

Anna Kittelsaa og Jan Tøssebro

# Kommunal praksis og personer med utviklingshemming

Policy på områdene sysselsetting og bolig



**Rapport 2013**  
Mangfold og inkludering

“Veien til arbeid” - Maleri av Dag Vattle



Anna Kittelsaa og Jan Tøssebro

# **Kommunal praksis og personer med utviklingshemming**

Policy på områdene sysselsetting og bolig

Mangfold og inkludering, NTNU Samfunnsforskning AS



## Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 66 24

E-post: [kontakt@samfunn.ntnu.no](mailto:kontakt@samfunn.ntnu.no)

Web.: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Mangfold og inkludering

Oktober 2013

ISBN: 978-82-7570-345-1 (web)

ISBN: 978-82-7570-344-4 (trykk)

Forsideillustrasjon: Maleri av Dag Vatile med tittelen «Veien til arbeid»

## Forord

Det har de senere år oppstått en ny debatt om tjenester til personer med utviklingshemming i Norge, noe som blant annet medførte en ny Stortingsmelding i 2013 (Meld. St. 45, 2012-13). Bakgrunnen er rapporter om at utviklingen har tatt en vei som er i strid med målsetningene som ble nedfelt i forbindelse med reformen for utviklingshemmete på 1990-tallet. Det har særlig hevet seg kritiske røster til utviklingen på områdene sysselsetting og bolig. Et spørsmål som har vært reist i den forbindelse er om dette er uavhengige utviklingstrekk eller om vi ser utslag på flere områder av noe som egentlig er en og samme utvikling, for eksempel om personer som bor i de nye store bofellesskapene også oftere er uten sysselsetting. I denne rapporten ser vi nærmere på i hvilken grad det er sammenheng mellom trendene for bolig og sysselsetting, mens forskning om trendene på de to områdene hver for seg presenteres som et bakteppe.

Initiativet til studien ble tatt i 2012 av Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) og de har også finansiert arbeidet. Studien ble gjennomført fra oktober 2012 til oktober 2013 av NTNU Samfunnsforskning, Avdeling for mangfold og inkludering. Den bygger dels på data om et bredt utvalg av utviklingshemmete samlet inn i 2010, og dels på intervjuer med foreldre, utviklingshemmete tjenestemottakere, ansatte og ledere i ni kommuner i 2013. Jan Tøssebro har ledet arbeidet og gjennomført studien sammen med Anna Kittelsaa, der Tøssebro har hatt hovedansvar for bearbeidingen av spørreskjemamaterialet, mens Kittelsaa har hatt ansvar for kommuneundersøkelsen. Marianne Garvik og Irene Jæger har deltatt på datainnsamlingen i kommunene. Prosjektet er også fulgt av en referansegruppe bestående av personer fra Bufdir, Norsk Forbund for utviklingshemmete, Fellesorganisasjonen (FO), Husbanken og en kommune (Gjøvik).

Vi vil benytte anledningen til å takke referansegruppen for innspill underveis og Bufdir også for økonomisk støtte. Vi vil også takke de tjenestemottakerne, foreldrene og ansatte som har brukt tid på oss slik at vi har kunnet ferdigstille arbeidet. I dette prosjektet har vi opplevd en uvanlig interesse for å delta og sette av tid i en travel hverdag, noe som i betydelig grad lettet arbeidet med å samle inn data fra de ni kommunene.

Trondheim oktober 2013

Jan Tøssebro og Anna Kittelsaa



## Innhold

Forord .....	3
Sammendrag .....	7
English summary .....	9
1.    Innledning .....	13
1.1. Nærmere om problemstillinger .....	13
1.2. Om rapporten .....	17
2.    Bakgrunn: Reformen for utviklingshemmete .....	19
2.1. Opptakten .....	19
2.2. Reformen for mennesker med utviklingshemming .....	20
2.3. Endringer i levekårene i reformåra .....	22
2.4. Utviklingen etter reformåra .....	24
2.5. Avrunding .....	31
3.    Gjennomføring av undersøkelsene .....	33
3.1. Undersøkelsen av levekår og tjenester for utviklingshemmete, 2010 .....	33
3.2. Nærstudie i ni kommuner .....	37
4.    Sammenhenger mellom sysselsetting og boforhold? .....	43
4.1. Ulike sider ved sysselsettingen .....	43
4.2. Bolig og sysselsetting .....	46
4.3. Organisering av tjenester og sysselsetting .....	50
4.4. Sysselsetting i ulike kommuner .....	52
4.5. Veier til sysselsetting: sammenfattende analyser .....	53
5.    Kommuneundersøkelsen .....	59
5.1. Kommunens organisering – konsekvenser for utforming av tjenestene? .....	60
5.2. Sysselsetting .....	62
5.2.1. Arbeidets betydning .....	63
5.2.2. Hvordan initieres sysselsetting? .....	65
5.2.3. Hvilken rolle spiller NAV? .....	66
5.2.4. Vekstbedriftene .....	68
5.2.5. Mål og begrunnelser for kommunal sysselsetting .....	70
5.2.6. Kommunale sysselsettingstiltak .....	71
5.2.7. De som ikke er sysselsatt .....	74

5.3.	Bolig .....	75
5.3.1.	Valg av selvstendig bolig .....	77
5.3.2.	Valg av små bofellesskap .....	79
5.3.3.	Valg av store bofellesskap .....	80
5.3.4.	Bruk av fellesareal .....	82
5.4.	Tjenester – organisering og innhold .....	84
5.4.1.	Samarbeid mellom bolig og dagsenter – ulike samarbeidsformer .....	87
5.5.	Trender, mønstre, sammenhenger .....	89
5.5.1.	Hvem har tilbud i vekstbedriftene og hvordan bor de? .....	90
5.5.2.	En meningsfylt hverdag eller å ha en jobb? .....	92
5.5.3.	Hardhendte prioriteringer og konsekvenser .....	94
5.5.4.	Sammenheng mellom bolig og sysselsetting .....	95
5.5.5.	Ønsker vekstbedriftene et større ansvar? .....	97
6.	Sammenheng mellom bolig og arbeid? .....	101
6.1.	Omsorgspor og VTA-spor .....	102
6.2.	Et broket bilde .....	103
6.3.	Variasjon og felles trekk .....	104
6.4.	Retning av totalomsorg? .....	105
	Referanser: .....	107
	Vedlegg: Detaljer knyttet til den sammenfattende analysen .....	109



## Sammendrag

Denne rapporten bygger på en studie som har hatt som formål å undersøke om det er sammenheng mellom type bolig og tjenester og deltakelse i sysselsetting for mennesker med utviklingshemming. Bakgrunnen er at vi har kunnskap om disse levekårsområdene hver for seg, men det finnes så langt ikke forskning som kan vise om det er sammenheng mellom dem. Vi spør om utviklingstrekkene på disse områdene er uavhengig av hverandre eller om trendene på områdene er aspekter av en og samme utvikling. I prinsippet skal bolig, tjenester og sysselsetting være tre ulike sektorer med bare svak kobling mellom. Dette er i samsvar med det rådende sektoransvarsprinsippet som skulle bryte med tradisjonen fra Helsevern for psykisk utviklingshemmede hvor en etat hadde totalansvar for alle typer tjenester. Vi spør om utviklingen går i retning av mer totalomsorg ved at bolig og sysselsetting kobles mer sammen. Studien bygger på data fra en undersøkelse av utviklingshemmetes levekår som ble gjennomført i 2010 (Söderström og Tøssebro, 2011) og på en kvalitativ intervjuundersøkelse som ble gjennomført i ni kommuner våren 2013.

Som et bakteppe redegjør rapportens kapittel 2 for den omfattende reformen for mennesker med utviklingshemming som ble realisert på 1990-tallet og på utviklingen på levekårsområdet fram til i dag. På boligområdet viser utviklingen at personer med utviklingshemming i økende grad bor i bofellesskap, at disse øker i størrelse og at de bygges med fellesareal. På området sysselsetting viser utviklingen at flere er uten noen form for sysselsetting, og selv om det er omstridt hvor stor nedgangen er, har andelen med utviklingshemming som har tilbud om plass i varig vernet virksomhet i vekstbedrifter (VTA) gått ned. Vi har også sett at de kommunale dagsentrene i stor grad går over fra å være produksjonsrettet til å bli rene aktiviseringstiltak.

Vi har identifisert to ulike spor som enten kan føre til aktivisering i dagsenter, omsorgssporet, eller til tilrettelagt arbeid, VTA-sporet. Disse sporene er imidlertid først og fremst knyttet til funksjonsnivå og dels til alder:

- Om en bor i en kommune som har mange store bofellesskap, er det færre som har arbeidspreget sysselsetting, og det er flere som er i dagsenter med aktivitetspreg eller som ikke har sysselsetting.
- Dersom en bor i boliger med fellesareal som er bygd for utviklingshemmete i en kommune som har få store bofellesskap, er en sjeldnere uten sysselsetting. Dette har vi kalt kommuner med «klassiske» tilbud til utviklingshemmete.
- De som har høyere funksjonsnivå og som bor i egen selvstendig bolig eller i store bofellesskap er ikke i samme grad knyttet til «klassiske» tilbud og har enten VTA-plass eller er uten sysselsetting.

Erfaringer fra den kvalitative intervjuundersøkelsen viser til dels samme tendenser som de som kom fram i spørreundersøkelsen. Vi fant kommuner som i hovedsak fulgte det vi har kalt omsorgssporet, og vi fant kommuner som så ut til å følge VTA-sporet. Samtidig ga kontakten med kommunene et ganske broket bilde fordi få kommuner så ut til å følge sporene helt og

fullt. Eksempelvis kunne kommuner som så ut til å følge et omsorgsspor, ha betydelig grad av personalflyt. Det vil si at bofellesskapene og de kommunale dagsentrene til dels hadde det samme personalet. Andre steder kunne vi finne kommuner som hadde bygd store bofellesskap samtidig som de på ulike måter hadde sørget for sysselsetting for de som ønsket dette. I noen kommuner gikk den lokale vekstbedriften i samarbeid med kommunen inn og tok ansvar for flere med utviklingshemming enn de som vanligvis får plass i en vekstbedrift. Dermed har vi funnet en svak tendens til at vekstbedriftene utvider sitt ansvar til også å omfatte personer som ikke lever opp til de kravene som vanligvis stilles i en slik bedrift. Imidlertid har vi også sett at NAV har definert seg ut av ansvaret for å utvikle sysselsettingstiltak til personer med utviklingshemming.

Til tross for den store kommunale variasjonen viser studien også at det finnes noen felles trekk som kan begrunne hvorfor tjenestene har blitt slik de har blitt. En kunnskapsrik og erfaren leder på mellomleder- eller overordnet nivå i kommunen som har fokus på tjenestene og godt kjennskap til hvilke behov mennesker med utviklingshemming har, er av avgjørende betydning for en god utvikling av tjenestene. Et annet felles trekk ser ut til å handle om hvilke begrunnelser som ligger til grunn for tjenestenes utforming. Slike begrunnelser kan spenne fra de ideologiske basert på idealene fra reformen for utviklingshemmete og til rent praktiske og økonomiske argumenter som rasjonell drift, kvalitetssikring og kontroll med utgiftene. Hvilke begrunnelser som har forrang i den enkelte kommune vises igjen i måten tjenestene er lagt til rette på. Vi argumenterer med at siden mennesker med utviklingshemming utgjør få individer i den enkelte kommune, og at deres hjelpebehov til dels er betydelige, er det sentralt at det finnes ledere som har fokus på tjenestene og kunnskap om utviklingshemmetes livssituasjon og levekår.

Om utviklingen går i retning av mer totale omsorgsformer gir denne studien ikke noe entydig svar på. Vi finner likevel en tendens til større sammenheng mellom bolig og sysselsetting på grunn av den flyten av personale mellom bolig og sysselsetting som foregår i de fleste kommuner. Det finnes også eksempler på kommuner hvor ansatte i bofellesskap har ansvar for hele det kommunale sysselsettingstilbudet, og dermed får samme personale det fulle ansvaret for begge tjenesteområder. En enda sterkere tendens til totalomsorg ser vi der ansatte i bofellesskap har ansvar for tjenester både når det gjelder bolig og sysselsetting, men hvor aktivitetene eller sysselsettingen ikke har egne lokaler. Den eneste muligheten for aktivitet er da å drive virksomheten i boligen eller utendørs i form av turer, kafébesøk og lignende. Når vi setter denne tendensen sammen med at nye bofellesskap bygges med ganske store fellesarealer, ser vi at i noen kommuner går utviklingen i retning av totalomsorg.

## English summary

The purpose of the project on which this report is based has been to study whether there are connections between types of housing and participation in employment for individuals with intellectual disabilities. We have knowledge about the two areas separately, but so far we are not familiar with research which can show us whether there are connections between them. We ask if the trends in one area are independent, or whether the trends in both areas are aspects of the same development. As a principle, living arrangements, services and employment should be three different sectors with only weak connections. This is in accordance with the principle of independent sectors with defined limits of authority which was intended to break with the tradition from the former institutional service system for people with intellectual disabilities (Helsevern for psykisk utviklingshemmede) where one agency was responsible for all kinds of services. We ask whether the development leads to a more total service system where living arrangements and employment are linked. The study is based on data from a study about the living conditions of intellectually disabled people which was carried out in 2010 (Söderström and Tøssebro, 2011) and on a qualitative interview study which was carried out in nine Norwegian municipalities during spring 2013.

As a back cloth, chapter 2 will account for the comprehensive reform for individuals with intellectual disabilities that was realized in the 1990ties, and for the development of the living conditions of intellectually disabled people up till now. The development in the area of housing arrangements show that intellectually disabled people to a greater extent live in group homes, that these are increasing in size, and that they are built with shared facilities. The development in the area of employment shows that more people are without employment, and even if the numbers are discussed, the numbers of intellectually disabled individuals employed in sheltered workshops are decreasing. In addition, we have seen that the municipal day care centres to a great extent are transformed from centres for production to centres for solely activities.

We have identified two tracks which either can lead to activities in a day care centre, the care track, or to sheltered employment, the sheltered employment track. However, these tracks are first and foremost connected to level of functioning and partly to age:

- If one lives in a municipality with many large group homes, there are fewer who have work-like employment, and more people who are in day care centre characterized by activities, or are unemployed.
- If one lives in a group home with shared facilities, which is built for intellectually disabled people in a municipality with few large group homes, one is rarely unemployed. We call these municipalities with “classical” services for people with intellectual disabilities.

- Individuals with higher levels of functioning, who live independently or in large group homes, are not to the same degree a part of the “classical” services and are either in sheltered workshops or unemployed.

Experiences from the qualitative study partly show the same trends as the results of the survey. We found municipalities as mainly followed what we have called the care track and municipalities which seemed to follow the sheltered employment track. At the same time, our contact with the municipalities disclosed a varied picture because few of the municipalities totally followed the identified tracks. For instance, municipalities which seemed to follow a care track might have staff who worked both in group homes and in the day care centre, the so called floating of staff, indicating a trend in the direction of a more total service system. In other municipalities we found large group homes and opportunities of being employed for everyone who wanted to participate. In a few municipalities the sheltered workshop and the municipality shared the responsibility of employment for individuals who are not usually given access to sheltered employment. Thus, we have found as a weak trend that some sheltered workshops expand their responsibility in such a way that they include people who usually do not fit the demands of such workshops. However, we have also seen that the labour market authorities (NAV) have defined themselves out of their responsibility of developing employment strategies for individuals with intellectual disabilities.

Despite the great differences between municipalities, the study also shows that there are some common characteristics that may explain why the services have taken their present form. A well-informed and experienced leader at medium- or high-level in the municipal administration, who focuses on the services and is knowledgeable about the needs of intellectually disabled people, has definite significance for the quality of services. Another common characteristic seems to be on what basis decisions about designing services are taken. The arguments for these may arise from the ideologically founded ones, developed from the principles of the reform for people with intellectual disabilities, to arguments as economy, rational management, quality assurance and control of expenses. Which ones become the preferable arguments in specific municipalities are reflected in the ways in which services are organised. We argue that because there are few individuals with intellectual disabilities in each municipality, and that their needs are partly comprehensive, leaders who focus on the services and who are knowledgeable about the life circumstances of intellectually disabled people will be of great importance.

This study does not clearly conclude as to whether more total care systems are developing. However, we find a trend in such a direction because of the floating of staff between group homes and day care centres that seems to be going on in most municipalities. There are also examples of municipalities where the staff in group homes takes full responsibility of the day care centre activities. An even stronger trend towards total services were found in municipalities where the staff in group homes took full responsibility of housing and employment and where there were no premises outside the group homes for the activities. Their only opportunities were to perform various activities in the shared facilities of the group homes or outside by visiting libraries or cafes or taking people for a walk. Seeing this trend at

the same time as new group homes are built with larger shared facilities, we see tendencies in some municipalities that more total services systems are being developed.



# 1. Innledning

De senere år har det oppstått en ny debatt om tjenester til personer med utviklingshemming. Det har vært flere kritiske oppslag i media og en økende kritikk fra brukerorganisasjoner, særlig Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU). Kritikken har flere aspekter, men bunner i en bekymring for at utviklingen på sentrale levekårsområder synes å ta en annen retning enn idealene som lå til grunn for Reformen for mennesker med utviklingshemming tidlig på 1990-tallet (St. meld. 67, 1986-87; St. meld. 47, 1989-90). Dette synet får også støtte i ulike rapporter og undersøkelser. En rapport fra Sosial- og helsedirektoratet (2007) peker på at det fortsatt er «mye ugjort både når det gjelder levekår, tjenester og rettsikkerhet» (s. 53), mens en studie av levekårsutviklingen fra 2000 til 2010 viser at utviklingen synes å gå i feil retning på viktige områder som bolig og sysselsetting, og i noen grad også selvbestemmelse (Söderström og Tøssebro, 2011).

Kritikken var også bakgrunnen for at Stortinget i 2010 etterlyste en «helhetlig utredning som vurderer resultatene av ansvarsreformen fra 1991 og levekårssituasjonen for brukere og pårørende» (Dok. 8: 139, 2010-11). Regjeringens oppfølging kom i form av en Melding til Stortinget våren 2013 (Meld. St. 45, 2012-13), men den handler i praksis mer om hva staten har gjort enn om levekårssituasjonen for utviklingshemmede.

Debatten og bekymringen over utviklingstrekkene danner bakteppet for denne rapporten, og den går nærmere inn på to svært sentrale sider ved levekårene: Bolig/hjemmetjenester og sysselsetting. På begge disse områdene har utviklingen gitt grunn til bekymring. Formålet for rapporten er imidlertid *ikke* å beskrive eller foreta en nærmere analyse av utviklingstrekkene på de to områdene. Her er hovedtrekkene kjent, og de oppsummeres i rapportens bakgrunnskapittel (kapittel 2). Tema for vår studie er snarere å analysere om det kan være noen sammenheng mellom trendene på de to områdene. Dette spørsmålet reises blant annet fordi det kan argumenteres for at utviklingen i begge tilfeller peker bort fra prinsippet om normalisering. Rapporten skal derfor undersøke dels om det er noen statistisk sammenheng mellom trendene for bolig og sysselsetting, men vil også gjøre en nærmere analyse av prosesser, drivkrefter, argumentasjon og tenkemåter i et utvalg kommuner. For det er i summen av alle landets kommuner at dagens trender blir til.

## 1.1. Nærmere om problemstillinger

Studien er gjennomført som et oppdrag fra Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), som har stilt det overordnede spørsmålet: *Er det en sammenheng mellom boligtype/antall boenheter/tjenester og deltakelse i arbeid/ annen dagaktivitet for mennesker med utviklingshemming?* Grunnen til at Bufdir har ønsket en nærmere analyse av dette, er rett og slett at vi vet en god del om trendene på de to områdene hver for seg, men ikke om det er noen sammenheng mellom dem. Det er i bunn og grunn et spørsmål om vi ser to (eller flere)

uavhengige utviklingstrekk, eller trendene på de to områdene er ulike aspekter av en og samme utvikling. I prinsippet er bolig, tjenester og sysselsetting tre ulike sektorer, og i tråd med det rådende sektoransvarsprinsippet skal det bare være begrensede koblinger mellom områdene. Da Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU) ble lagt ned i 1991, var en av intensjonene nettopp å bryte med at en og samme etat skulle ha ansvar for hele spekteret av tjenester til gruppa, såkalt totalomsorg – at etatsskiller fulgte diagnoser og ikke samfunnssektorer. I det lyset vil en kanskje ikke vente for sterk kobling mellom de observerte trendene i dag. Samtidig vil det være et selvstendig poeng å undersøke i hvilken grad en sammenheng mellom trendene også er et uttrykk for en økt tendens til totalomsorg.

Dersom det er sammenheng mellom trendene innen bolig, tjenester og sysselsetting, kan det skyldes minst to ulike prosesser – eller rettere sagt, det kan skje på to ulike nivå. Det kan skje på individuelt nivå eller på kommunalt nivå. En sammenheng på individuelt nivå vil bety at personer som bor på bestemte måter har økt sjanse for bestemte typer sysselsetting. I lys av det vil vi undersøke for eksempel om de som bor i et stort bofellesskap har økt sjanse for å være uten sysselsetting, men også om personer som bor i små bofellesskap oftere er i dagsenter. Eksempelene er imidlertid bare illustrasjoner. Vi har ingen bestemte oppfatninger om hvilke sammenhenger vi vil finne, og går derfor bredt ut for å avdekke de mønstre som foreligger i våre data.

I lys av dagens debatter er det riktignok naturlig å være særlig oppmerksom på sammenhengen mellom sysselsetting og størrelsen på bofellesskap, men det kan for eksempel også være forskjeller mellom de som bor i bofellesskap og i egen bolig. De siste utgjør rundt 20 prosent, og de kan være løsere knyttet til tjenestesystemet. Slik risikerer de kanskje lettere å falle utenfor når en planlegger sysselsetting? Noen boliger har fast bemanning, mens andre mottar tjenester fra en base som ligger et annet sted. Kan det utgjøre en forskjell? Noen steder jobber boligpersonalet også med dagsentertilbudet. Da er bolig og sysselsetting åpenbart nærmere knyttet sammen, men det behøver ikke bety at det legges en bane inn mot en bestemt type sysselsetting. Det kan like gjerne medføre en større grad av individuell tilpasning.

Vi har i og for seg heller ingen klar hypotese om hvorvidt det er bolig/tjenester som påvirker sysselsettingen, om det er omvendt eller om begge deler påvirkes av andre forhold. I den delen av analysen som ser på sammenhenger på individnivå, finner vi det imidlertid mest rimelig å legge det opp slik at vi undersøker i hvilken grad sysselsetting er påvirket av trekk ved boligen og tjenestene. Vi følger denne metodiske logikken fordi boligen og hjemmetjenestene var det livsområdet som hadde mest oppmerksomhet i reformåra på 1990-tallet, og som for mange kom til å bli kjernen i tilbudet. Særlig blant utviklingshemmede som har behov for omfattende tjenester, ligger det implisitt at personalet som jobber i boligen også må se til helheten i tilbudet. På den måten kan boligen/hjemmetjenestene bli et nav i de prosessene som styrer utviklingen av sysselsettingstiltakene, og at det navet fungerer på ulike måter i ulike typer boliger. I analysene vil vi videre undersøke i hvilken grad det er trekk ved boligen eller tjenestene som har betydning for sysselsettingen.



Det er tidligere vist (Tøssebro 1996, Tøssebro og Lundeby 2002, Söderström og Tøssebro 2011) at så vel boforhold som sysselsetting påvirkes sterkt av graden av utviklingshemming. Personer med en lettere utviklingshemming bor oftere i egen bolig og har oftere en sysselsetting av typen varig tilrettelagt arbeid (VTA), mens de med sterkere utviklingshemming oftere er på dagsenter. Det betyr at sammenhenger mellom bolig/tjenester og sysselsetting på individnivå kan forekomme uten at det er snakk om sammenheng mellom trender, men at det skyldes for eksempel forskjeller i funksjonsnivå. Sammenhengene er i såfall det som kalles spuriøse eller tilsynelatende. I denne rapporten vil vi vise sammenhenger mellom bolig, tjenester og sysselsetting, men vil samtidig være forsiktig med alle konklusjoner før vi har kontrollert for hvordan blant annet funksjonsnivå, alder og utfordrende atferd virker.

Som nevnt kan sammenhenger mellom bolig og sysselsetting oppstå på (minst) to ulike nivå. Det andre nivået er det kommunale. Det vil skje for eksempel dersom kommuner som har mange store bofellesskap også har en annen profil når det gjelder sysselsetting, eller mer generelt, at kommunal policy preger tilbudet om både bolig og sysselsetting. Dette kan slå ut i sammenhenger på individnivå, men det er ikke hvilken bolig du bor i som har betydning, men hvilken kommune. Dette kan kontrolleres i en statistisk analyse på samme måte som for eksempel for funksjonsnivå. Sammenhenger på kommunalt nivå kan imidlertid også eksistere uten at det slår ut på individnivå. Et annerledes, men slående eksempel på slik «nivå-språk» var oppslutningen om Fremskrittspartiet i innvandrertette bydeler i Oslo på 1980-tallet. Den var høy, men en kan ikke av det slutte at innvandrere stemte Fremskrittspartiet. Sammenhengen skyldes snarere at mange av de andre i området stemte Frp. Tilsvarende kan det godt være slik at en ikke finner sammenheng mellom for eksempel store bofellesskap og det å være uten sysselsetting på individnivå, men på kommunalt nivå. Det vil skje dersom kommuner som bygger mange store bofellesskap for eksempel har et lite tilbud om sysselsetting, men at det tilbudet som finnes fordeles uavhengig av om individet bor i et stort eller et lite bofellesskap. Analysene må derfor gjennomføres på en måte som gjør at vi fanger opp sammenhenger på begge nivåene.

Når det gjelder analyser på individuelt nivå vil vi i all hovedsak benytte data som ble samlet inn i 2010 om utviklingshemmetes levekår og tjenester (Söderström og Tøssebro, 2011). Denne undersøkelsen beskrives nærmere i kapittel 3. Den er godt egnet for vårt formål fordi den inneholder data om en rekke forhold ved boligen, tjenestene og sysselsettingen, i tillegg til at den gir muligheter for å kontrollere for en rekke egenskaper ved personene (som funksjonsnivå) og kommunen (som hvor vanlig det er med store bofellesskap). På den annen side gir den lite inntak til hva som er den kommunale policy, hvordan en tenker og argumenterer, og om det på dette nivået er noen kobling mellom bolig, tjenester og sysselsetting. For å komme bedre bak tallene har vi derfor også gjennomført en *undersøkelse av praksis, prosesser og tenkemåter i et utvalg kommuner* (se kapittel 3 og 5). Denne er gjennomført spesielt med tanke på studien som rapporteres her. Formålet er dels en selvstendig interesse for å undersøke drivkrefter og tenkemåter på lokalt nivå, der tjenestene blir til. Men funn fra denne delen av studien brukes også for bedre å kaste lys over de funnene som gjøres i den statistiske analysen. I analysen av praksis i enkeltkommuner sikter vi mot å

få fram mer detaljerte beskrivelser av lokale mønster når det gjelder boligtilbud og sysselsetting for utviklingshemmete, men med særlig fokus på de prosessene som ligger bak. Vi vil undersøke hvordan en planlegger og argumenterer rundt så vel bolig, hjemmetjenester og sysselsetting i de enkelte kommunene, og med en spesiell oppmerksomhet mot mulige koblinger eller påvirkninger på tvers av områdene. Vi vil også se på hva slags erfaringer en har høstet, og om disse får følger for videre utvikling. I denne delen av studien vil det være viktig å høste erfaringer fra ulike aktører, inkludert utviklingshemmete selv, deres familier, interesseorganisasjoner og aktører innen tjenestesystemet på ulike nivå (beslutningstakere, ledere og ansatte på grasrota). Dette er ikke minst nødvendig for å få et bredt bilde av de drivkreftene som virker og den praksis som er etablert i den enkelte kommune.

I denne delen av studien vil vi blant annet se på organisasjonsforhold. Det kan for eksempel være slik at hjemmetjenestene i praksis også er utgangspunkt for de prosessene som preger tilbudet om sysselsetting. Det vil i så fall være et interessant inntak til forklaring på eventuelle sammenhenger mellom bolig og sysselsettingstiltak. Dette kan skje dersom kommunen har lagt hjemmetjenester og dagaktivitet til samme enhetsledelse, men også dersom alle initiativ til dagaktivitet overlates til personer som anses å ha et generelt primæransvar; dvs. boligpersonale. En undersøkelse av det organisatoriske vil ikke bare kaste lys over hvordan dette eventuelt påvirker utformingen av dagsentertilbud, på kommunalt nivå og individ-nivå, men også om en kan se tendenser til at en forlater prinsippet om sektoransvar til fordel for noe som ligner på totalomsorg. Også i den forbindelse er det imidlertid viktig å se på begrunnelser. Sektoransvarsprinsippet veier tungt, men i dag er det vel så mye vekt på samordning og koordinering av tjenester. Kanskje kan noen se en mer total omsorg som svar på det siste? Vi vil med andre ord stille oss åpent i forhold til hvordan kommuner argumenterer og drøfte de ulike dilemmaene som reises i skjæringspunktet mellom idealer og praktiske argumenter.

Vi vil også se noe på mer overordnede organisatoriske forhold. Det har vært hevdet at bevegelsen bort fra en politisk styrt hovedutvalgsmodell og over mot dagens kommunale styringsformer, også gjør at det politiske nivået er fjernere fra hverdagen i enkeltsektorer og det som anses som særinteresser. Dette er antatt å skape en forskyvning i forhold til type ansvarlighet, en forskyvning der administrativ og økonomisk ansvarlighet styrkes på bekostning av den politiske (Christensen og Lægreid 2005, Rønning 2011). Vi har ingen forhåndsoppfatning om dette, men det tilsier at studien også bør se på overordnede organisatoriske trekk ved kommunene.

Det kan imidlertid være flere koblingspunkt enn de organisatoriske, ikke minst tenkemåter. Kanskje er det slik at kommuner som tenker mer i baner av store bofellesskap også tenker annerledes om sysselsetting, for eksempel at de generelt legger mindre vekt på normaliseringsprinsippet (at sysselsettingen skal være så nært ordinært arbeid som mulig)? I analysene vil vi derfor undersøke om vi kan avdekke særtrekk og sammenhenger på kommunalt nivå, men også om dette utspiller seg forskjellig i forhold til ulike grupper av utviklingshemmete, og med særlig vekt på personer med ulike boformer.

Et siste poeng handler om NAV. Sysselsetting er ikke utelukkende et kommunalt ansvar, men også et statlig. NAV har ansvar for flere typer tilrettelagt arbeid som er aktuelt for mange utviklingshemmete, både varig tilrettelagt arbeid (VTA) og ordninger som sikter mot integrering i arbeidslivet (f eks Arbeid med bistand). Dette er ordninger som er mer i pakt med normaliseringsprinsippet enn de andre vanlige sysselsettingstiltakene, som sysselsetting i kommunale dagsenter. Videre kan det se ut til at de statlige ordningene er svekket det siste tiåret (se neste kapittel). Dette gjør at NAVs rolle i prosessene inn mot sysselsetting hører med i analysen, inkludert samvirket mellom NAV og kommunen.

Oppsummert kan en si at foreliggende rapport tar sikte på å gi en utfyllende forståelse av de utviklingstrekk vi i dag ser i omsorg og tjenester for utviklingshemmete, dels ved å knytte sammen utviklingstrekk på to felt: henholdsvis bolig/hjemmetjenester og sysselsetting. Og dels ved å studere de prosessene, tenkemåtene og konfliktene som i dag utspiller seg på lokalt nivå, for det er der tjenestene blir til.

## **1.2. Om rapporten**

Rapporten er bygd opp slik at neste kapittel vil presentere bakgrunnsbildet. Her er trendene innenfor bolig, hjemmetjenester og sysselsetting de siste ti åra det mest sentrale. Vi har imidlertid funnet det riktig å trekke noen lengre historiske linjer. Det har sammenheng med at idealene knyttet til Reformen for mennesker med utviklingshemming vokste ut av en lengre historisk prosess, og dagens kritikk må ses mot et slikt bredere bilde. Vi vil derfor både se på opptakten til reformen, reformens målsetninger, endringer i reformåra og perioden etter at reformen var blitt kommunal hverdag.

I kapittel 3 presenterer vi de to undersøkelsene som ligger til grunn for analysene i denne rapporten. Det handler dels om spørreundersøkelsen av utviklingshemmetes levekår og tjenester gjennomført i 2010, og dels om undersøkelsen i utvalgte kommuner gjennomført i 2013 i tilknytning til den studien som rapporteres her.

I kapittel 4 og 5 følger så de empiriske analysene. I kapittel 4 studeres eventuelle statistiske sammenhenger mellom bolig/hjemmetjenester og sysselsetting, der vekten er på om en kan se spor av at bolig eller hjemmetjenester på noen måte påvirker tilbudet om sysselsetting. Sammenhenger studeres primært på individnivå, men vi vil også trekke inn det kommunale nivået. I kapittel 5 ser vi nærmere på ni kommuner og hvordan de organiserer og argumenterer rundt så vel bolig som sysselsetting. Vi har en spesiell oppmerksomhet rundt koblinger mellom bolig og sysselsetting, men har et utvidet perspektiv: kapitlet vil handle om prosesser, drivkrefter og argumenter på de to områdene hver for seg og i sammenheng. Og i det bildet er det ikke bare det kommunale perspektivet som skal fram, men synspunkter fra en rekke involverte parter, inkludert brukerne og deres familier.

I det avsluttende kapittel 6 trekker vi sammen trådene fra kapittel 4 og 5, og vi drøfter videre sammenhengen mellom de to områdene slik den framstår i lys av begge de empiriske kapitlene. Kapitlet inneholder også en kort oppsummering av hovedfunn.

## 2. Bakgrunn: Reformen for utviklingshemmete

### 2.1. Opptakten

Reformen for utviklingshemmete er en sentral del av bakgrunnen. Det var i tilknytning til denne reformen at dagens politiske idealer ble knesatt, og disse idealene gjelder i stor grad fortsatt, noe som blant annet slås fast i det statlige Informasjons- og utviklingsprogrammet fra 2009 (BLD, 2009). Føringerne, retningslinjene og idealene som ble formulert i reformperioden er også utgangspunktet for mye av dagens kritikk.

Reformen kom på dagsorden etter 1985, da et offentlig utvalg foreslo nedlegging av HVPU og institusjonene, og at ansvaret for brukerne skulle overføres til kommunal omsorg (NOU 1985: 34). Regjeringen fulgte opp med en Stortingsmelding i 1987 (St. meld 67, 1986-87), og lovvedtak i 1988 (jf. Ot. prp. nr. 49, 1987-88). Reformen ble oppfattet som et radikalt brudd med fortida, og mange så den som litt av et eksperiment. Mange pårørende var svært urolige (Tøssebro, 1992a). Og på mange måter var reformen radikal, men bare viss en ser den isolert i forhold til tjenester for utviklingshemmete i Norge. Dersom en løfter blikket, blir den snarere en del av en bred trend. Nedbygging av institusjoner for utviklingshemmete hadde pågått i 15 år i Sverige, og også i USA og Storbritannia. I Norge så en samme trend på andre felt. Kommunene hadde overtatt ansvaret for spesialundervisning og mange statlige spesialskoler var lagt ned. Eldreomsorgen var overtatt av kommunene (tidligere hadde fylkeskommunen ansvar for sykehjem), og hjemmebasert omsorg hadde vind i seilene. Antall plasser i psykiatriske sykehus var kraftig redusert i løpet av 1970-tallet, og skepsisen til langtidsinstitusjonalisering av personer med psykiske helseproblemer var økende. I barnevernet erstattet fosterhjem barnehjemmene som foretrukket løsning alt i 1953 (Hagen, 2001). Det mest radikale med reformen for utviklingshemmete i Norge var strengt tatt tempoet: at en ville avvikle institusjonene i løpet av fem år fra 1991 til 1995.

Også om en ser på den norske omsorgen for utviklingshemmete isolert, kan en se reformen som en del av en trend. Debatten om normalisering har røtter tilbake til 1960-tallet (Tøssebro, 1992b), selv om de fleste den gangen så for seg en normalisering av institusjonene snarere enn en avvikling. Vi så også en klar utvikling i en slik retning. Institusjonene ble mindre og det ble etablert mange små institusjoner. Da reformen ble vedtatt var institusjonene i gjennomsnitt for 25 brukere, og om en unntar sentralinstitusjonene var gjennomsnittet 14 (Tøssebro, 1992b). Det hadde blant annet funnet sted en overgang fra sovesaler til eget rom, skolen var kommet inn med relativt stor tyngde, det var utviklet arbeids- og aktivitetssenter, og det hadde vært en betydelig tilførsel av personale. På et punkt så en også spor av avinstitusjonalisering: barna forsvant fra institusjonene. Politisk skjedde også en gradvis omlegging av retningslinjer og føringer. Det startet med at små institusjoner ble finansielt likestilt med store i 1964 (Innst. S nr 254 (Stortingets innstilling til St.meld 89, 1963-64) der Stortinget overprøver departementets ønske om fortsatt å prioritere store), og fortsetter med at

normaliseringsprinsippet blir knesatt i 1967 (St.meld. 88, 1966-67). En NOU fra 1973 (nr. 25) argumenterer sterkt for desentralisering og at institusjonene må bli mindre. Den legger også vekt på opplæring og sysselsetting, og at atmosfæren må gjøres hjemlig. Denne utredningen spiller videre i noen grad ballen over til kommunene. Det argumenteres for kommunale støttetiltak i hjemmet slik at barn kan bli boende hjemme, men også at kommunene må utvikle tiltak for voksne som ikke trenger opphold i institusjon. Det kommunale ansvaret for tiltak utenfor institusjon understrekes også i et rundskriv fra fire departement i 1979 (Rundskriv I-2063/79).

Idealene som ble knesatt i reformdokumentene (St. meld 67, 1986-87; Ot. prp. 49, 1987-88; St. meld 47, 1989-90) må også ses på bakgrunn av en lengre ideologisk og faglig debatt. Et av argumentene som vokste fram fra 1960-tallet kan formuleres som at «institusjonene forsterker problemet de er ment å løse». De var helseinstitusjoner som skulle sikre en adekvat behandling av utviklingshemmete. De ble imidlertid kritisert for ikke å fylle den rollen, men at det snarere ble oppbevaring. Gradvis hentet kritikken inspirasjon fra stemplingsteorien innen avvikssosiologi (Lemert, 1952). Stemplingsteorien legger vekt på at om du defineres med et avvik, er det stor sjanse for at du utilsiktet utsettes for en behandling som forsterker avviket. Totale institusjoner var nevnt som et eksempel i så måte. Spesifikt for institusjoner for utviklingshemmete ble det framhevet at de er fattigere på stimuli enn verden utenfor, og kan hindre utvikling. De er utviklingshemmende, særlig i forhold til å forberede folk på en tilværelse utenfor institusjon. I tråd med dette oppsto også en diskusjon om institusjonsskader, både i psykiatrien og i institusjoner for utviklingshemmete. Å avvikle institusjoner og institusjonsaktige tiltak ble derfor et kjernepunkt i reformen. Og det hadde som følge at ansvaret ble overført fra det forvaltningsnivået som drev helseinstitusjoner (fylkeskommunen) til det forvaltningsnivået som var blitt mest sentralt for omsorgstjenester (kommunen).

En annen linje i kritikken var imidlertid vel så viktig, og i den tidlige fasen særlig fremmet av spaltist og filmregissør Arne Skouen. Levekårene i institusjon ble ansett som sosialpolitisk uakseptable. Norge var begynt å oppfatte seg som en velferdsstat, men tilbød enkelte grupper av befolkningen levekår som sto langt tilbake for hva som ellers ble ansett som akseptabelt. Deres levekår ble ikke målt med samme målestokk som for andre. Noe kunne være ansett som godt nok for utviklingshemmete, selv om det ikke var akseptabelt for andre. I tillegg ble det argumentert med at segregeringen i seg selv var stigmatiserende. Her ble det trukket paralleller til motstanden mot apartheid, og internasjonalt var en dom i amerikansk høyesterett fra 1954 viktig. Den slo fast at segregering av svarte i skolen var i strid med grunnlovens prinsipp om likeverd selv om undervisningen i og for seg var god nok. Segregering innebærer i seg selv et signal om at noen ikke er likeverdige. Og det er neppe noen tvil om at de store institusjonene forsterket en stigmatisering utviklingshemmete lett ble utsatt for.

## **2.2. Reformen for mennesker med utviklingshemming**

Da reformen kom på dagsorden, var det særlig to-tre av disse debattene eller trendene som satte sitt preg på debatten og idealene. En handlet om levekår, inkludert at en tok avstand fra å

vurdere utviklingshemmetes levekår langs en helt annen skala enn for andre mennesker. En senere sosialminister uttalte i Stortinget at «Viss institusjonene er så bra, (...) ville vi selv bo der hele livet?» (Knudsen, Sf, 1984:2371). Utvalget som foreslo avvikling av HVPU (NOU 1985:34) argumenterer for at en må se utviklingshemmetes levekår i lys av de samme faktorer som for andre, og Stortingsmelding 47 (1989-90) definerer normalisering som «levkår slik vi ellers ønsker å ha for våre borgere» (s. 4) og at en «skulle legge til grunn de samme krav til boligstandard som for andre mennesker» (s. 14). I et slikt lys var reformen en utvidelse av velferdsstaten. Velferdsstatens standarder skulle også gjelde utviklingshemmete.

Videre så vi en fornyelse av normaliseringsprinsippet. Dette har skandinavisk opprinnelse og handlet først mye om livsform, men det fikk etter hvert også et klart innslag av at en skulle ha normale levekår. I USA fikk det imidlertid et innhold som også la sterk vekt på at tjenester måtte ha en form som motvirket stigmatisering (Wolfensberger, 1972; Kristiansen, 1993); også kalt Verdsetting av Sosial Rolle. Hovedprinsippet her er at tjenester til personer som er i risiko for stigmatisering må ytes på en så lite påfallende måte som mulig, og at det er en stor fare for at tiltak som forbindes utelukkende med gruppen tiltrekker seg en negativ verdsetting. Det er derfor viktig at boliger framstår som boliger, og ikke som hus for utviklingshemmete. Det er viktig at sysselsettingen er så nært det normativt verdsatte som mulig, altså arbeid, og helst på en vanlig arbeidsplass.

I tråd med slike idealer lovfestet Stortinget i mai 1988 å avvikle institusjonsomsorg for utviklingshemmete og overføre ansvaret til kommunene, med det eksplisitte formål (§ 1) «å bedre og normalisere levekårene» og «å legge til rette for at personer med psykisk utviklingshemming så langt som mulig kan leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Proposisjonen om loven knytter den også til idealer som utjamning av forskjeller i samfunnet (Ot.prp. 49, 1987-88, s. 23). I tillegg til selve lovvedtaket følges reformen av en lang rekke formelle dokumenter og mer uformelle ideologiske føringer. Sentralt blant de formelle dokumentene er to Stortingsmeldinger (nr. 67, 1986-87; nr. 47, 1989-90) og en rekke rundskriv. Her presiseres generelle mål, som at en skal fremme «levkår slik vi ellers ønsker å ha for våre borgere» (St.meld. 47, 1989-90, s 4), men også mer spesifikke idealer, mål og krav på enkeltområder.

Når det gjelder bolig legges de generelle føringene i de to Stortingsmeldingene, mens konkretiseringen skjer i form av retningslinjer for en ny låneordning for boliger til utviklingshemmete. Retningslinjene trekkes opp i et brev fra Kommunaldepartementet til Husbanken i 1990, og følges opp med to Rundskriv fra Husbanken (HB 1212, 1990; HB 1255, 1993). Her ble det presisert at en kunne velge ulike boformer, men det ble lagt til grunn at det normale skulle være enten bofellesskap der hver enkelt hadde sin egen fullverdige leilighet eller en egen fullverdig bolig uavhengig av fellesløsninger. Fullverdig vil si at den skulle inneholde oppholdsrom, soverom kjøkken og bad, og være på rundt 50 kvm. Det ble videre satt et tak på antall i samme bofellesskap på normalt fire<sup>1</sup>. Det var også åpnet for

---

<sup>1</sup> Rundskriv HB 1255 bruker fire, mens det eldre rundskriv HB 1212 bruker fire-fem.

bokollektiv der den enkelte ikke hadde en fullverdig leilighet, men det skulle normalt ikke brukes som varig bolig.

Retningslinjene for boliger var relativt konkrete, mens for sysselsetting var de mer for målsetninger å regne. Prinsipper knyttet til normalisering og «levestandard slik vi ønsker for andre» gjaldt, men i praksis tok en forbehold. Det het i stedet at en tok sikte på «en gradvis styrking av arbeidstilbudene» (St. meld. nr. 47, 1989-90, s. 51) og at arbeidsmarkedsetaten måtte avgrense sitt ansvar til de som «fyller vilkårene for deltakelse i etatens ulike tiltak» (s. 50). De som ikke fylte vilkårene ble henvist til kommunale dagsenter, som en ikke-lovpålagt kommunal oppgave. En kan derfor si at i reformdokumentene var bolig prioritert både hva gjelder ambisjonsnivå og konkretisering, mens for sysselsetting var det snarere snakk om å stake ut idealer og en retning for framtidig utvikling, og der gjaldt forbehold. Dette reflekteres også i utviklingen gjennom reformfasen.

### **2.3. Endringer i levestandardene i reformåra**

I løpet av reformåra skjedde omfattende endringer i utviklingshemmetes livssituasjon. Kommunene tok over ansvaret i 1991, og institusjonene var i all hovedsak avviklet ved utgangen av 1996. Slik ble Norge det første landet i verden som avviklet institusjonsomsorgen for utviklingshemmete. Det skjedde også et løft når det gjaldt standarden på boliger, mens det var mindre endringer på andre områder. Beskrivelsen som følger her og de kommende avsnittene bygger i stor grad på en serie oppfølgingsundersøkelser gjort av Tøssebro med kolleger. Undersøkelsene er gjort i 1989 (før reformen), 1994 (like etter), 2001 (ti år etter) og 2010 (tjue år etter) (jf. Tøssebro 1996, Tøssebro og Lundebj 2002, Söderström og Tøssebro 2011).

Når det gjelder bolig, fulgte en i stor grad retningslinjene fra Husbanken (Tøssebro, 1996), dog slik at et mindretall flyttet inn i bokollektiv der den enkelte ikke hadde en egen fullverdig leilighet (ca. 15% av de som kom fra institusjon). Etter retningslinjene skulle slike bokollektiv være unntak og ikke brukes som permanente boliger. De aller fleste boligene var imidlertid bofelleskap for 3-5 personer, og med et gjennomsnitt på 3,8 personer (3,2 om en regner med de som bor alene). Det ble imidlertid reist kritikk om at noen som flyttet ut av institusjon, flyttet svært kort (innen eller rett utenfor det gamle institusjonsområdet) og at mange bofelleskap bar preg av å være «merkelapphus» (se diskusjon i Tøssebro, 1996). Bruken av egne boliger for de som flyttet ut av institusjon var også sparsom, men vanligere blant personer som flyttet fra foreldrehjemmet (6 prosent av de som flyttet ut av institusjon mot 44 prosent av de andre). Det hører også med i bildet at svært få utviklingshemmete bodde som folk flest, nemlig i en bolig de eide. Nittito prosent av de utviklingshemmete leide, stort sett av kommunen.

Selv om det hevet seg en del kritiske røster knyttet til boligbyggingen i reformperioden, oppsummeres dette likevel som en suksess og en utvikling i pakt med intensjonene. I den sammenhengen skal en notere at standardforbedringene også hadde sosiale konsekvenser. For



eksempel rapporterer personalet om et mye lavere nivå på konflikter og problemer mellom medboere, og foreldre forteller at det føles mye bedre å komme på besøk (Tøssebro, 1996). I media ble det reist en del kritikk om økende ensomhet, men dette har ikke dekning i den forskningen som fulgte reformens utvikling. Undersøkelsene viste i og for seg at det var problemer knyttet til ensomhet, men ikke mer enn det var i institusjonene (Tøssebro, 1996). Kritikken var trolig bygd på en idyllisert oppfatning av sosiale nettverk i institusjon, kanskje også fordømmer om at like barn leker best. Disse «barna» er rett og slett ikke så like.

Det kan også noteres at det skjedde en merkbar dreining i familienes syn på reformen i løpet av iverksettingsperioden. Som nevnt over var mange svært urolig da reformen var vedtatt, og bare en av seks trodde på forbedringer. Femtisju prosent trodde reformen ville føre til et dårligere tilbud, til tross for at foreldrenes organisasjon (NFU) var sterkt for reformen. Etter iverksettingen mente imidlertid tre av fire at reformen hadde ført til bedre forhold, og de var særlig fornøyd med bedringen av boforholdene. Mer enn 90 prosent mente boforholdene var blitt bedre (Tøssebro, 1996).

Et siste positivt element som må nevnes er at mange flere fikk et tilbud. Fra 1989 til 1999 steg antallet med bolig med tjenester fra ca. 6600 til 11 150<sup>2</sup> (Tøssebro & Lundeby, 2002), en økning på mer enn 60 prosent. Det gjør at Norge gikk fra å ligge lavt i forhold til antall med tilbud i institusjonsperioden, til å ligge høyt.

På den annen side var det mange levekårsområder der det skjedde mindre utvikling. Sysselsetting var et slikt område. Den største endringen i dagaktivitet gjaldt skole og voksenopplæring. Dette hadde et betydelig omfang i institusjonene, men ble kraftig redusert etterpå (Tøssebro, 1996). Det hadde i noen grad sammenheng med at en hadde tatt igjen mye av etterslepet som var oppstått fordi mange ikke hadde fått den skolegangen de hadde rett på. Men antagelig spilte en mer regelstyrt og restriktiv tildeling av voksenopplæringsressurser også en rolle. Reduksjonen innen utdanningssektoren kompenseres imidlertid med en økning i andre tilbud, i første rekke økt tilbud ved kommunale dagsenter og ulike former for vernet arbeid knyttet til arbeidsmarkedsetaten (vernet bedrift, arbeidssamvirke, arbeidssamvirke i offentlig sektor). Endringene i retning av normalisering av sysselsettingen ble imidlertid betydelig mindre enn mange hadde håpet på. Det er riktignok vanskelig å sammenligne sysselsettingen før og etter reformen, fordi organisasjonsformen endres så kraftig. Tøssebro og Lundeby (2002) foretar imidlertid en klassifisering basert på innhold (produksjon vs. aktivisering) og avstand til ordinært arbeid (fra integrering i arbeidslivet, via varig vernet arbeid, til kommunale dagsenter). Ut fra deres klassifisering ser en bare moderate endringer, bortsett fra nedgangen i voksenopplæring og at denne kompenseres med andre tiltak. Det skjedde riktignok utvikling av en del nye former for sysselsettingstilbud, som Arbeid med bistand og Arbeidssamvirke. Det første var i særlig grad i pakt med gjeldende ideologier, men favnet i praksis få (og færre etter som tida gikk). Det andre var i betydelig grad var en omdøping av HVPUs verksteder, og derfor i mindre grad en reell endring.

---

<sup>2</sup> Tallene for 1989 er døgnbukere i HVPU samt anslag over alle som hadde kommunal bolig/tjenester før reformen basert på Dyrendahl & Lian (1992). Tallene for 1999 er basert på departementets statusrapport.

Det hører imidlertid med til historien at gjennomsnittlig antall timer i dagaktivitet øker, og ikke minst at klart færre er svært lite sysselsatt. Særlig personer med sterk utviklingshemming får et mer omfattende tilbud etter reformen.

Utviklingen av sysselsettingen var også i og for seg i pakt med styringsdokumentene, selv om det skjedde mindre enn på boligsida. En tok sikte på en gradvis styrking og normalisering, og det må en si fant sted. Mange var imidlertid skuffet over at det ikke skjedde mer. Men som sagt, det var i pakt med styringsdokumentene at reformen etterlot seg et forbedringspotensial som gradvis skulle fylles.

## 2.4. Utviklingen etter reformåra

Bakgrunnen for dagens kritikk er imidlertid ikke hva som skjedde i reformåra, men hva som har skjedd eller ikke har skjedd etterpå. Her er det verd å gjøre en digresjon. Siden krigen har Stortinget drøftet utviklingshemmetes livssituasjon med ujamne mellomrom, og ved hver anledning har en tatt avstand fra forholdene og gitt et løfte om at det skal bli bedre. Men det var ikke slik at lite skjedde fra gang til gang. Likevel var oppsummeringen etter en tid at det var langt fra idealer til realiteter. Dette handlet i noen grad om sviktende iverksetting, men like mye at ambisjonene steg. I så måte skiller dagens debatt og dagens kritikk seg klart fra tidligere. I dag er ikke utgangspunktet for kritikken at en ønsker å løfte ambisjonene, men at 20 år gamle ambisjoner skal løftes *fram* igjen. Dette til tross for at det lå i føringene fra reformen at levekårene framover skulle følge samme utvikling som for andre samfunnsborgere – og der har det vært en betydelig utvikling de siste 20 åra.

På mange måter kan en si at resultatene av en reform ikke primært bør vurderes ut fra det som skjer i en intensiv periode med mye oppmerksomhet, selve reformåra. Lakmus-testen er hva som skjer etterpå, når oppmerksomheten synker og medias søkelys er slått av. Da vil en se om strukturene som er etablert er bærekraftige. Hovedtrekket i den nye strukturen er et kommunalt ansvar. Samtidig skjedde det noe i styringsformene rundt dette kommunale ansvaret etter hvert som reformperioden gikk mot slutten. Fram til slutten av 1990-åra så vi en relativt aktiv oppfølging fra statens side. Dette handlet dels om myke virkemidler som kurs og veiledning, men også klarere føringer og insentiver. Husbanken administrerte som nevnt en låneordning som stilte klare krav til boligtype og boligstandard. Økonomiske overføringer fra stat til kommune hadde øremerket form, og departementet gjorde nasjonale undersøkelser av utviklingen på feltet. Gradvis trekker imidlertid staten seg tilbake. Øremerkingen av ressurser oppheves og ressursene fordeles etter en tilleggsnøkkel i de generelle overføringene fra stat til kommune. Den spesielle låneordningen fra Husbanken, med klare føringer for boligene, avvikes til fordel for mer generelle boligsosiale ordninger, for eksempel låneordninger knyttet til omsorgsboliger der eldre er den primære målgruppen. Når departementet i 1999 gjennomførte den siste undersøkelsen av status for reformarbeidet, var også den aktive statlige oppfølgingen brakt til en slutt. Fra da av gjaldt det kommunale selvstyret. Dette var i og for seg intensjonen hele veien, men graden av statlig tilbaketrekning var en serie små beslutninger, og ikke-beslutninger, på siste halvdel av 1990-tallet. Og hva skjer da?

### *De første åra*

I 2001 foretok Tøssebro og Lundebø (2002) en undersøkelse av utviklingen av leveår og tjenester etter modell av de undersøkelsene som ble gjort i reformperioden. Der er konklusjonen at utviklingen minner om et kvantesprang som gjorde slutt på videre utvikling. HVPU var i en svært positiv utvikling på 1970- og 1980-tallet. Denne ble forsterket i reformåra like etter 1990, for så å stoppe helt opp. Det er imidlertid noen nyanser. Når det gjelder bolig får flere et tilbud. Kommunene prioriterer å gi et tilbud til flere enn det HVPU gjorde. Det lå i og for seg i føringene. HVPU hadde et delansvar begrenset til de som hadde behov for institusjonsplass, mens kommunen har et generelt ansvar. Det var også utvilsomt et viktig grep at ansvaret ble lagt entydig på et forvaltningsnivå.

Videre kan en notere at den boformen som egentlig skulle være et unntak, bokollektiv der den enkelte ikke har en fullverdig leilighet, gradvis forsvinner. En ser også en klar økning i andelen som bor i egen bolig utenfor bofellesskap, spesielt blant de som ikke kom fra institusjon. På den annen side vokser gjennomsnittlig antall som bor i samme bofellesskap. Dette skyldes i all hovedsak at en ser noen nye bofellesskap som er mye større enn de som ble bygd i reformåra. De kunne være for åtte eller flere. I disse bofellesskapene bor det også andre grupper enn bare utviklingshemmete, for eksempel eldre, personer med psykiske lidelser med mer.

Når det gjelder sysselsetting er også bildet at lite skjer, til tross for politiske intensjoner om at på dette feltet skulle utviklingen komme etter hvert (St. meld. nr 47, 1989-90, s. 51). En ser spor av to trender. Den ene er at flere blir uten sysselsetting, en dobling siden utviklingen av institusjonene (se tall nedenfor). Det andre er at flere er i varig vernet virksomhet knyttet til arbeidsmarkedsmyndighetene. Det siste er i tråd med reformens føringer. I og med at mange ordninger var endret fra 1994 til 2001, er ikke tallene uten videre sammenlignbare gjennom 1990-tallet. Det synes likevel å være rimelig å oppsummere med divergerende trender når det gjelder sysselsetting: En viss overgang til mer normalisert aktivitet (fra dagsenter til varig vernet arbeid), men også at flere blir gående uten sysselsetting.

### *Etter normaliseringens tiår: Bolig*

De trendene en så spor av i 2001, forsterkes i tiåret som fulgte. I tabellene som følger begrenser vi oss til å vise utviklingen fra 2001 til 2010, og omtaler tiden før 2001 bare i tekst. Det er også utviklingen fra 2001 til 2010 som er det viktigste bakteppet for analysene som gjøres videre i rapporten, og data fra 2010 i dette kapitlet er de samme som benyttes i kapittel 4.

I tabeller som handler om bolig splitter vi opp data fra 2010. Når en skal få fram trender, vil data for de som har bodd samme sted i 15 til 20 år virke som en konserverende faktor. Det er de nye boligene som viser trender. Vi har imidlertid ikke data for nye boliger, men vet hvem som har flyttet inn i nåværende bolig før eller etter 2000/2001. Boforhold for disse personene gir best inntrykk av utviklingstrekkene. Her vil imidlertid de som nylig har flyttet inn i en

gammel bolig være et konserverende element, men dette er tross alt mindre enn for de som har bodd samme sted i 20 år. I tabellene er de som har flyttet inn i nåværende bolig etter 2000 markert som 2010\*. De utgjør halvparten av alle vi har innflyttingstidspunkt for, eller 184 personer. Kolonnen for 2010 uten asterisk gjelder hele utvalget. Merk også at tallene ikke gjelder antall boliger, men antall personer som bor i disse boligene.

De viktigste trendene angående bolig går fram av tabell 1 og 2. Tabell 1 viser utviklingen i boligtype, definert på den måten Husbanken la opp til i Rundskrivene fra 1990-tallet (f eks HB 1255, 1993). En kan legge merke til tre ting. For det første er bokollektivene på vei ut, i tråd med reformens føringer. Bruken ble redusert fra 15 til 5 prosent i løpet av siste halvdel av 1990-tallet, og de utgjør i 2010 en forsvinnende liten del av boligene. For det andre skjer det en forskyvning over mot bofellesskap med fellesareal, mens bofellesskap uten fellesareal, det som i reformårene ble kalt samlokaliserte boliger, brukes mindre. Til sist viser tabellen en svak nedgang i andelen med egen bolig. Denne er ikke signifikant og poenget med å trekke det fram er å vise at utviklingen på slutten av 1990-tallet i retning av at flere fikk egen bolig, har stoppet opp. En kan også notere at når det gjelder type bolig er det få om noen forskjeller mellom de som flyttet inn i nåværende bolig før eller etter årsskiftet 2000/2001.

Tabell 1. Boligtype. 2001 og 2010. Prosent. Kilde: Söderström & Tøssebro, 2011.

	2001	2010	2010*
Egen bolig	21	17	18
Bofellesskap u/ fellesareal	29	19	19
Bofellesskap m/ fellesareal	44	62	60
Bokollektiv	5	2	2
Annet	1	1	1
Sum %	100	101	100
N	527	368	184

\* De som flyttet inn i nåværende bolig etter 2000

Selv om en kan notere en viss overgang til mer bruk av fellesareal, er det lite dramatisk i utviklingen av boligtype. Det er desto mer når en kommer til sammensetningen av bofellesskapene. Tabell 2 viser tall kun for bofellesskapene og gjelder antall som bor sammen, andel som bor i store bofellesskap (definert som sju eller flere) og andel som bor i sammensatte bofellesskap (flere grupper enn utviklingshemmete).

Tabell 2. Bofellesskap. Gjennomsnittlig antall som bor sammen, andel (prosent) som bor med sju eller flere og andel (prosent) bor i sammensatte bofellesskap. Kilde: Söderström og Tøssebro, 2011.

	2001	2010	2010*
Gj.snitt gruppestørrelse	5,0	7,0	8,1
Prosent som bor med sju eller fler	16	40	54
Prosent som bor i sammensatt gruppe	13	22	27

\* De som flyttet inn i nåværende bolig etter 2000

I reformåra holdt en seg til Husbankens retningslinjer og gjennomsnittlig antall som bodde sammen i 1994 var 3,8. Etter den tiden har det vært en klar økning, og gjennomsnittet for de som har flyttet inn i nåværende bolig etter 2000 er det dobbelte av hva Husbanken aksepterte som maksimum i reformåra. 71 prosent av de som har fått ny bolig etter 2000, har flyttet til en bolig som er større enn retningslinjene fra 1993, flere enn fire (HB-1255). En kan selvsagt spørre om det var noen grunn til å sette en grense på fire. Det var tross alt en særnorsk grense. I Sverige bruker en fem, mens flere engelskspråklige land anser seks som en rimelig grense for hva de kaller «domestic size group home». Poenget er imidlertid at over halvparten (54 %) av de som har flyttet siste tiår, har flyttet til bofellesskap som er større enn alle disse grenseverdiene. Og vi finner eksempler på bofellesskap for 12, 20 og 40.

I mange tilfeller er størrelse også et spørsmål om hvordan en regner. I Namsos ligger et bofellesskap som kan omtales som for åtte, 24 eller 75 (Saur & Johansen, 2012). Her er en administrativ enhet for åtte, men i samme hus er det også en enhet til, for 16, til sammen 24. Og i umiddelbar nærhet er det et omsorgskompleks for ytterligere 51, til sammen 75. Kittelsaa og Tøssebro (2011) undersøkte i hvilken grad det var tegn til at trenden i retning av større bofellesskap kunne skyldes at en i 2010 regnet flere enheter i umiddelbar nærhet som del av samme bofellesskap. Deres indikasjoner peker i motsatt retning. I 2010 svarer flere at området boligen ligger i bærer preg av omsorgsfunksjoner og at boligen ligger i en gruppe av omsorgsboliger. Det er derfor mer sannsynlig at trendene fra tabell 2 er en undervurdering i forhold til plassering i et større kompleks. Og det kommer i tillegg til undervurderingen som skyldes at enkelte nylig har flyttet inn i boliger bygd på 1990-talet.

Det siste poenget fra tabell 2 er at flere bor i sammensatte grupper. Dette var nærmest ikke-eksisterende i 1994, men blir mer og mer vanlig. Sammensetningen kan variere mye, men det vanligste synes å være utviklingshemmete sammen med personer med psykiske lidelser. En finner imidlertid også eksempler med kobling til eldreomsorg, fysiske funksjonsnedsettelse og rusomsorg.

Det som går fram av tabell 2, er de viktigste nye trendene når det gjelder bolig. Söderström og Tøssebro (2011) rapporterer imidlertid også om en økning i andelen som bor i såkalte «store sammenbygde hus» og en reduksjon i andelen som bor i hus bygd for det ordinære boligmarkedet. Dette er nok en refleks av framveksten av de nye store bofellesskapene. På andre områder er det minimal endring. Det er fortsatt like få som eier boligen, og størrelsen på selve leilighetene er bare marginalt redusert.

### *Organisering av tjenester i bolig*

Eventuelle endringer i tjenesteytingen og dens organisering er ikke tidligere analysert og har i mindre grad vært oppe i drøftingene av bekymringsfulle trender. For formålet med denne rapporten er derfor ikke trendene det viktigste, men om trekk ved tjenesteytingen, særlig organiseringen, kan påvirke koblingen mellom bolig og sysselsetting. Det kommer vi tilbake til i kapittel 4 og 5. Her skal vi bare kort vise noen trender, og med vekt på tema der (1) vi har

data og (2) der spørsmålet har vært oppe til debatt i reformåra eller etterpå. Vi har sammenlignbare data fra 2001 til 2010 for

- antall personer som har jobbet hos den utviklingshemmete november 2009 (vi ser ikke på antall årsverk, men antall «fjes» som har vært innom som tjenesteyter.) Dette kan regnes som en indikator på muligheter for å bli godt kjent)
- om boligpersonale også jobber med dagsenter (personalflyt)
- om boligpersonalets base er i boligen eller utenfor (indikator på hvor tett den utviklingshemmetes hjem og den ansattes arbeidsplass er koblet)
- om personalet jobber kun med den enkelte/ i boligen eller også med personer utenfor boligen
- om en har ansvar for flere brukere på samme tid (indikator på om det er rammer for å yte tjenester som er tilpasset den enkelte uten å måtte ta hensyn til andres behov)
- om en har tilgang på veiledning (indikator på faglig støtte)

Vi har kun sett på bofellesskap og bokollektiv, da slike tema vil fortone seg ganske annerledes for de som bor i egen bolig.

En kan notere endringer på tre av seks kulepunkt. Vi ser ingen endring når det gjelder tilgang på veiledning, om boligpersonalet jobber med dagsentertilbudet og i hvilken grad ansatte har ansvar for flere brukere på samme tid. Når det gjelder antall personer som er innom i løpet av en måned, ser vi en økning fra 13,8 til 16,6, en økning på 20 prosent. Dette skyldes trolig en policy-endring. Kort etter reformen la en betydelig vekt på det som etter Karl Grunewald (nestor i svensk omsorg for utviklingshemmete) kalles «den lille gruppens prinsipp» (se f eks Grunewald 1988). Det innebærer at en skal forsøke å holde samlet antall personer så lavt at en kan lære hverandre å kjenne og utvikle et personlig forhold og et personlig ansvar fra den ansatte sin side. Prinsippet ligger både bak at en satte taket på antall boenheter i bofellesskap til fire, og at en ønsket en liten stabil personalgruppe. I dag ser vi mer argumenter av typen «alle ansatte skal jobbe med alle i bofellesskapet». Også dette begrunnes med stabilitet. Det gjør tjenestene mindre sårbare for sykefravær og turnover, og en er mindre avhengig av å hente inn en helt ny person i slike tilfeller. Det er omstridt om stabilitet (få personer inne) på kort sikt er i strid med stabilitet på lang sikt, men vi ser uansett klare spor av en policy-endring. Og uansett er både 13,8 og 16,6 høyt i forhold den lille gruppens prinsipp. Det skyldes nok blant annet mange ansatte med små stillingsandeler.

Vi ser også en tendens til at flere ansatte jobber med base inne i selve bofellesskapet, og at flere kun jobber i det ene bofellesskapet. Andelen med base i bofellesskapet øker fra 75 til 89 prosent, og andelen som kun jobber i det ene bofellesskapet går opp fra 59 til 85 prosent. I 2001 jobbet med andre ord flere fra en personalbase utenfor boligen, og hos flere andre brukergrupper innenfor samme sone. Noen av disse endringene kan være en refleks av endringer i boligtype, for eksempel at mange flere bor der det er fellesareal. Det at bofellesskapet framstår som mer selvtilstrekkelig, altså at personalet jobber bare der, reflekterer trolig også en måte å organisere arbeidet på. Bofellesskapet framstår i større grad som en enhet av bolig og tjenester. Om det betyr at omsorgen blir mer total vet vi ikke, men vi

vil i kapittel 4 komme tilbake til om det har noen betydning for koblinger mellom bolig og sysselsetting.

### *Sysselsetting*

Tabell 3 viser endringer i type sysselsetting blant utviklingshemmete fra 2001 til 2010. På dette området er det noe vanskeligere å følge utviklingen over tid fordi ordningene skifter raskere. Det er imidlertid mulig å følge noen hovedspor over tid. Skillene mellom Ingen dagaktivitet, Utdanning, Kommunale dagsenter og Arbeidstiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten (senere NAV) er noenlunde stabile. Det er også over tid mulig skille tiltak fra NAV med forløpere i det som i dag kalles Varig tilrettelagt arbeid (VTA) fra tiltak der målet er inkludering på arbeidsmarkedet i en eller annen form (f eks Arbeid med bistand, Praksisplasser, Lønnstilskudd). I tabell 3 har vi også delt opp de kommunale dagsentrene etter hvordan informantene (ansatte i bolig) oppfatter aktivitetene; om de i hovedsak er arbeidsaktige, aktivisering eller blandet. Tabell 3 viser utviklingen.

Tallene tyder langt fra på at det har foregått en normalisering av sysselsettingen, slik reformdokumentene (St.meld. nr. 47, 1989-90) la opp til. Vi ser snarere det motsatte. Andelen uten sysselsetting øker fra 5 prosent i 1994 via 10 prosent i 2001 til 16 prosent i 2010. Dette er en relativt klar trend. Videre ser vi en forskyvning fra Varig tilrettelagt arbeid i regi av arbeidsmarkedsmyndighetene og over mot kommunale dagsenter. Nedgangen i andel med Varig tilrettelagt arbeid er dramatisk. Vi kan også se en endring innenfor de kommunale dagsentrene, bort fra produksjon og over mot aktivisering. Samlet sett indikerer tabellen at andelen involvert i arbeidspreget sysselsetting (de tre øverste linjene) synker fra 58 prosent i 2001 til 36 prosent i 2010.

Tabell 3. Type sysselsetting, 2001 til 2010. Prosent. Kilde: Söderström og Tøssebro, 2011\*.

	2001	2010
Arbeid/tiltak for inkludering i arbeid	4	6
Varig tilrettelagt arbeid (NAV)	30	13
Kommunalt dagsenter – arbeid	24	17
Kommunalt dagsenter – blandet	8	11
Kommunalt dagsenter – aktivisering	23	32
Utdanning	2	3
Ingen	10	16
Sum prosent	101	98
N	512	354

\* Tallene avviker svakt fra kilden fordi noen inkonsistente svar er fjernet

I perioden har det også vært en reduksjon i gjennomsnittlig antall timer per uke i dagaktivitet. Dette skyldes i første rekke at flere er uten dagaktivitet, men Söderström og Tøssebro (2011) viser at det også er en viss reduksjon i antall timer i all produksjonsorientert aktivitet, dvs. arbeid på dagsenter, varig tilrettelagt arbeid og tiltak for integrering i arbeidslivet.

Det hersker noe uenighet om hvor sterk trenden angående sysselsetting er. Det er neppe tvil om at flere er uten sysselsetting, men tall fra andre undersøkelser kan tyde på at tabell 3 overdriver reduksjonen i tilbudene fra NAV. Det er ingen tvil om at utviklingshemmetes andel av alle på tiltak som Arbeid med bistand (AmB) og Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er redusert (Econ, 2004; Mandal, 2008; NOU 2012: 6). Dette er til dels ordninger som startet som tiltak for utviklingshemmete, men som har blitt utvidet for flere brukergrupper. I takt med at ordningene utvides, er det naturlig at utviklingshemmetes andel av alle på tiltaket går ned. Men det betyr ikke nødvendigvis at færre utviklingshemmete mottar tilbudet. Når det gjelder AmB, er det imidlertid ingen uenighet om at også antallet utviklingshemmete har gått ned over tid. Det bekreftes av andre undersøkelser (Econ, 2004; NOU 2012: 6). For VTA er bildet mer usikkert. Tall Mandal (2008) presenterer med basis i registerdata fra NAV tyder ikke på noe fall i antall utviklingshemmete på VTA fra 2002 til 2006. NOU 2012: 6 viser imidlertid en viss nedgang fra 2004 til 2011 (s. 72-73). Nedgangen er imidlertid langt fra så dramatisk som tabell 3 tyder på. Ellingsen (2011) har imidlertid publisert tall som favner en lenger tidsperiode, fra 1992, og de tyder på en betydelig nedgang fra 1995. Hans data gjelder riktignok ikke bare på VTA, men også ordninger som ble avløst av VTA. Det samme gjelder Söderström og Tøssebro (2011) sine tall. Men når intensjonen er å se utviklingen av sysselsettingen over tid, er det rimelig å se også på ordninger som gjaldt forut for innføringen av VTA.

Uansett tolkning og uenighet om detaljer; bildet er at vi står overfor en klar utfordring når det gjelder utviklingshemmetes sysselsetting, og en ny rapport fra NAKU (Nasjonalt kompetansesenter om utviklingshemming, jf. Reinertsen, 2012) viser at en betydelig andel av personer på dagsenter bør kunne sysselsettes på tiltak i regi av NAV. En rimelig sammenfatning er derfor at det har vært en bevegelse i feil retning i forhold til normalisering av sysselsettingen, og at det gjelder både type sysselsetting og antall timer i uka. Det er noe tvil om hvor sterk endringen er for VTA med forløpere, men totalbildet skulle det likevel ikke herske noen tvil om.

Det som er beskrevet over er de viktigste trendene i forhold til utviklingshemmetes sysselsetting. De negative trendene reflekteres imidlertid ikke i andelen som til daglig arbeider sammen med kolleger uten funksjonsnedsettelse. Den har ikke endret seg særlig siden 2001 og har egentlig vært ganske stabilt siden 1994 (Söderström og Tøssebro, 2011). Det er heller ingen endring i forhold til i hvilken grad den utviklingshemmete har deltatt i å bestemme over sin sysselsetting. Avlønningen har imidlertid steget mindre enn blant folk flest. Fra 2001 til 2010 steg gjennomsnittslønna for folk flest i følge SSB (2010) med 52 prosent i industrien og 47 prosent i helse- og sosialsektoren. Blant utviklingshemmete var det 36 prosent (Söderström og Tøssebro, 2011). Dette gjelder avlønningen fra sysselsetting, men den viktigste kilden til livsopphold for nær sagt hele gruppen vi studerer er trygd. I det lyset sier utviklingen av lønna mer om signalverdier enn de samlede økonomiske forholdene for personene.



## **2.5. Avrunding**

I fortsettelsen av rapporten vil vi ikke gå nærmere inn i trendene beskrevet her, men de vil være bakteppet for analysene som gjøres. Vi vil også sørge for å fange opp de sidene ved bolig og sysselsetting der vi ser en problematisk utvikling, for å vurdere om de kan ses i sammenheng med hverandre – som ulike aspekter ved én trend. Før vi kommer så langt skal vi imidlertid se på det datagrunnlaget som våre empiriske analyser og konklusjoner bygger på.



### 3. Gjennomføring av undersøkelsene

For å svare på problemstillingene i denne rapporten, bygger vi på to ulike sett av data. I den statistiske delen av studien tar vi utgangspunkt i et datasett som opprinnelig ble samlet inn for å beskrive utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmete i 2010. Disse data ligger også til grunn for beskrivelsen av utviklingstrekk i kapittel 2, men da også basert på tilsvarende data fra 1989, 1994 og 2001 (jf. Tøssebro 1992b, Tøssebro 1996, Tøssebro og Lundeby 2002, Söderström og Tøssebro 2011). Dette materialet har mye informasjon om bolig og boforhold, sysselsetting, samt en del om organisering av tjenester, og analysene presenteres i kapittel 4.

Dette materialet kan imidlertid ikke gi svar på alle problemstillingene som prosjektet reiser, blant annet hvor tett sysselsetting og forhold ved boligen er knyttet til hverandre, hvordan de organisatoriske forholdene er, samt hva som preger tenkning, begrunnelser og policy-vurderinger i de enkelte kommunene. Den sier heller ikke noe om hvordan det jobbes med utvikling av tilbud i NAV eller kommunale dagsentertilbud. I kapittel 5 bygger vi derfor på en nærstudie i ni kommuner som er gjennomført i 2013 spesielt for formålet med denne rapporten. De to undersøkelsene omtales hver for seg også i dette kapitlet.

#### 3.1. Undersøkelsen av levekår og tjenester for utviklingshemmete, 2010

Dette er som nevnt et eksisterende datasett, som NTNU Samfunnsforskning hadde ansvar for å hente inn i 2010. Det tar utgangspunkt i tidligere undersøkelser om samme emne, og er utformet for å kunne gi muligheter for sammenligning over tid. Innsamlingen av data i 2010 er tidligere beskrevet i mer detalj i Söderström og Tøssebro (2010, 2011). Her følger derfor bare noen hovedpunkt, samt en redegjørelse for de analytiske strategiene vi har benyttet.

##### *Datainnsamling*

Utvalget ble trukket i to steg. Først trakk Statistisk sentralbyrå 53 kommuner, som til sammen skulle ligne et Norge i miniatyr. Disse kommunene ble forespurt om de ville delta, herunder å sende ut forespørsler til deltakere og å tillate intervju med ansatte. I tidligere tilsvarende undersøkelser (1994 og 2001) var det full oppslutning fra kommunene. Denne gangen ønsket ikke 18 kommuner å delta. Utvalget av kommuner ble derfor 35. I disse kommunene ble det sendt forespørsler om deltakelse for alle voksne utviklingshemmete mellom 20 og 67 år ut fra kommunenes oversikt. Denne oversikten er i praksis basert på årlig rapportering til departementet i forbindelse med tildeling av tilskudd, og bygger i hovedsak på administrative (registrerte) klassifiseringer. Forespørselen gikk til personene med utviklingshemming selv

dersom kommunen mente de hadde samtykkekompetanse, og til hjelpeverger for de øvrige. Forespørselen gjaldt tillatelse til å intervju en ansatt som kjente den utviklingshemmete godt, samt utsending av et spørreskjema til hjelpeverger som ga samtykke også til dette. I praksis fikk vi samtykke til å intervju personale for 432 personer, og å sende spørreskjema til 367 hjelpeverger/ pårørende<sup>3</sup>.

Da intervjuene skulle foretas, møtte vi nok et problem som ikke forekom i de tidligere undersøkelsene. Noen ansatte ville ikke intervjues. Noen hadde fått beskjed av en mellomleder om ikke å la seg intervju, andre var redd de ikke hadde fullmakt til å snakke, mens atter andre gjorde seg utilgjengelig. Det ble derfor kun foretatt 385 intervjuer, mens det mangler intervju for 47 personer der både hjelpeverge og kommune har gitt tillatelse. Vi fikk svar på 306 spørreskjema til hjelpeverger/ pårørende.

Frafallet gir grunn til å spørre om materialet inneholder skjevheter en må være oppmerksom på, særlig fordi frafallet langt fra virker tilfeldig. Det er grunn til å frykte at kommuner som helst ikke vil ha innsyn i sine tjenester er dårlig representert. Söderström og Tøssebro (2011) har gått gjennom mulige skjevheter langs kriterier som alder, kjønn, kommunestørrelse, funksjonsnivå med mer, og gjør ingen urovekkende funn. Det er representasjon fra omtrent alle fylker, store og små kommuner, kyst og innland, vertskommuner, med mer. Det er likevel en tvil knyttet til måten frafallet har skjedd på, og som gjør at det kan bli tegnet et noe for positivt bilde. Dette gjelder imidlertid særlig i forhold til beskrivelser av trender, og neppe den typen analyser som er de primære i denne rapporten.

Intervjuene med ansatte foregikk fra februar til juni 2010, og ble gjennomført av en forsker ved NTNU Samfunnsforskning og masterstudenter ved Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU. Spørreskjemaene til hjelpeverger ble sendt ut i april 2010, med en påminning i slutten av mai. Analysene i denne rapporten baserer seg i all hovedsak på data fra intervjuene med ansatte.

#### *Datasettet*

Undersøkelsen inneholder informasjon om en rekke variabler med relevans for problemstillingene i rapporten. Det gjelder boforhold, tjenester og sysselsetting. I tillegg er kommune registrert, slik at vi kan legge til ulik informasjon om kommunene, blant annet fra offentlig statistikk. I praksis har vi sett på følgende sett av egenskaper eller variabler:

*Sysselsetting:* Vi undersøker særlig type sysselsetting (tiltak for integrering i arbeidslivet, varig tilrettelagt arbeid, dagsenter, utdanning, ingen sysselsetting), men også antall timer i uka, om en jobber sammen med andre uten funksjonsnedsettelse, om en har deltatt i beslutningen om sysselsetting, samt lønn.

---

<sup>3</sup> Utviklingshemmete kunne også svare at de ville svare selv, og i de tilfellene ble det gjennomført kvalitative intervju. Disse kan ikke benyttes i en statistisk analyse, og brukes derfor ikke her.

*Bolig:* Det viktigste er type bolig (egen bolig eller bofellesskap), antall som bor i bofellesskapet og sammensetning av bofellesskapet (bare utviklingshemmete eller flere grupper). Vi ser imidlertid også på eie- og leieforhold, om bygget er for en bestemt målgruppe (vanlig boligmarked, utviklingshemmete, omsorgsboliger), når en flyttet inn i boligen og nabolagets preg av omsorgsfunksjoner.

*Hjemmetjenester:* Her har vi i første rekke spørsmål som handler om organisering, slik som personalflyt mellom bolig og sysselsetting, forekomst av enkeltvedtak, ansvarsgrupper og individuell plan, tilstedeværelse av leder, om det er faglig eller administrativ leder, om ansatte bare yter tjenester til de som bor i bofellesskapet og hvor mange personer som i løpet av en måned hjelper den utviklingshemmete. Videre har vi spørsmål som handler om lokaliteter, som like gjerne kunne vært klassifisert under «boligen», men som likevel er så nært knyttet til tjenester at vi plasserer dem her. Det dreier seg om det er kontor og personalrom i boligen, om personalet har base i eller utenfor boligen, om det ligger andre funksjoner i huset der utviklingshemmete bor (f.eks. helsestasjon). Vi har også registrert samlet ressursbruk i form av antall ansatte.

*Kommunen:* Kommune er en statistisk sett problematisk variabel fordi den er på nominalt nivå (kategorinivå) og med mange kategorier. Det gjør analysene uoversiktlig om ikke kommuner kan grupperes på en god måte (f.eks. landsdel) eller føres over til ordinale eller rangerte variabler (for eksempel folketall). Dette gjør at statistiske analyser kan miste kommunal variasjon som følger andre skillelinjer enn de rangerte variabler vi lager. Vi har gruppert de deltakende kommunene etter folketall, landsdel, sentralitet (Statistisk sentralbyrå sin klassifisering), historie som vertskommune for institusjoner (tre kommuner med vertskommunetilskudd er i materialet, antall intervju er 41) og andelen av utviklingshemmete som bor i store bofellesskap.

*Egenskaper ved personene:* Aktuelle variabler for statistisk kontroll er alder, kjønn, funksjonsnivå og utfordrende atferd. Måten funksjonsnivå og utfordrende atferd er målt på presenteres når variablene brukes første gang.

Når det gjelder detaljer i sammensetning av utvalget, for eksempel med hensyn på alder, funksjonsnivå, kjønn og kommunestørrelse viser vi til Söderström og Tøssebro (2011). Vi gjentar ikke det her, men minner om at aldersspennet er personer fra 20 til 67 år. Vi kommer mer konkret tilbake til de ulike variablene i forbindelse med analysene i kapittel 4.

#### *Analytisk strategi og framstilling*

Analysene vi gjennomfører er av to slag. I første omgang ser vi på enkel beskrivende statistikk på områder av relevans for prosjektets problemstillinger, og da i første rekke knyttet til sysselsetting, bolig og tjenester. Det som gjelder bolig og sysselsetting hver for seg er publisert tidligere (Söderström og Tøssebro, 2011), og oppsummert i beskrivelsen av trender foran. Her vil vi presentere enkle krysstabeller som viser sammenhengene mellom på den ene siden bolig og tjenester, og på den andre sysselsetting. Dette vil vise i hvilken grad en kan

finne sammenhenger mellom de to (tre) områdene. Her brukes statistisk signifikans (kvikvadrat-test) som kriterium på om en skal legge vekt på en sammenheng eller ikke. I tråd med vanlig praksis, krever vi at sannsynligheten for at en vist sammenheng skal oppstå tilfeldig er mindre enn 5% ( $p < 0,05$ ) for at sammenhengen skal regnes som signifikant (verd å legge vekt på).

Som vist til i kapittel 1, kan imidlertid eventuelle sammenhenger skyldes forhold som ikke direkte har noe med boforhold eller tjenester å gjøre. Det kan for eksempel skje dersom sterkt utviklingshemmete oftere bor i store bofellesskap og oftere er i dagsenter. Det kan også skje ved sammenfall av trender i bestemte kommuner. Vi vil derfor også gjennomføre enkle krysstabell-analyser for sammenhenger mellom kommune og sysselsetting.

Det er imidlertid nødvendig også å gjennomføre statistiske kontroller for de enkeltstående sammenhengene vi finner, for eksempel mellom bolig og sysselsetting. Det handler dels om kontroll for ulike kjennetegn ved personene (alder, funksjonsnivå). Dette vil avdekke spuriøse eller tilsynelatende sammenhenger. Samtidig skal ikke slike sammenhenger alltid bare tolkes som spuriøse. Det kan også være at de indikerer ulike spor eller stier som peker i retning av bestemte former for sysselsetting. Dersom for eksempel en sammenheng mellom store bofellesskap og deltakelse på dagsenter skyldes at sterkt utviklingshemmete er overrepresentert begge steder, kan vi snakke om et spor eller en sti som fører sterkt utviklingshemmete inn i så vel bestemte former for bolig som sysselsetting. Her kan en ikke snakke om årsaker i forholdet mellom bolig og sysselsetting, men mer om spor som enkelte utviklingshemmete føres inn i.

Disse statistiske kontrollene krever imidlertid relativt komplekse statistiske analyser. Vanligvis vil en da bruke såkalt multippel regresjon, særlig fordi den produserer tall og koeffisienter som er rimelig intuitivt forståelige. Det kan imidlertid ikke brukes her, på grunn av egenskaper ved de variablene som inngår i våre analyser. Vanlig multippel regresjon forutsetter at variablene er metriske og måles langs en entydig skala. Men det er verken tilfelle for type sysselsetting eller type bolig, egentlig bare for få av våre sentrale variabler. Videre fungerer vanlig regresjon bare ved noenlunde lineære sammenhenger, men sammenhengen mellom for eksempel størrelse på bofellesskapet og type sysselsetting er, som vi skal vise senere, ikke lineær.

Vi er derfor henvist til å vurdere alternativ. Et vanlig alternativ i slike tilfeller er såkalt logistisk regresjon, men det har noen klare ulemper. En er at resultatene eller koeffisientene lett misforstås (overvurderes), en annen at når en har en avhengig variabel (her type sysselsetting) med fire kategorier må analysen gjennomføres fire ganger, en for hver type sysselsettingstiltak. Det gjør at leseren lett drukner i tall som kan misforstås. Diskriminantanalyse er en annen lite intuitiv analyseform, som er særlig egnet når en skal se mønsteret bak om noen havner i den ene eller andre typen sysselsetting – inkludert om for eksempel det å være uten sysselsetting kan ses som motsatsen til å ha varig tilrettelagt arbeid, eller om det snarere er aktivisering i dagsenter som er motsatsen. I denne rapporten bruker vi

diskriminantanalyse kun for dette formålet, mens vi for øvrig bruker logistisk regresjon i de komplekse analysene.

I selve rapporten søker vi å unngå bruk av for mye tekniske uttrykk, koeffisienter og tekniske detaljer. Vi vil snarere presentere argumenter, resultater og oppsummeringer. Så er i stedet de ulike detaljene og tabellene presentert i vedlegg, mest beregnet på den som vil kontrollere våre oppsummeringer opp mot tabeller og tall. Vedlegget går også gjennom detaljer i hvordan vi har bygd opp analysene og hvordan de ulike koeffisientene skal forstås. Vi legger vekt på at selve rapportteksten skal kunne leses uten at en studerer vedlegget i detalj, men som sagt, dersom en vil gå oss etter i sømmene, må en også lese vedlegget.

### **3.2. Nærstudie i ni kommuner**

Den kvalitative delen av undersøkelsen, som vi har kalt kommuneundersøkelsen, ble gjennomført våren 2013 i ni kommuner. De ni kommunene som har deltatt i undersøkelsen, ligger i ulike landsdeler og varierer i størrelse; fra en stor bykommune til mindre byer og småkommuner med om lag 5000 innbyggere. Fire kommuner har status som byer mens de øvrige er landkommuner. De fleste av kommunene er organisert etter en tonivåmodell med egne bestiller- og utførerfunksjoner. Organiseringen av tjenestene til mennesker med utviklingshemming varierer også. I noen kommuner inngår tjenestene som del av den ordinære hjemmetjenesten mens andre kommuner har organisert en egen miljøarbeidertjeneste som enten er rettet bare mot personer med utviklingshemming eller også mot andre grupper av yngre med funksjonsnedsettelse. Tre av kommunene er vertskommuner, og de har spesielle utfordringer knyttet til at vertskommunetilskuddet går ned når tidligere institusjonsbeboere blir borte. De må omstille en del av virksomheten og mener at det tilskuddet som forsvinner er for stort fordi mange av de tidligere institusjonsbeboerne er eldre og trenger et svært omfattende tjenestetilbud.

Kommunene ble valgt ut strategisk fordi vi ønsket å få et bredest mulig bilde av tjenestenes utforming og innhold og av hvordan dagliglivet utspiller seg for personer med utviklingshemming. Vi fikk hjelp fra personer både i det offentlige og i brukerorganisasjoner som vi regnet med hadde kjennskap til et variert utvalg av kommuner. Vi kom fram til kommuner som var kjent for gode tjenester, kommuner som hadde vært omtalt i pressen i form av oppslag av negativ art og kommuner som hadde vært vertskommuner for institusjonene under HVPU. At vertskommuner skulle med, vare et ønske fra oppdragsgiver. For å gjøre det enkelt å kunne oppsøke kommunene og slippe alt for mye reising, valgte vi kommuner som lå noenlunde samlet i tre fylker; Nord-Trøndelag, Oppland og Rogaland.

Vi valgte å ta kontakt med kommunene over telefon, og prøvde å finne fram til en leder på overordnet nivå som hadde myndighet til å kunne svare på vår henvendelse. Dette kunne være helse- og sosialsjef, kommunaldirektør eller tjenesteleder. I de fleste kommunene ønsket en å lese gjennom vår prosjektskisse og drøfte henvendelsen med andre før avgjørelse om deltakelse i prosjektet ble tatt, mens andre sa ja umiddelbart fordi prosjektet hørtes interessant

ut. Etter kort tid ble kommunene kontaktet igjen, og samtlige takket ja til å delta i undersøkelsen. Hver kommune oppnevnte en kontaktperson for prosjektet. Dette var ofte en tjenesteleder på mellomledernivå som hadde godt kjennskap til feltet. Kontaktpersonene fikk i oppdrag å finne fram til egnede intervjupersoner og sette opp et program for datainnsamlingen i kommunen. Dette viste seg å være en god inngang til kommunene, og overalt fikk vi kontakt med ledere, tjenesteutøvere og pårørende som hadde gitt sitt samtykke til å delta. I enkelte kommuner valgte vi også å ha fokusgrupper med personer med utviklingshemming. Disse gruppene ble også valgt ut av kontaktpersonen i samarbeid med nærpå personer og / eller pårørende.

I tillegg til å velge ut intervjupersoner ba vi også kontaktpersonene om å sende oss aktuelle politiske og administrative dokumenter knyttet til tjenester for personer med utviklingshemming med vekt på dokumenter som handlet om bolig og / eller sysselsetting. Med unntak av to småkommuner sendte alle kommunene inn aktuelle dokumenter. Det kunne være kommunestyresaker, brukerundersøkelser, boligsosiale handlingsplaner og evalueringer av ulike sider ved tjenestene. Det var flest saker som handlet om bolig; for eksempel om planlegging og bygging av bofellesskap. I flere av disse sakene kom det fram hvilke begrunnelser som lå til grunn for de vedtakene som ble fattet. Det var få saker som omhandlet sysselsetting, men det fantes samarbeidsavtaler mellom kommuner og vekstbedrifter, evaluering av dagsenter og notater som framholdt mangel på sysselsetting i enkelte kommuner. I dokumentene som angikk sysselsetting kom begrunnelsene for valg av type virksomhet ikke like godt fram som i saker på boligområdet, men enkelte saker viste til mål for sysselsettingstilbudet.

### *Informantene*

Utvalget av informanter som ble intervjuet ble strategisk valgt ut med tanke på at de skulle være typiske for de fenomenene vi skulle studere (Thagaard 2003). De skulle kunne presentere offentlige tiltak og tjenester fra ulike innfallsvinkler, og kontaktpersonene fikk i oppdrag å velge ut sentrale aktører og beslutningstakere i kommunene og NAV, ledere i hjemmebaserte tjenester og dagsenter, ansatte i samme type tjenester, pårørende med og uten tilknytning til brukerorganisasjoner og personer med utviklingshemming. Sentrale beslutningstakere ble spurt om beslutningsprosesser, utfordringer og organisering av tjenestene. Ansatte og ledere ble intervjuet om tjenestenes målsettinger, hva de får til og hvordan situasjonen er for personer med utviklingshemming i deres kommune. Pårørende ble bedt om å dele sine erfaringer fra samarbeidet med kommunen, om dagens situasjon og om deres mulighet for å påvirke tjenestene. Intervjuene med personer med utviklingshemming dreide seg om deres forhold til sysselsetting, bolig/tjenester og fritid.

Intervjuene ble gjennomført våren 2013 ved at vi reiste til kommunen og brukte en hel dag på intervjuer i de små kommunene og to dager i de større kommunene. I de små kommunene var det bare en intervjuer mens to intervjuere deltok i de store kommunene. Under viser vi en oversikt over antallet informanter som er intervjuet og om intervjuene har vært gjort individuelt eller som fokusgruppeintervju. I alt har vi intervjuet 131 personer, noe som er et



svært høyt antall for en kvalitativ studie. Deltakere i intervjuer og fokusgrupper fordeler seg slik: 34 ledere på overordnet og mellomledernivå, 46 ansatte i bolig og sysselsettingstiltak, 31 pårørende og 20 personer med utviklingshemming.

I oversikten under bruker vi navn på kommunene, mens i vi i teksten videre har valgt å la være å bruke kommunenavnene. En grunn til det er at enkelte av disse kommunene er så små at det kan være mulig å kjenne igjen enkeltpersoner ut fra beskrivelser av tiltakene. En annen grunn er at det kan være forvirrende for en leser dersom kommunenavnene stadig går igjen i teksten.

Tabell 4. Oversikt over intervjuene. Antall personer

Kommune	Fokusgrupper	Antall deltakere	Individuelle intervjuer	Antall personer totalt
Namsos	3	14	8	22
Nærøy	3	15	3	18
Inderøy			9	9
Gjøvik	4	13	6	19
Søndre Land	1	4	5	9
Østre Toten	1	4	5	9
Stavanger	5	21	2 (4 deltakere)	25
Klepp	1	4	5	9
Hå	3	11		11
<b>Sum</b>	<b>21</b>	<b>86</b>	<b>45</b>	<b>131</b>

#### *Kvalitative intervjuer og fokusgruppeintervjuer*

Kvalitative forskningsintervjuer kan beskrives som en samtale mellom forsker og intervjuperson som er styrt av det forskeren ønsker å få kunnskap om. Slike intervjuer er egnet til å få tak i kunnskap om menneskers erfaringer, tanker og følelser (Thagaard, 2003). Både ved de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene brukte vi en semi-strukturert intervjuform. Det vil si at de temaene vi spurte om, stort sett var fastlagt på forhånd, mens samtalsens gang avgjorde hvor i intervjuet de ulike temaene ble tatt opp (Thagaard, 2003). Intervjuguidene var tematisk tilpasset de ulike intervjupersonene og fokusgruppene.

Fokusgrupper er i økende grad tatt i bruk innenfor kvalitativ forskning. På samme måte som ved individuelle intervjuer kan fokusgrupper brukes for å få fram intervjupersonenes erfaringer, refleksjoner og meninger. En fordel med fokusgrupper er at en kan få fram ulike erfaringer og synspunkter og på den måten kan en få brakt inn bredere perspektiver på de ulike temaene. Fokusgrupper styres ut fra et tema eller forskningsspørsmål, og en kan velge å studere selve det innholdsmessige og / eller interaksjonen i gruppa (Wibeck, 2000). I vår sammenheng var det selve innholdet i diskusjonen i gruppa som var av betydning, og vi la derfor ikke vekt på å studere gruppeprosessen som sådan. Imidlertid kunne det være av betydning å notere seg hvem som styrte samtalen eller om kroppsspråk ga informasjon om

stor grad av uenighet. Observasjon av samhandlingen i gruppa fikk likevel underordnet betydning, og i de fleste fokusgruppene forholdt deltakerne seg til tema på en saklig og reflektert måte. Samtidig var det til stede et stort engasjement i de fleste gruppene.

Vi gjorde to valg når det gjaldt sammensetting av fokusgruppene med ansatte. Det ene var at vi ba om at de måtte bestå av både ansatte i bolig/hjemmetjenester og ansatte i sysselsettingstiltak. Vi skulle ha fokus på samhandling dem i mellom og av den grunn var det viktig å se hvordan dette utspilte seg når de ansatte snakket sammen. Her kunne vi legge merke til om de kjente hverandre, refererte til felles erfaringer eller viste til felles holdninger eller verdier. Det andre valget vi tok var å samle ledere i egne fokusgrupper. Dette ble gjort fordi det erfaringsmessig ofte er slik at ledere tar ansvar for å styre samhandlingen når de er sammen med sine ansatte. Vi ønsket dessuten at de ansatte skulle få snakke fritt uten å måtte ta hensyn til noen som kanskje kunne mene at de hadde større oversikt. Erfaringene fra fokusgruppene med ledere og ansatte var at deltakerne var aktive og kom med nyanserte og til dels kritiske blikk på egen og kommunens praksis.

Som nevnt var det de kommunale kontaktpersonene som satte sammen programmet for intervjuene i kommunen. I samtlige kommuner fikk vi informanter på alle de nivåene og arbeidsplassene vi hadde etterlyst. Det var bare et unntak. Vi hadde også bedt om å få intervju ansatte eller ledere fra NAV, men det viste seg at det bare var i fire kommuner at kontaktpersonen lyktes med å rekruttere intervjupersoner fra NAV. For øvrig varierte opplegget for datainnsamlingen fra kommune til kommune. Et sted foregikk alle intervjuene i fokusgrupper og i en annen kommune var det bare lagt opp til individuelle intervjuer. Dette viste seg å være positivt fordi vi fikk individuelle intervjuer med enkelte ansatte og ledere, og vi fikk fokusgrupper med pårørende. Dette ga enda mer bredde til vår forståelse fordi folk flest snakker annerledes i gruppe enn i individuelle samtaler med en forsker.

For pårørende som møttes i fokusgrupper viste det seg at de opplevde det som en god erfaring, og vi erfarte at det var vanskelig å få avsluttet diskusjonene. I et par kommuner sa de pårørende at det var første gangen de hadde snakket med andre foreldre på denne måten, og de lurte på om de skulle prøve å treffes igjen. Andre steder var pårørende organisert i brukerorganisasjoner og vant til å trekke fram synspunkter på hvordan kommunen håndterte utfordringene med tjenesteutforming. Her ble det diskutert ganske livlig og ikke minst kom det fram forslag til hvordan kommunen kunne gjøre ting bedre. De individuelle intervjuene med pårørende ga detaljert informasjon på individnivå, og tilførte dermed en annen type informasjon enn det som kom fram i fokusgruppene.

Fokusgrupper med personer med utviklingshemming kan by på spesielle utfordringer. Meyer og Gjørum (2011:191) skriver at mennesker som kan ha vansker med å bearbeide informasjon, uttrykke seg verbalt, eller resonnere og argumentere på et abstrakt nivå vil kunne skape en særegen kommunikativ setting. Det er viktig at de som velges ut til å delta i en fokusgruppe må ha et verbalt språk som gjør det mulig for dem å kunne uttrykke seg, og de må kunne forholde seg til andre i en felles samtale. Kontaktpersonene som valgte ut deltakere til prosjektet, ble bedt om å vurdere om mulige deltakere med utviklingshemming kunne ha utbytte av å delta, og om de hadde tilstrekkelig språkforståelse og uttrykksevne til å kunne

delta i en temabasert samtale som det en fokusgruppe er. Erfaringene vi gjorde oss var at vi fikk deltakere som kunne delta i en samtale, og at vi fikk særlig god informasjon på området sysselsetting og fritid.

Tidligere erfaringer fra intervjuer med mennesker med utviklingshemming er at det er en fordel å ha gjort seg kjent med intervjupersonene før intervjuet og har satt seg inn i deres konkrete situasjon (Kittelsaa, 2008). Dette hadde ikke vi anledning til, og intervjupersonene møtte oss derfor for første gang ved på det avtalte tidspunktet for fokusgruppa. Som intervjuere måtte vi prøve å skape et tillitsforhold der og da samtidig som vi skulle forklare hensikten med gruppa og hva det innebærer å delta i et forskningsprosjekt. Vi valgte å be en person som kjente intervjupersonene godt om å være med i gruppa, mer eller mindre som observatør. Vi regnet med at en nærpersion som intervjupersonene hadde tillit til, kunne bidra til å skape en trygg ramme rundt intervjuet. Personen bidro også til å hjelpe til med den gjensidige forståelsen mellom oss og intervjupersonene i situasjoner hvor det viste seg at den ene parten ikke forsto hva den andre sa. Personene selv bidro også til at vi lærte mer om hvordan vi kunne gå fram. I et av de første møtene, ble det stilt et spørsmål til hele gruppa, og så ble det helt stille. Spørsmålet ble gjentatt, men ikke noe skjedde. Da sa en av intervjupersonene: *Du må spørre en av gangen*. Dette lærte oss at vi skulle stille i alle fall det første spørsmålet til hver enkelt deltaker slik at alle fikk si noe med det samme. Når en slik runde var gjennomført, viste det seg ofte at det var nok til å åpne mer for en felles samtale.

### *Analyse*

Som analysemetode anvendte vi en temasentrert tilnærming fordi det er temaene bolig og sysselsetting som hele tiden har vært i fokus (Thagaard, 2003). Når en bruker en temasentrert analyse, er det viktig å påse at temaene ikke løsrives fra den sammenhengen de står i, men at et helhetlig perspektiv opprettholdes. Analysen ble derfor foretatt i to steg. Først tok vi for oss hver enkelt kommune og gikk gjennom alle intervjuene og saksdokumentene slik at vi fikk en samlet oversikt. Med basis i kommuneoversiktene identifiserte vi så de temaene vi var interessert i og temaer som dukket opp i datamaterialet. Neste steg var så å sette sammen temaene på tvers av kommunene. Vi fikk da fram et bilde hvor vi både kunne sammenlikne kommuner og utsagn fra informanter som hadde ulike ståsteder i forhold til temaene. På den måten fikk vi fram ulike «stemmer» og kunne gi en nyansert oppfatning av sammenhenger mellom bolig og sysselsetting i vårt kommuneutvalg.

### *Etiske vurderinger*

Alle deltakerne i studien fikk skriftlig informasjon om prosjektet, om at det var frivillig å delta og at de når som helst kunne trekke seg fra studien. Alle skrev under på en erklæring om at deltakelsen var frivillig. Deltakerne med utviklingshemming fikk en lettlest versjon av informasjonsskrivet, og kontaktpersonene ble bedt om å sørge for at ansatte eller pårørende i tillegg kunne gi muntlig informasjon for å sikre at innholdet i skrevet ble forstått. Vi ba også om at pårørende eller ansatte måtte vurdere om deltakerne hadde samtykkekompetanse (NESH, 2006). Dette var i tråd med anbefalinger fra Personvernombudet for forskning som godkjente studien under forutsetning av at alle deltakerne hadde samtykkekompetanse.



## 4. Sammenhenger mellom sysselsetting og boforhold?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på de statistiske sammenhengene mellom boforhold og hjemmetjenester på den ene siden, og sysselsetting på den andre. Målsetningen er å avdekke eventuelle sammenhenger, gjerne i form av det en kan kalle veier til sysselsetting: om hvor og hvordan en bor fører inn i spor som peker mot bestemte former for sysselsetting. Kapitlet er bygd opp slik at vi i første omgang undersøker enkle sammenhenger mellom bolig og sysselsetting, så mellom tjenester og sysselsetting, mellom kommune og sysselsetting, før vi avslutningsvis går inn på komplekse statistiske kontroller og analyser.

Før vi kommer så langt skal vi imidlertid se litt nærmere på sysselsettingen. I datamaterialet finnes informasjon om en rekke forhold. Tabell 3 i kapittel 2 viser det vi kaller type sysselsetting (varig tilpasset, dagsenter, ingen, med mer), men vi har også informasjon om antall timer per uke, i hvilken grad en jobber et sted der det også er personer uten funksjonsnedsettelse, lønn og om en har vært med å bestemme egen sysselsetting. Alt dette har vært tematisert i forbindelse med reformen for utviklingshemmete og utviklingen etterpå.

I vår framstilling har vi valgt å bruke følgende begreper:

<i>Sysselsetting:</i>	samlebegrep som dekker arbeid, VTA-plass og plass i dagsenter
<i>Tilrettelagt arbeid:</i>	tiltak for inkludering i arbeidslivet, for eksempel arbeid med bistand og varig tilrettelagt arbeid, VTA
<i>Dagsenter - arbeid:</i>	kommunalt dagsenter med innslag av produksjon
<i>Dagsenter – aktivisering:</i>	kommunalt dagsenter med vekt på aktivisering

### 4.1. Ulike sider ved sysselsettingen

Tabell 3 i kapittel 2 framstiller fordelingen av type sysselsetting. For å unngå en analyse av mange typer sysselsetting med et lavt antall personer i hver gruppe, vil vi i fortsettelsen operere med noe færre kategorier. Tiltak for inkludering i arbeidslivet og Varig tilrettelagt arbeid slås sammen og kalles tilrettelagt arbeid. Begge har en tilknytning til tiltak i regi av NAV. Kommunale dagsenter reduseres fra tre til to typer, der de med fullt eller delvis innslag av arbeidspregete aktiviteter er en gruppe, kalt dagsenter – arbeid. Den andre gruppen blir da dagsenter – aktivisering. De uten sysselsetting beholdes som en kategori for seg selv, mens utdanning kuttes fra analysene fordi det dreier seg om så få personer. Betegnelsen

sysselsetting brukes som et overordnet begrep, og favner alle typene sysselsetting i tabell 5, samt det å være uten sysselsetting. Tabell 5 viser fordelingen i 2010.

Tabell 5. Type sysselsetting. Prosent. N=344

Tilrettelagt arbeid	21
Dagsenter – arbeid	30
Dagsenter – aktivisering	33
Ingen	17

Klassifisering mangler eller er inkonsistent for 31 personer, mens 10 personer med utdanning som hovedaktivitet er holdt utenfor.

Type sysselsetting sier noe om hvor en er og rammene for aktiviteten, men det er også en indikator på normalisering og inkludering. De som har tilrettelagt arbeid står klart nærmere det vanlige arbeidsmarkedet. I tillegg har undersøkelsen to andre indikatorer på inkludering. Ett handler om hvorvidt en har kolleger uten funksjonsnedsettelse, den andre om en er sysselsatt et sted der det kun er utviklingshemmete. Disse er slått sammen til en indikator med tre kategorier: i) arbeider med personer uten funksjonshemming (28%), ii) arbeider med andre funksjonshemmete (32%), iii) arbeider bare med utviklingshemmete (40%). De uten sysselsetting skulle ikke svare på spørsmålene, og 70 andre har ikke svart. Det gjør at vi bare har 216 svar. Andelen som jobber med personer uten funksjonsnedsettelse er derfor overdrevet som frekvensfordeling, men det skulle ikke ha noe å si vårt poeng, som er følgende:

Det viser seg å være en sterk sammenheng mellom type sysselsetting og indikatoren på inkludering. For de som har tilrettelagt arbeid har 51 prosent kolleger uten funksjonsnedsettelse, mens det samme gjelder bare 5 prosent av de på dagsenter preget av aktivisering. Her dominerer rene tiltak for utviklingshemmete (77%), mens det er noe større spredning for de som er ved dagsenter med arbeid. Vi kan med andre ord slå fast at inkludering i stor grad følger av type sysselsetting, selv om det langt fra er snakk om et fullt sammenfall.

Spørsmål om selvbestemmelse har økende aktualitet i tjenester for utviklingshemmete, og vi har undersøkt i hvilken grad personen selv har hatt innflytelse over hvilken type sysselsetting han eller hun har. Den intervjuete kunne avgi fire svar, men her ser vi på andelen som har svart enten at personen har bestemt selv eller deltatt i beslutningen. De er to påfallende trekk ved mønsteret av svar: (1) Blant de som ikke har sysselsetting har 57 prosent ifølge personalet bestemt selv eller deltatt i beslutningen. Det er ikke mulig ut fra våre data å gjøre rede for hva som ligger bak dette – i hvilken grad det for eksempel er knyttet til om en har hatt reelle valgmuligheter. Fra institusjonene var det i alle fall kjent at en del lett utviklingshemmete ikke ville delta på dagsenteraktiviteter fordi de ikke anså det som virkelig arbeid (Tøssebro, 1992b). Det kan derfor være at personer har valgt bort sysselsetting fordi de ikke anser at å være på dagsenter er en rolle de vil forbindes med, med andre ord kan svarene dekke over en mangel på plasser i tilrettelagt arbeid. Men uansett forklaring, funnet stiller de senere års økning i andelen uten sysselsetting i et noe bedre lys.

(2) De som er på dagsenter med aktivisering har i svært liten grad deltatt i beslutningen, mens for de som har tilrettelagt arbeid har et stort flertall deltatt. Personalet svarer riktignok at bare 50 prosent med tilrettelagt arbeid har deltatt i beslutningen, men det må ses på bakgrunn av at en svært stor andel svarer «vet ikke» (31%). Dette betyr videre at om en bare ser på de tre hovedtypene sysselsetting (ingen sysselsetting utelatt), er det en klar sammenheng mellom normalisering og medbestemmelse. Dess mer normalisert aktiviteten er, dess mer medbestemmelse – uten at vi skal trekke årsaksslutninger. En kan imidlertid si at selvbestemmelsen følger type sysselsetting, men at det å ikke ha sysselsetting må behandles separat.

Bildet av en nær kobling mellom type sysselsetting og andre trekk ved sysselsettingen gjentas i forhold til antall timer sysselsatt per uke, og også lønn. Gjennomsnittlig antall timer synker fra 25,7 i tilrettelagt arbeid til 21,3 i dagsenter med aktivisering. Dagsenter med arbeid kommer midt imellom. Bildet reproduseres også for lønn, men forsterkes. Om vi holder de uten sysselsetting utenfor, er korrelasjonene (Pearsons  $r$ ) med type sysselsetting henholdsvis 0,21 (arbeidstid) og 0,47 (månedslønn). Månedslønna for de på tilrettelagt arbeid er imidlertid i gjennomsnitt kun 1800 kroner, så vi snakker uansett ikke om store beløp.

Konklusjonen på denne gjennomgangen er at type sysselsetting framstår som den viktigste indikatoren, og at de andre sidene ved sysselsettingen langt på vei følger av type. Dette får også konsekvenser for vår videre framstilling. Dersom vi skulle se alle de ulike sidene ved sysselsettingen opp mot alle sider ved bolig, tjenester og kommunene, ville leseren drukne i tall og detaljer. Mønsteret i forholdet mellom de ulike sidene ved sysselsettingen gjør det imidlertid forsvarlig og rimelig primært å fokusere på type sysselsetting, og å betrakte det øvrige som tilleggsinformasjon<sup>4</sup>. Det vil styre den videre framstillingen i dette kapitlet.

---

<sup>4</sup> Det vi gjør ligner vanlige prosedyrer for å redusere kompleksitet i et datamateriale. Den vanligste prosedyren er å slå sammen ulike variabler slås sammen til en indeks eller samlemål. Forutsetningen for dette er at ulike spørsmål fanger opp sider ved noenlunde det samme: at de henger teoretisk og statistisk sammen. I slike tilfeller undersøker en samvariasjonen ved faktoranalyse eller en tester tilstrekkelig sammenfall ved en reliabilitetsanalyse. Problemet i vårt tilfelle er at det mest sentrale spørsmålet om sysselsetting er en nominal (kategorisk, ikke rangert) variabel, mens teknikkene for datareduksjon forutsetter at variablene er metriske eller kan måles langs en fornuftig skala. Det er vanskelig å snakke om en skala fra ingen sysselsetting, via utdanning til dagsenter, varig tilrettelagt arbeid og tiltak for integrering i arbeidslivet. Hver type sysselsetting er en kategori i seg selv, og det er vanskelig å se en skala som favner alle kategoriene. Særlig synes det å være uten sysselsetting å fordele seg på måter som faller utenfor noen rimelig skala. Det gjør at en ikke kan bruke de vanlige teknikkene for datareduksjon. Alternativet er å undersøke i hvor stor grad de ulike aspektene ved sysselsettingen er en refleks av type. I og med at det i stor grad er tilfelle, kan en forsvare å begrense de videre analysene til type sysselsetting.

## 4.2. Bolig og sysselsetting

### *Type bolig*

La oss gå over til å se på sammenhengen mellom bolig og sysselsetting. Vi starter med type bolig (jf. tabell 1 i kapittel 2). Vi har gjort to forenklinger av type bolig i forhold til data presentert i tabell 1. Bokollektivene er slått sammen med bofellesskap med fellesareal (men utgjør en forsvinnende liten andel av gruppa), mens «annet» (inkludert sykehjem og lignende) er fjernet. Vi står derfor igjen med tre typer bolig, Egen bolig<sup>5</sup>, Bofellesskap uten fellesareal og Bofellesskap med fellesareal. En kan diskutere om oppdelingen i bofellesskap med eller uten fellesareal er god, fordi mange boliger uten fellesareal fungerer ganske likt de med fellesareal. I andre tilfeller er imidlertid de uten fellesareal mindre kollektive, og vi ser en trend mot mer bruk av fellesareal. Vi har derfor holdt fast ved inndelingen. Sammenhengen med type sysselsetting er vist i tabell 6.

Tabellen viser i og for seg klare sammenhenger mellom bolig og sysselsetting ( $p < ,001$ ), men mønsteret er lite entydig. Vi ser at blant de som bor i egen bolig er det mange flere som har tilrettelagt arbeid. På den annen side er det også slik at de i egen bolig ofte er uten sysselsetting. Vi ser videre at de som i størst grad er i en eller annen form for aktivitet, er de som bor i bofellesskap med fellesareal, og at de dominerer i dagsenter med aktiviseringsprofil. Et første inntrykk kan være at bofellesskap med fellesareal er kjernen i et mer fastlagt løp inn mot dagsenter, mens for de andre boformene er det mer variasjon, på godt og vondt. Vi kommer imidlertid tilbake til dette flere ganger underveis.

Tabell 6. Sammenhengen mellom boligtype og type sysselsetting. Prosent.

	Egen bolig	Bofellesskap u/fellesareal	Bofellesskap m/fellesareal
Tilrettelagt arbeid	28	18	20
Dagsenter – arbeid	32	26	30
Dagsenter – aktivisering	11	27	40
Ingen	28	29	10
N	53	62	221

$p < ,001$

Når det gjelder sammenhengen mellom boligtype og andre sider ved sysselsettingen, som inkludering eller arbeidstid, følger det i stor grad det en kan vente ut fra tabell 6 og redegjørelsen over om sammenhengen mellom ulike trekk ved sysselsettingen. Personer som bor i egen bolig jobber mye oftere sammen med personer uten funksjonsnedsettelse. Viss vi unntar de uten dagaktivitet, gjelder det 46 prosent i egen bolig mot ca. 25 prosent i de andre to boligtypene.

<sup>5</sup> I egen bolig inngår også de som bor i leilighet i tilknytning til foreldrenes hjem. Videre kan en bo med en partner eller venn. Noen har svart at personen bor i egen bolig, men med mer enn en annen. Dette regnes som inkonsistente svar og de er utelatt. Dette gjelder ikke tabell 1 i kapittel 2 av hensyn til sammenligning med data fra 2001.



Videre er det slik at de som bor i bofellesskap med fellesareal oftest er sysselsatt et sted der det bare er andre utviklingshemmete, 50 prosent mot 20 prosent eller mindre i de to andre gruppene. Vi ser også at de som bor i egen bolig ifølge personalet, betydelig oftere har deltatt i beslutningen om hvilken sysselsetting de har, og at deltakelsen er fallende med økende grad av fellesskapsløsning. Andelen som svarer at personen har deltatt eller bestemt selv synker fra 56 prosent blant de som bor i egen bolig til 28 prosent i bofellesskap med fellesareal. De som bor i bofellesskap uten fellesareal kommer i en mellomposisjon (44 %).

Når det gjelder arbeidstid finner vi små forskjeller etter type bolig. Det er en tendens til at de som bor i bofellesskap med fellesarealer i gjennomsnitt er sysselsatt noe mer (ca 2 timer i uka), men ingen forskjeller er signifikante (t-test). Gjennomsnittstallene skjuler imidlertid noen forskjeller. De som bor i egen bolig har oftere svært kort arbeidstid, men også oftere normal arbeidstid (minst 30 timer i uka), mens de som bor i bofellesskap klumper seg mer rundt 20-29 timer i uka (krysstabell mellom boligtype og gruppert arbeidstid viser signifikante forskjeller,  $p < .001$ ). Bildet av et slags enten-eller reproduseres med andre ord for personer som bor i egen bolig.

Når det gjelder lønn finner vi ikke signifikante forskjeller mellom boligtypene. Her må en imidlertid ta høyde for at spørsmålet om lønn bare er stilt til de som har tilrettelagt arbeid eller arbeid på dagsenter, og at det er en del manglende svar. Det blir kun 146 svar, og blant disse har personer i bofellesskap med fellesareal klart lavere lønn, men på grunn av få svar blir det likevel ikke statistisk signifikant (t-test).

Vi har også gjort analyser der vi ser sammenhengen mellom boligtype og variablene Arbeidstid, Lønn, Inkludering og Deltakelse i beslutning i lys av type sysselsetting. Selv om det er noen detaljer som kunne forfølges, er det dominerende inntrykket at sammenhengene mellom boligtype og de andre sysselsettingsvariablene reduseres sterkt eller forsvinner helt når det kontrolleres for type sysselsetting. Det betyr at det er type sysselsetting som framstår som den sentrale faktoren når det gjelder forholdet til type bolig, og at det øvrige er nærmest å betrakte som utdyping eller følger av dette. Det forsterker bildet av at det er tilstrekkelig å fokusere på type sysselsetting i fortsettelsen.

### *Dagens trender på boligsida*

Fordelingen når det gjelder type bolig har vært relativt stabil de senere år, selv om det har vært en tendens til at bofellesskap oftere bygges med fellesareal. De viktigste nye trendene handler om andre sider ved boligen, særlig størrelsen og sammensetningen av bofellesskapene (se kapittel 2). Vi har derfor sett nærmere på sysselsetting opp mot disse sidene ved boligen. Det er det som er den primære testen på om de problematiske trendene synes å falle sammen eller ikke. Tabell 7 viser sammenhengen mellom antallet boenheter i boligen/bofellesskapet

og type dagaktivitet. Her er de som bor i egen bolig klassifisert som å bo alene (de er naturlig nok ikke spurt om antall som bor i bofellesskapet)<sup>6</sup>.

Tabell 7. Sysselsetting etter antall boenheter i bofellesskapet. Prosent

	alene	2-4	5-6	Over 6
Tiltak/VTA	28	9	15	30
Dagsenter – arbeid	32	35	32	23
Dagsenter – aktivisering	11	43	41	30
Ingen	28	13	12	18
N	53	79	87	118

p<,001

Mønsteret for de som bor alene følger av det som allerede er vist for de som bor i egen bolig, at de oftere har tilrettelagt arbeid eller er uten sysselsetting. Når det gjelder bofellesskapene er tendensen at det store flertallet blant de som bor i små bofellesskap er på dagsenter, mens det er mer variasjon i store bofellesskap. I store bofellesskap har klart flere tilrettelagt arbeid, mens de ligger nær gjennomsnittet for andel uten sysselsetting. Det gjør imidlertid at andelen uten dagaktivitet blir høyere enn i mindre bofellesskap. Det er imidlertid svært vanskelig å se et mønster i tabellen som kan tolkes i retning av at endringene for sysselsetting (flere uten dagaktivitet eller aktivisert på dagsenter, færre i tilrettelagt arbeid) har noen sammenheng med trenden i retning av større bofellesskap. Bortsett fra at flere i store bofellesskap er uten dagaktivitet, minner mønsteret i slike bofellesskap mer om fordelingen av sysselsetting i 2001 (jf. tabell 3 i kapittel 2). Blant annet har betydelig flere tilrettelagt arbeid.

Størrelse på bofellesskapet viser ingen korrelasjon med antall timer i uka i sysselsettingstiltak eller lønn. De som bor alene jobber oftere sammen med personer uten funksjonsnedsettelse og deltar oftere i beslutningen om dagaktivitet, men mønsteret gir egentlig ikke noe nytt utover det som er vist knyttet til det å bo i egen bolig. Kontrollert for type arbeid blir det ingen signifikante forskjeller. Det eneste funnet i forholdet mellom størrelse på bofellesskapet og sysselsetting som det er verd å ta med seg videre, er derfor det som går fram av tabell 7.

Når det gjelder spørsmålet om konsekvenser av å bo i et bofellesskap med en sammensatt beboergruppe, går det også strengt tatt fram av tabell 7. Det er fortrinnsvis i store bofellesskap at beboergruppa er sammensatt, og der er det stor variasjon i type sysselsetting. Vi kan imidlertid i tillegg notere at de som bor i bofellesskap der det kun er utviklingshemmete, også oftere jobber kun sammen med utviklingshemmete (48 % i bofellesskap der det bare bor utviklingshemmete mot 29% i bofellesskap med en sammensatt beboergruppe). De som kun bor med utviklingshemmete lever med andre ord i større grad sine liv innenfor rammen av en omsorg der det bare er utviklingshemmete.

<sup>6</sup> Inkonsistente svar er fjernet, f eks at en sies å bo i egen bolig, men at det oppgis at en bor med mer enn to andre.

### *Andre aspekter ved boforholdene*

Det som er gjennomgått over er de sidene ved boligen som det kan være grunn til å tro at kan ha sammenheng med sysselsettingen. For ordens skyld har vi imidlertid gått bredere ut og testet noen flere sider ved boforholdene, slik som når en flyttet inn i boenheten (før eller etter 2000, det siste er oftere store, sammensatte bofellesskap), områdets preg av omsorgsfunksjoner, om en eier eller leier boenheten og det en kan kalle formålet for bygget (noen bor i hus bygd for utviklingshemmete, andre i bygg for det ordinære boligmarkedet, og atter andre i hus bygd som omsorgsboliger for en sammensatt gruppe). Vi ser kun på om her er sammenhenger med type sysselsetting.

Områdets preg av omsorgsfunksjoner ser ikke ut til å ha noen betydning for sysselsetting. For de andre spørsmålene finner vi imidlertid visse sammenhenger. De som bor i nyere bofellesskap har oftere tilrettelagt arbeid eller er på et arbeidspreget dagsenter, mens de i eldre bofellesskap (innflyttet før 2001) oftere er på dagsenter med aktivisering ( $p < ,01$ ). Trolig er dette en refleks av at personer med lavere funksjonsnivå har vært mer beskyttet mot flytting (Kittelsaa & Tøssebro, 2011), og derfor sjeldnere bor i nye bofellesskap – altså at sammenhengen skyldes forskjeller i funksjonsnivå snarere enn forhold ved boligen. Vi kommer tilbake til konkret testing av det.

Videre har de som eier boligen selv oftere tilrettelagt arbeid eller er på arbeidspregete dagsenter. Dette skyldes at de som bor i egen bolig oftere eier. En kan imidlertid også notere at blant de som eier og bor i egen bolig, er det svært mange uten sysselsetting, hele 35 prosent ( $n=34$ ). De som leier av kommunen er oftere på dagsenter med aktivisering, mens de som leier privat oftere er uten sysselsetting. Mønsteret ser ut til å stå seg mot kontroll for type bolig. Det er mulig vi ser et tegn til at personer som eier egen bolig eller leier privat er mer løsrevet fra omsorgssystemet. Mønsteret for de som leier privat er særlig klart i bofellesskap med fellesareal, altså at personer som leier i et privat bofellesskap med fellesareal oftere er uten sysselsetting. Det er usikkert hvordan det skal tolkes og forstås, men det kan være snakk om privat initierte kollektive løsninger som er løsrevet fra systemet for øvrig. Vi kommer imidlertid tilbake til det også.

Det siste en kan notere er at personer som bor i boliger bygd for utviklingshemmete, oftere er i dagsenter med aktivisering, mens de som bor i boliger bygd som omsorgsboliger oftere er uten dagaktivitet ( $p < ,05$ ).

### *Oppsummerende punkter*

Mønsteret for sammenhenger mellom bolig og sysselsetting er med andre ord nokså komplekst, men ser vi tegn til at ulike personer havner i litt ulike spor. Dette er:

- Personer som bor i et lite bofellesskap bygd for utviklingshemmete og med kommunen som huseier er gjerne sysselsatt i et dagsenter med aktivisering som kun gir tilbud til utviklingshemmete. Med andre ord et særomsorgsspor.

- Det er lite som tyder på at de nye trendene i retning av store bofellesskap også fører til en økt grad av totalomsorg. Tvert imot er bildet at slike bofellesskap viser mer variasjon når det gjelder sysselsetting.

Vi kommer imidlertid tilbake til ulike «spor» etter å ha sett på forholdet mellom tjenester og sysselsetting, og også kommune og sysselsetting, men særlig knyttet til analysene der vi også kontrollerer for egenskaper ved personene (som alder og funksjonsnivå).

### 4.3. Organisering av tjenester og sysselsetting

Bolig og tjenester i hjemmet er nært knyttet til hverandre, særlig blant utviklingshemmete med et betydelig behov for hjelp. Det er likevel i prinsippet to uavhengige kommunale vedtak. Tildeling av hjemmetjenester skal være bygd på et enkeltvedtak basert på behov. I institusjon tildeles man en plass som inkluderer både bolig og tjenester, men slik skal det altså ikke være i vårt tilfelle. Samtidig vil organiseringen av tjenestene ofte ha en betydelig tilknytning til boligen, men også preget av kommunal policy på området. I denne rapporten ser vi bolig og tjenester som to prinsipielt forskjellige forhold som kan ha innvirkning på type sysselsetting, og for tjenester er det særlig spørsmål knyttet til organisering som vi har data om.

I første omgang sjekket vi mot personalinnsats (dvs. årsverk rettet mot brukeren) og antall personer (ansatte) som er innom brukeren i løpet av en måned. Type sysselsetting samvarierer tilsynelatende ikke med personalinnsats, men det er flere innom i løpet av en måned der personen er på dagsenter med aktivisering, mindre der personen har tilrettelagt arbeid eller er på et arbeidspreget dagsenter. Vi tror likevel at vi kan sette parentes rundt dette funnet om det ikke også skulle vise seg å stå seg mot kontroll for funksjonsnivå.

Når det gjelder i hvilken grad formell regulering av tjenesteytingen er på plass, har vi sett nærmere på fire spørsmål: Om det er gyldig enkeltvedtak, om det finnes en individuell plan, om det er noen ansvarsgruppe, og om individuell plan evalueres årlig. Disse ble samlet i en additiv indeks som ikke viste noen sammenheng med type sysselsetting.

Deretter så vi på ulike variable med en ganske stor spennvidde, fra plassering av personalfunksjoner (f eks kontor) i boligen, forekomst av andre funksjoner enn boliger i huset (f eks legekantor, sosialkontor), personalflyt, leders tilstedeværelse med mer. Her gjennomførte vi en faktoranalyse for å sjekke om det var rimelig å slå sammen enkeltvariabler til en indeks<sup>7</sup>. Fire variable viste egenskaper som gjør at de kan slås sammen til en indeks: om det var andre funksjoner knyttet til boligen, om det var kontor/personalrom i boligen, om ansatte hadde base i eller utenfor boligen, om ansatte bare jobbet i boligen eller også ytte tjenester til personer som bodde andre steder. I mangel av noe bedre kaller vi indeksen «Boligen som arbeidssted» fordi det viser til i hvilken grad bolig fremstår som en enhet av

---

<sup>7</sup> Å slå sammen forutsetter at det henger teoretisk og empirisk sammen. Empirisk sammenheng er undersøkt ved hjelp av faktoranalyse.

bolig for brukeren og arbeidssted for de ansatte. Denne indeksen viser en ganske klar sammenheng med sysselsetting. Der boligen har tydeligere preg av arbeidssted er også aktivisering i dagsenter vanligere, i midtsjiktet finner en flere i dagsenter med arbeid, mens der boligen har lite preg av arbeidssted har de fleste enten tilrettelagt arbeid eller de er uten sysselsetting ( $p < ,01$ ). Tabell 7 viser sammenhengen. Den bekrefter det vi har vist i flere tabeller allerede: der mange har tilrettelagt arbeid er også mange uten sysselsetting.

Tabell 8. Type sysselsetting etter Boligen som arbeidssted. Prosent

	Boligen som arbeidssted		
	Liten grad	medium	Høy grad
Tiltak/VTA	31	19	18
Dagsenter – arbeid	26	44	27
Dagsenter – aktivisering	14	22	42
Ingen	29	15	13
N	70	54	220

$p < ,001$

I tillegg kan en nevne følgende: Der det er personalflyt mellom bolig og sysselsettingstiltak er personene oftere i dagsenter eller uten sysselsetting. Begge deler er logisk. Når en person som trenger mye hjelp er uten sysselsetting, vil boligpersonalet måtte ha ansvar på dagen, men om det er naturlig å kalle det personalflyt er en annen sak. Det er snarere en konsekvens av mangel på sysselsetting. Det er også logisk at dagsenter lettere bruker boligpersonale enn tiltak som varig tilrettelagt arbeid (VTA), praksisplass og arbeid med bistand. Dagsenter er tross alt også et kommunalt tiltak med en helt annen organisatorisk kobling til hjemmetjenestene. Resultatet er med andre ord som forventet og egentlig ganske opplagt.

Tilstedeværelse av leder i boligen peker også i retning av dagsenter, mens om leder har administrativt eller faglig-administrativt ansvar ikke spiller noen rolle. Tilgang på veiledning eller opplevelse av endring i nivået på tjenestene de senere år spiller heller ingen rolle. Eventuell innsparing på tjenester i hjemmet synes ikke å peke i bestemte retninger for type sysselsetting. Det er imidlertid en klar forskjell når det gjelder arbeidstid. Der en har opplevd innsparing er arbeidstida gjennomsnittlig fire timer kortere ( $p > ,01$ ). Vi forfølger imidlertid ikke det funnet videre her.

#### *Oppsummerende punkter*

Samlet sett synes bildet å være konsistent med det som er antydnet ovenfor – her synes å være noen «spor»:

- Et spor er knyttet til små bofellesskap med fellesareal, der boligen framstår i høy grad som et arbeidssted, at en leier av kommunen, med mer – og det sporet fører mot aktivisering i dagsenter.

- Et annet spor kan knyttes til egen bolig med lite preg av å være et arbeidssted, og der en finner mer av et enten-eller: enten tilrettelagt arbeid eller ingen sysselsetting.

Det er imidlertid sannsynlig at flere av forskjellene vi har funnet kan knyttes til bakenforliggende egenskaper. Dette gjelder kanskje særlig funksjonsnivå, kanskje også trekk ved kommunen. Vi går derfor ikke videre på tolkninger nå, men ser på sammenhenger med trekk ved kommunen, før vi bygger opp en mer fullstendig analysemodell.

#### 4.4. Sysselsetting i ulike kommuner

Som nevnt foran har vi sett på ulike egenskaper ved kommunene, som folketall, kommunetype (sentrale kommuner opp mot andre), landsdel, historie som vertskommune (om en i dag mottar tilskudd som vertskommune) og andelen som bor i store bofellesskap i kommunen (definert som bofellesskap med sju personer eller fler). Det vi finner bryter i noen grad med det mønsteret vi har sett så langt, nemlig at det er ganske små og lite systematiske forskjeller i type sysselsetting ut fra hvor og hvordan en bor. Det er særlig to funn vi vil løfte fram:

For det første finner vi store forskjeller i type sysselsetting mellom kommuner med få og mange store bofellesskap. I kommuner der 50 prosent eller flere bor i store bofellesskap, er nær 70 prosent innenfor de to typene dagaktivitet som har ekspandert det siste tiåret: De er enten uten dagaktivitet eller på dagsenter med aktivisering. Tilsvarende tall der mindre enn 30 prosent bor i store bofellesskap, er 45 prosent ( $p < ,001$ ). Det ser derfor ut til å være slik at kommuner som «bryr seg» lite om gamle retningslinjer når det gjelder størrelse på bofellesskap, de «bryr seg» heller ikke særlig om å jobbe fram mer normaliserte former for sysselsetting. Hvilken rolle NAV spiller i denne sammenhengen er uklart, men det er et poeng å få bedre tak i det siden det jo er NAV som administrerer den mest normaliserte sysselsettingen. Den påviste sammenhengen mellom bolig og sysselsetting inntreffer imidlertid ikke på en slik måte at de i små bofellesskap er oftere sysselsatt med tilrettelagt arbeid eller arbeid i dagsenter enn de i store bofellesskap innenfor en kommune, snarere tvert imot (jf. tabell 7). Sammenhengen er ikke på individnivå, den er knyttet til et sammenfall av trender på kommunalt nivå.

Det andre trekket er at utviklingshemmete som bor i vertskommuner synes å være bedre beskyttet mot dagens trender for sysselsetting. De er klart oftere i tilrettelagt arbeid knyttet til NAV (41% mot 17% i andre kommuner), og færre står uten sysselsetting (11 mot 17%). Sammenhengen er klart signifikant ( $p < ,01$ ) selv om det bare inngår 46 personer som bor i vertskommuner.

På andre punkt er sammenhengene mindre tydelige. Det er en sammenheng med kommunens innbyggertall, men det er svært usystematisk og det er ingen signifikant lineær sammenheng

(at f eks store kommuner kommer systematisk ut på en annen måte enn små). Noe lignende kan sies om landsdel. Der kan en likevel se spor av at kommunene i innlandet bruker tilrettelagt arbeid mer, mens på Sørlandet er svært få uten sysselsetting. I Nord-Norge derimot er mange uten sysselsetting. På det sentrale Østlandet er det videre en tendens til at dagens trender for sysselsetting har slått sterkere igjennom. 61 prosent er enten uten sysselsetting eller de er sysselsatt på dagsenter med aktivisering, mot et gjennomsnitt på 43 prosent i andre landsdeler. Kommunens sentralitet (SSBs klassifisering) ser imidlertid ikke ut til å spille noen rolle.

Dette betyr at vi i de kommende analysene skal ha med oss flere egenskaper ved kommunen, men med en spesiell oppmerksomhet mot kommuner med mange store bofellesskap og vertskommunene. De siste ser ut til å beskytte utviklingshemmete mot dagens trender, mens de første går klart i kritisert retning når det gjelder så vel bolig som sysselsetting.

#### *Oppsummerende punkter*

- I kommuner med mange store bofellesskap har færre utviklingshemmete en sysselsetting med arbeidspreg. Flere er enten uten sysselsetting eller de er på et dagsenter preget av aktivisering.
- I vertskommuner er utviklingshemmete mer beskyttet mot dagens (problematiske) trender på sysselsettingsområdet.

## **4.5. Veier til sysselsetting: sammenfattende analyser**

### *Sysselsetting, alder, kjønn og funksjonsnivå*

Vi har gjentatte ganger vært inne på at de ulike funnene som gjøres må kontrolleres mot egenskaper ved personene, blant annet fordi forskjeller i sysselsetting mellom personer som bor i egen bolig versus bofellesskap rett og slett kan skyldes at personene som bor for seg selv har et mye høyere funksjonsnivå. Før vi kommer til disse kontrollene skal vi imidlertid kort se på om det faktisk er slik at ulike trekk ved personene spiller en rolle. Det gjøres av to grunner. For det første kan det være en interessant informasjon i seg selv, for eksempel dersom tilrettelagt arbeid systematisk anvendes mer til unge enn gamle, eller til kvinner og ikke til menn. For det andre er det slik at et tradisjonelt kriterium for om en egenskap trekkes med i en kompleks analyse, er hvorvidt den viser sammenheng med avhengige variabelen (her type sysselsetting) i en enkel analyse. Personegenskaper som ikke viser sammenheng med type sysselsetting vil følgelig ikke trekkes med i den videre analysen.

Det første en kan notere er at vi ikke ser noen forskjeller mellom kvinner og menn. Alder betyr mer ( $p < ,001$ ). Personer under 40 år er svært sjelden uten sysselsetting, mens tilsvarende gjelder 25 prosent mellom 50 og 60 år, og 35 prosent som er over 60. Det er også en tendens, riktignok mye svakere, til at yngre har en mer arbeidspreget sysselsetting enn eldre. Det er uklart hvorfor alder slår ut på denne måten. Det virker ikke rimelig å knytte det til aldring, det

slår ut for tidlig til det. Det kan hende at det har noe med prioriteringer å gjøre, i så vel kommunen som NAV, eller det kan hende at yngre har en familie som står mer på. De som er under 40 var fortsatt barn eller unge da reformen ble gjennomført, og de har heller aldri vært i institusjon. Det kan hende at pårørende derfor har større forventninger og følger mer opp. Basert på data vi har presentert her, blir imidlertid dette bare ideer og spørsmål, men vi kommer tilbake til saken i neste kapittel.

Går vi til funksjonsnivå, synes det ikke å ha noe særlig å si for om en har en sysselsetting eller ikke, men det har alt å si for hvilken. Det går fram av tabell 9. Måten vi har målt funksjonsnivå på beskrives i fotnoten<sup>8</sup>. Det gir en skala med 17 nivå, som i tabellen gruppert i fire like store grupper.

Tabell 9. Type sysselsetting etter funksjonsnivå. Prosent.

	Funksjonsnivå			
	lavt	medi-lavt	medi-høyt	høyt
Tilrettelagt arbeid	1	5	25	45
Dagsenter – arbeid	9	37	40	30
Dagsenter – aktivisering	73	43	19	5
Ingen	17	15	16	20
N	77	74	95	89

p<,001

Som vi ser har tre av fire blant firedelen med høyest funksjonsnivå et arbeidspreget tilbud, og 45 prosent har tilrettelagt arbeid. Tilsvarende andeler blant firedelen med lavest funksjonsnivå er 10 prosent med arbeidspreget tilbud og 1 prosent med tilrettelagt arbeid. Tilrettelagt arbeid framstår klart som et tilbud primært til den firedelen med høyest funksjonsnivå, selv om det også gjelder noen i den neste firedelen.

Utfordrende atferd<sup>9</sup> påvirker sysselsetting på en måte som minner om en kombinasjon av effektene av alder og funksjonsnivå. Det er klart flere som er uten sysselsetting dersom en har utfordrende atferd. Med en enkel todeling er tallene 11 mot 24 prosent. Videre er det slik at personer med utfordrende atferd knapt finnes i tilrettelagt arbeid, mens mange er i dagsenter, særlig dagsenter med aktiviseringspreg.

Sammenhengene mellom dagaktivitet og alder, funksjonsnivå og utfordrende atferd er sterke, og det er all grunn til å vente at en kontroll for slike egenskaper vil påvirke de andre resultatene vi har vist så langt. Det er derfor tid for å gå til de mer komplekse analysene.

<sup>8</sup> Målt som en additiv indeks av seks spørsmål: Evne til å uttrykke seg (4 mulige svar), språkforståelse (3 svar), leseferdighet (3 svar), hjelpebehov ved av/påkledning (5 svar), orienteringsevne (5 svar), ansattes vurdering (3 svar). Cronbach's alpha = 0,83 som indikerer at det er god sammenheng i indeksen. Høy verdi betyr at en trenger mindre hjelp.

<sup>9</sup> Bygd på et firedelt spørsmål om utfordrende atferd, med et tillegg på 1 dersom det foreligger tvangsvedtak. Måler primært personalets vurdering av om utfordrende atferd skaper vansker for hverdagsaktiviteter.



### *Veier til sysselsetting*

Som nevnt i kapittel 2 bruker vi en kombinasjon av diskriminantanalyse og logistisk regresjon i de mer komplekse analysene. Siden dette skaper lite intuitivt forståelige resultat, vil vi her bare trekke ut essensen i hva analysene viser. En mer formell gjennomgang av framgangsmåte og presentasjon av tabeller og resultater finnes i vedlegget.

Det første resultatet er knyttet til diskriminantanalysen. Den viser at det som framstår som motpoler når det gjelder sysselsetting, er på den ene siden tilrettelagt arbeid og på den andre – ikke det å være uten sysselsetting, men å være på dagsenter med aktivitetspreg. Det skyldes i all hovedsak at en tung faktor inn i forklaringen av type sysselsetting handler om funksjonsnivå. Sterkt utviklingshemmete er ofte i dagsenter med aktivitetspreg, mens lett utviklingshemmete har tilrettelagt arbeid. Det å være uten sysselsetting er på den annen side lite koblet til funksjonsnivå. Det å være uten sysselsetting er omtrent like vanlig på alle funksjonsnivå. Analysen viser videre at det å være uten sysselsetting framstår som noe som må forklares på en annen måte enn for de tre typene sysselsettingen; det utgjør en egen faktor i analysen (jf. vedleggstabell 1).

I de logistiske regresjonene analyserer man en bestemt gruppe opp mot de andre. I vårt tilfelle ville det være naturlig å analysere hver type sysselsetting eller mangel på sådan hver for seg. Og det gjør vi. Men samtidig er det viktig å undersøke om det framtrer noen egne mønster i forhold til visse kombinasjoner av sysselsetting, for eksempel hva som kjennetegner de som har arbeidspregete aktiviteter opp mot de som ikke har det, særlig fordi det er det siste som har økt i omfang de senere år. Det kan også være verd å undersøke om det er noen prosesser som peker inn mot dagsenter generelt, enten de er arbeid- eller aktivitetspreget. Det betyr at vedlegget presenterer seks tabeller med logistiske regresjoner (vedleggstabell 2-7).

La oss starte med de som har en *arbeidspreget sysselsetting* (tilrettelagt arbeid eller arbeid på dagsenter, jf vedleggstabell 6) og de som ikke har det (aktivisering dagsenter, ingen dagaktivitet). Sjansen for å ha en arbeidspreget dagaktivitet henger sammen med fem variable. Den klart viktigste er funksjonsnivå. Personer med lett utviklingshemming er oftere i arbeid. Alder spiller også en stor rolle, ved at eldre oftere er uten. Det å ha utfordrende atferd reduserer sjansen for å ha arbeidspreget sysselsetting. Alt dette er som forventet.

Det som i vår sammenheng er viktig å notere seg er imidlertid at i kommuner som har mange store bofellesskap, er det færre med arbeidspreget sysselsetting. Om en går inn i detaljene, viser det seg at kommuner der mer enn 50 prosent bor i store bofellesskap skiller seg markant fra de andre. I kommuner med mange store bofellesskap har 31 prosent arbeidspreget sysselsetting, mot drøye 55 prosent i andre kommuner. Denne sammenhengen står seg mot alle kontroller, og tyder på at på dette punktet er det en sammenheng mellom trender for bolig og sysselsetting. Den er riktignok ikke på bolig- eller individnivå, men på kommunenivå. Noen kommuner beveger seg bort fra gamle idealer, og det treffer utviklingshemmetes hverdag på flere livsområder. I slike kommuner er det både flere som er helt uten sysselsetting og som er aktivisert på dagsenter. Det at effekten viser seg på kommunenivå, men ikke

individnivå, betyr at innen den enkelte kommune fordeles ikke sysselsetting ut fra størrelsen på bofellesskapet. Men kommuner med mange store bofellesskap har generelt mindre tilbud om arbeidspreget sysselsetting.

Ut over dette kan en notere at langt færre har en arbeidspreget dagaktivitet i kommuner på det sentrale Østlandet. Det er vanskelig å si hva det skyldes, men der er klart en annerledes praksis enn i resten av landet.

Dersom vi ser kun på de som er *uten sysselsetting*, er mønsteret som følger (vedleggstabell 4): Sjansen for å være uten sysselsetting øker klart dersom personen er eldre og bor i en kommune med mange store bofellesskap. Videre synes det å ligge en beskyttelse i å bo i et bofellesskap med fellesareal og som er bygd for utviklingshemmete. Det overordnede bildet er imidlertid ikke at det er spesielle spor som fører bort fra sysselsetting, men snarere at her er noen *risiko- og beskyttelsesfaktorer*. Risikofaktorene er knyttet til høyere alder og det å bo i en kommune med mange store bofellesskap. Beskyttelsen er knyttet til å være en del av det en kan kalle særomsorgen for utviklingshemmete. I tabellen ser en beskyttelsen ved at motsatsen, de som bor alene, bor i omsorgsbolig og som leier privat har en klart større sjanse for å være uten sysselsetting.

Når det gjelder personer som er *aktivisert på dagsenter* ser vi tydeligere veier eller spor (vedleggstabell 3). I en full analyse der alle kontroller er gjort, er det å være aktivisert på dagsenter særlig knyttet til en ting. Personer med sterk utviklingshemming har klart oftere slik sysselsetting. Ut over det ser vi at personer som bor i en bolig bygd for generelle omsorgsmål sjeldnere er aktivisert på dagsenter. Når vi likevel påstår at her er noen klare spor, handler det om at flere trekk ved boligen og kommunen har betydning dersom en ikke kontrollerer for funksjonsnivå. På et vis er disse sammenhengene spuriøse eller tilsynelatende, men de peker likevel i retning av noe en kan kalle omsorgssporet:

Omsorgssporet gjelder særlig personer med store hjelpebehov. De bor stort sett i bofellesskap (ikke egen bolig), gjerne med fellesareal, og de leier av kommunen i et hus bygd for utviklingshemmete. Selv om effekten ikke er signifikant peker dette sporet oftere i retning av små bofellesskap. Boligen framstår også klarere også som arbeidssted og leder er mer til stede. Personer som bor slik har mye større odds for å være sysselsatt i dagsenter med aktiviseringsprofil. Den klart dominerende forklaringsfaktoren er funksjonsnivå, og dette preger så vel boform som sysselsetting. Omsorgssporet bør også ses i sammenheng med faktorer som beskytter mot å bli uten sysselsetting. Personer i omsorgssporet har en dagaktivitet til tross for et lavt funksjonsnivå, men da bor de på en måte som beskytter. Det vil si, de er en del av en «klassisk» omsorg for utviklingshemmete.

Motsatsen til det å være på et aktivitetspreget dagsenter er å ha *tilrettelagt arbeid*, stort sett i form av VTA, men også tiltak for integrering i arbeidslivet (jf. vedleggstabell 2). Også her er funksjonsnivå den dominerende forklaringsfaktoren. Lett utviklingshemmete har oftere tilrettelagt arbeid. En ser videre at personer med utfordrende atferd har mindre sjanse for å ha denne typen sysselsetting. Det er også slik at personer som bor i vertskommuner oftere har

tilrettelagt arbeid, kanskje fordi flere av HVPUs gamle vernete verksteder inngår i dagens system for VTA, eller kanskje fordi vertskommuner har vært prioritert med hensyn på VTA plasser. Personer som bor i store bofellesskap har også økt sjanse for å ha tilrettelagt arbeid. Vi ser videre at i noen modeller har de som bor alene oftere tilrettelagt arbeid, men den effekten forsvinner (den snur faktisk) når vi kontrollerer for kommune og funksjonsnivå.

Også dette mønsteret bærer preg av et spor – av lett utviklingshemmete som er løserer knyttet til «omsorgen». I mangel av noe bedre kan vi kalle det VTA-sporet. Det er kanskje overraskende at personer som bor i store bofellesskap oftere er på dette sporet, også etter kontroll for funksjonsnivå. Store bofellesskap og VTA-sporet peker tross alt hver sin retning i forhold til normaliseringsprinsippet. Sammenhengen indikerer at framveksten av store bofellesskap ikke kan tolkes som en framvekst av en ny totalomsorg. Det preger faktisk de små bofellesskapene i større grad. På den annen side har personer som bor i sammensatte bofellesskap, sjeldnere tilrettelagt arbeid. Og sammensatte bofellesskap er nettopp store. Her kan derfor være interaksjonseffekter mellom de to variablene som gjør resultatene mindre pålitelige. En får ta det med seg som et forbehold, men om vi fjerner variabelen sammensatte bofellesskap fra analysen, svekker ikke det effekten av store bofellesskap. Konklusjonen om at personer som bor i store bofellesskap oftere har tilrettelagt arbeid skulle derfor stå. Vi ser på et vis at store bofellesskap brukes overfor personer som er «løserer» knyttet til omsorgen og der en ser mer variasjon i sysselsettingen, inkludert mer tilrettelagt arbeid.

Når det gjelder det å være på *dagsenter med arbeidspreg*, framstår dette mindre tydelig. Forklart varians er også mye mindre (jf. vedleggstabell 5). Vi ser at eldre sjeldnere har slik sysselsetting. Videre er det et par aspekter som gjør at en kan tolke det som alternativ til tilrettelagt arbeid. Sjansen for å være på arbeidspreget dagsenter synker om du bor i en vertskommune, og bor i et stort bofellesskap. Men dette hører til blant faktorer som øker sjansen for å ha tilrettelagt arbeid. Eldre er oftere uten sysselsetting, og derfor sjeldnere både i VTA-sporet og på arbeidspregete dagsenter. Har de sysselsetting, blir det aktivisering. Vertskommuner bruker enten tilrettelagt arbeid eller aktivisering, mens små bofellesskap fører inn i omsorgssporet på en måte som gir dagsenter som sysselsetting, og det kan være både arbeids- og aktivitetspregete dagsenter.

Avslutningsvis har vi sett på *dagsenter* som sådan uten å skille mellom arbeids- og aktiviseringspreg. Analysen tydeliggjør noen aspekter som har ligget implisitt så langt. Personer som bor i små bofellesskap er klart oftere på dagsenter enn de som bor for seg selv eller i store bofellesskap. Slik blir små bofellesskap i kombinasjon med dagsenter til «kjernen» i den «klassiske» omsorgen for utviklingshemmete. Tabellen viser også, som tidligere nevnt, at personer som leier privat, har en løserer tilknytning til systemet – de er sjeldnere i dagsenter. Ut over det kan en se at med økende funksjonsnivå reduseres sjansen for å være i dagsenter, og tilsvarende med økende alder. Men mens alternativet for førstnevnte er tilrettelagt arbeid, er det for sistnevnte å være uten sysselsetting.

### *Sammenfatning og avslutning*

Ut fra disse analysene er det lite som tyder på at boformen har noen avgjørende betydning for sysselsettingen til personer med utviklingshemming, så lenge vi snakker om individnivå. Det er heller ikke noe som tyder på at trenden i retning av større bofellesskap, tidvis kritisert for å være en form for nyinstitusjonalisering, har medført noen økt grad av totalomsorg ved at sysselsetting og bolig er tettere koblet. Det er vel snarere tvert imot.

Dette betyr imidlertid ikke at vi ikke finner noen forbindelser mellom bolig og sysselsetting. Vi ser i alle fall tre slags forbindelser:

1. I kommuner med mange store bofellesskap er det klart færre med arbeidspreget sysselsetting. Der er oftere aktivisering i dagsenter eller ingen dagaktivitet. Det ser ikke ut til å spille noen rolle om du som individ bor i et stort bofellesskap, men hvorvidt du bor i en kommune som hyppig bruker store bofellesskap. Det kan se ut til at de kommunene som beveger seg bort fra idealene fra reformen når det gjelder bolig, gjør det samme også når det gjelder sysselsetting. På den annen side har NAV en rolle i dette bildet, siden de er den primære aktøren i forhold til tilbudet av tilrettelagt arbeid. Hvordan de samspiller med kommunene er et av temaene vi kommer tilbake til i neste kapittel.
2. Personer som bor i «klassiske» tilbud for utviklingshemmete, slik de utviklet seg på første del av 1990-tallet, er mer beskyttet mot å bli uten sysselsetting. De som bor i boliger bygd for utviklingshemmete, i bofellesskap med fellesareal og som leier av kommunen, er sjeldnere uten dagaktivitet, og særlig dersom de også bor i kommuner med få store bofellesskap.
3. Sider ved boligen og kommunen inngår i mange tilfeller som deler av spor som kan føre mot henholdsvis aktivisering i dagsenter for det ene sporet, eller tilrettelagt arbeid for det andre. Det som grunnleggende sett preger disse sporene er imidlertid funksjonsnivå, og i noen grad alder. Personer med et høyere funksjonsnivå er løserer knyttet til «klassiske» tilbud, og har oftere enten tilrettelagt arbeid eller de er uten dagaktivitet. Personer med et lavere funksjonsnivå og i «klassiske» tilbud er i omsorgssporet som fører mot dagsenter.

I neste kapittel skal vi se i hvilken grad disse ulike sporene, risiko- og beskyttelsesfaktorene også viser seg i nærstudien i de ni kommunene, og om mer kvalitative data kan kaste bedre lys over de prosessene vi har sett spor av i denne analysen.

## 5. Kommuneundersøkelsen

Gjennomgangen av data fra spørreskjemaundersøkelsen i kapittel 4 viser at det finnes noen forbindelser mellom bolig og sysselsetting. Noen av disse er på kommunenivå, og dette nivået fanges dårlig opp i den kvantitative delen av studien. Det som framstår som trender eller mønstre i spørreundersøkelsen, er heller ikke like lett å finne igjen når vi går inn i det omfattende og nyanserte materialet fra de kvalitative intervjuene. Noen ganger er det mer unntak fra mønstrene som kommer fram. Disse unntakene kan gå på tvers av det som er beskrevet som forbindelser i det kvantitative materialet. I dette kapitlet ønsker vi å presentere mangfoldet samtidig som vi vil prøve å vise tilbake til de ulike sporene som er presentert i kapittel 4; omsorgssporet og VTA-sporet. Vi vil også undersøke om det peker seg ut risiko- og beskyttelsesfaktorer som viser seg i måten tjenestene og tiltakene er lagt til rette på. Det kvalitative materialet gir ikke grunnlag for å kunne trekke generelle slutninger, men det kan løfte fram eksempler som viser begrunnelser for hvordan tiltakene og tjenestene har blitt slik de framstår i dag.

Kommuneundersøkelsen har gitt et rikt og omfattende datamateriale som viser at det finnes likheter mellom kommunene, men at det også er store forskjeller i tenkemåter, organisering og utforming av tjenestetilbudet til mennesker med utviklingshemming. I dette kapitlet vil vi skissere hvordan landskapet ser ut i de ni kommunene vi har besøkt og å presentere synspunkter fra de intervjupersonene vi har møtt.

Kommunale sysselsettingstiltak er ikke en lovpålagt oppgave, og kommunene står derfor fritt i hvordan eller om de vil legge til rette for tilbud om ulike former for arbeid eller aktivitet på dagtid. Vi vet at andelen som er uten sysselsetting har økt og at det trolig har vært en nedgang i antall utviklingshemmete som har et VTA-tilbud (Söderström og Tøssebro, 2011, Ellingsen, 2011). Ut fra dette har det vært viktig å undersøke hva slags rolle NAV har når det gjelder sysselsetting for utviklingshemmete og om kommunene er opptatt av at flest mulig skal ha en form for arbeid eller aktivitet som en del av sin hverdag.

I noen av kommunene har det vært planlagt eller bygget store bofellesskap. Hva som defineres som store bofellesskap kan være gjenstand for diskusjon, men i internasjonal litteratur er det vanlig å bruke betegnelsen store bofellesskap når det rommer mer enn seks boenheter. Her i landet har vi i dag ingen konkrete krav til størrelse på bofellesskap. Etter en omfattende debatt om størrelse på bofellesskap, kom Husbanken høsten 2012 med nye retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd til bygging av bofellesskap. Det heter her at: *Det understrekes at boenhetene ikke skal ha institusjonslignende preg, og at antallet boenheter som lokaliseres sammen derfor ikke skal være for stort. Boenhetene bør også plasseres i ordinære bomiljøer slik at prinsippene om normalisering og integrering oppfylles. Det er en forutsetning at ulike brukergrupper ikke samlokaliseres på en uheldig måte* (Husbanken, 2012). Dette betyr at det er opp til Husbankens saksbehandlere å vurdere hva som er for stort. Ved kontakt med Husbanken har vi fått vite at bofellesskap med inntil 6-8 boenheter vanligvis godkjennes, men at det også tas hensyn til andre forhold, herunder

byggets utforming og lokalisering. Fra spørreundersøkelsen vet vi at bofellesskap i økende grad bygges med fellesareal, og enkelte pårørende i vår undersøkelse sier at de er bekymret for at de store fellesarealene skal brukes som alternativ til sysselsetting. Vi har imidlertid ikke data som kan vise om utviklingen går i en slik retning, men vi vet fra levekårsundersøkelsen at personer i store bofellesskap risikerer å være uten sysselsetting (Söderström og Tøssebro, 2011). Vi har derfor stilt spørsmål omkring fellesarealene og om hvordan disse brukes.

I undersøkelsen spør vi om vi kan se tendenser til at det kommunale sektoransvaret forlades til fordel for noe som likner totalomsorg. Kan det for eksempel være enklere å la samme personalgruppe ha ansvar for alle typer tjenester, og er det tendens til samlokalisering eller felles drift av bolig og dagsenter? Vi er kjent med at det finnes enkeltteksempler som går i retning av å samle bolig og dagsenter, og et eksempel som står fram som svært tydelig ble presentert i *Samfunn for alle* (1, 2013). Her omtales et bofellesskap for 22 mennesker med utviklingshemming som er nesten ferdigstilt. De som skal bo i huset, har måttet avgi areal fra det private området til store fellesarealer med kjøkken og oppholdsrom slik at den private boligen bare består av ett rom med kombinert stue og soverom og en liten kjøkkenløsning uten komfyr. Med andre ord forutsettes det at beboerne skal spise sammen uavhengig av om de har lært å lage mat eller gjerne vil spise alene. Like ved bofellesskapet er det bygd et aktivitetshus hvor de som bor i bofellesskapet og andre med utviklingshemming skal ha sitt dagsentertilbud. Det framgår ikke av reportasjen om det skal være eget personale ved aktivitetshuset eller om de ansatte i bofellesskapet også skal drive dette, men de som skal bo i bofellesskapet får ikke lenger beholde de plassene de i dag har ved andre kommunale dagsenter.

I vår kontakt med de ni kommunene som inngår i prosjektet har vi ikke møtt på tilsvarende totalløsninger. Eksemplet fra *Samfunn for alle* kan likevel tas med som bakteppe når vi undersøker om det finnes eksempler på samlokalisering eller sammenslåing av virksomheter som hører til ulike kommunale sektorer. Vi vil begynne med å presentere funn fra kommunene og tar for oss de ulike komponentene som tjenestene til personer med utviklingshemming består av når det gjelder sysselsetting, bolig og tjenester. Vi har delt dette kapitlet inn i tre hovedavsnitt. I første hovedavsnitt presenterer vi sysselsettingsområdet og hvordan det fungerer og har samtidig et blikk på hvordan de som har ulike sysselsettingstiltak bor. Deretter tar vi for oss bolig og ser samtidig på sammenhengen over mot sysselsettingsområdet. I det siste hovedavsnittet trekker vi inn tjenestene i bolig og dagsenter og ser på hvordan samarbeidet mellom de to tjenesteområdene foregår. Først beskriver vi imidlertid kort ulike måter å organisere tjenestene på.

## **5.1. Kommunens organisering – konsekvenser for utforming av tjenestene?**

Under oppbyggingen av de kommunale tjenestene i forbindelse med ansvarsreformen ble det formulert at det ikke skulle etableres en kommunal særomsorg, men at sektoransvaret skulle gjelde (Ot.prp. 49, 1987-88). Dette ble satt i sammenheng med begrepet administrativ

organisering som innebar at personer med utviklingshemming skulle motta tjenester fra samme instanser som befolkningen for øvrig (Tøssebro, 2004). Ut fra dette skulle det politisk korrekte være å integrere tjenestene til mennesker med utviklingshemming i hjemmetjenestene. Imidlertid viser det seg at kommunene har organisert tjenestene på ulike måter; som eget tjenesteområde, som del av tjenester til yngre funksjonshemmede eller som en del av hjemmetjenestene.

På kommunalt nivå er de fleste av de ni kommunene organisert etter en tonivåmodell. Det betyr at det nærmeste overordnede nivået for tjenester til personer med utviklingshemming er en kommunalsjef. Hvordan tjenestene under dette nivået er organisert, varierer. Tjenestene kan ha egen seksjonsleder eller virksomhetsleder, eller de kan være en del av den generelle hjemmetjenesten. Vi finner imidlertid samme variasjon i kommuner som har en tradisjonell organisering med overordnede ledere på fagnivå. Også her finnes det eksempler både på at det finnes egen tjeneste for personer med funksjonshemming / utviklingshemming og på at tjenestene inngår i hjemmebaserte tjenester.

I en kommune med tonivåmodell har assisterende kommunalsjef ansvar for hjemmetjenestene, samtidig som bofellesskapene og dagsenteret har egne ledere. I en annen kommune med lignende organisering finnes det en leder for bistand og omsorg. Han har ansvar for tjenestene til mennesker med utviklingshemming som en integrert del av hjemmetjenestene. I en tidligere vertskommune har tjenestene til personer med utviklingshemming alltid vært en del av hjemmebaserte tjenester, og slik er det fremdeles. I intervjuer med ansatte i denne vertskommunen kommer det fram at de har prøvd å tilrettelegge tjenestene etter intensjonene i ansvarsreformen, og at det er derfor en integrert modell er valgt.

Når tjenestene til mennesker med utviklingshemming er organisert som egen tjeneste, enten som tjenester til funksjonshemmede eller som tjenester bare til personer med utviklingshemming, finnes det vanligvis en virksomhetsleder. Det framgår av mange av intervjuene, ikke minst med pårørende, at de er fornøyd med at det finnes en stilling av denne typen. De vet hvor de kan henvende seg, og de vet at det er noen som har oversikt. Samtidig går det fram av intervjuene at også en leder for hjemmetjenestene kan fungere på liknende måte. Det sentrale er at vedkommende har oversikt og holder fokus på tjenesteområdet. I flere mindre kommuner finnes det ledere på mellomledernivå som har lang erfaring med tjenester til personer med utviklingshemming og som har god oversikt både over planer og personer som trengte tjenester. Disse personene visste blant annet hvem som gikk i videregående skole og som snart ville trenge noe å gjøre på dagtid, og de hadde oversikt over voksne som bor hos foreldre og som snart vil trenge bolig. Det var enklest å holde oversikten i de små kommunene, men også i større kommuner fantes det virksomhetsledere med stor kunnskap om mennesker med utviklingshemming i egen kommune og deres hjelpebehov.

I enkelte kommuner kom det imidlertid fram at det over tid har vært lite fokus på tjenestene til personer med utviklingshemming. I en kommune hadde ansvaret for tjenestene vært flyttet mellom ulike saksbehandlere, og det var ingen som egentlig holdt øye med hva slags tjenestetilbud det var behov for. I intervjuene ble dette koblet sammen med at det var flere år

siden det hadde vært bygget boliger for utviklingshemmete; noe som hadde ført til boligkø. Dette igjen førte til stort press på avlastningstjenestene som til dels måtte kjøpes av private tilbydere. I en annen kommune ble manglende kontinuitet i ledelsen for tjenestene knyttet sammen med at fylkesmannen hadde kommet med kritiske bemerkninger om mangler i forbindelse med bruk av tvang og makt. Den nye lederen for området har satt i gang med opplæring og kompetanseheving og sier at dette har ført til at fylkesmannen nå er fornøyd med situasjonen.

Erfaringer fra kommuner som har ansatte på overordnet nivå som har fokus på situasjonen til mennesker med utviklingshemming, peker på at det kanskje ikke er den overordnede organiseringen, men sentralt plasserte engasjerte og kunnskapsrike medarbeidere som har størst betydning for at behovene til mennesker med utviklingshemming blir sett og forstått. Eksemplene over viser også at mennesker med utviklingshemming er en liten gruppe som det kan være lett å overse i den kommunale hverdagen. Tøssebro og Lundebry (2002) drøftet kommunal organisering i forbindelse med en undersøkelse av utviklingshemmetes levekår. De viser til at det finnes grupper som er avhengige av talspersoner for å kunne fremme sine krav overfor det offentlige. For disse vil den offentlige organiseringen i seg selv ikke nødvendigvis være et mål, men et middel til å kunne nå fram med sine behov. Levekårsundersøkelsen den gangen konkluderte med at det uavhengig av organisasjonsform var behov for å drøfte behovet for faglig ledelse og å få fram sterke talspersoner eller «advokater» som kan fremme utviklingshemmetes sak i kommunen. Betydningen av slike «talspersoner» kommer tydelig fram når vi sammenlikner kommuner som har ansatte med fokus på tjenestene til personer med utviklingshemming med kommuner som mangler slike.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Overordnet styringsmodell for kommunen har ikke nødvendigvis konsekvenser for organisering av tjenestene til mennesker med utviklingshemming.
- Tjenestene kan være integrert i ordinære hjemmetjenester eller være organisert som egen tjeneste.
- Vesentlig for at det er fokus på tjenestene til utviklingshemmete ser ut til å være at det finnes ansatte sentralt i kommunen som har ansvar for og oversikt over tjenestene og de tjenestebehovene som finnes i kommunen.

## **5.2. Sysselsetting**

Når Terje Olsen (2009:33) i sin avhandling drøfter utviklingshemmetes sysselsettings-situasjon, gjør han dette i lys av utformingen av dagens arbeidsliv. Han beskriver vårt samfunn som senindustrielt og som et samfunn hvor tjenesteytende næringer dominerer, hvor kunnskap og høy kompetanse verdsettes og hvor det er endrede forventninger og høye krav til arbeidstakere. Tidligere tiders manuelle arbeidsoppgaver er erstattet av serviceyrker, konsulentyrker og «frie» yrker som stiller store krav til fleksibilitet og omstilling. Samtidig



som kravene i arbeidslivet har økt, krever arbeidslinja at arbeid skal være førstevalg for innbyggere i arbeidsfør alder (St.meld. 39 (1991-92)). Her blir det å være arbeidsledig sett på som skadelig for individet og for samfunnet som helhet, og det er et mål at flest mulig skal unngå å måtte leve som passive trygdemottakere. Mennesker med utviklingshemming er som oftest trygdemottakere og de er sjelden i ordinært arbeid (Olsen, 2009). Likevel utfører mange utviklingshemmete former for arbeid i vernet virksomhet. Deres sysselsettingssituasjon blir dermed preget av tvetydighet fordi de både er trygdemottakere og arbeidstakere, og arbeidet de utfører er både arbeid og ikke arbeid (Tøssebro, 1996).

I de ni kommunene som deltok i dette prosjektet, ble det gitt informasjon om at tre personer var i det en kan kalle et ordinært arbeidsforhold. En mann i en liten kommune hadde i lang tid arbeidet i en lokal bedrift, og han var vel fornøyd med dette. I en bykommune hadde to personer ordinært arbeid med lønnstilskudd, den ene som hjelpemann på bil og den andre i tilknytning til en høgskole. Bortsett fra disse var personer med utviklingshemming i kommunene enten i en vekstbedrift, i en form for kommunal sysselsetting eller uten sysselsetting. Enkelte av de som var uten sysselsetting, hadde valgt dette selv. I en kommune kom det for eksempel fram at de hadde noen unge som hadde funnet ut at siden de fikk trygd uansett, hadde det ingen hensikt å jobbe.

Kommunale sysselsettingstiltak er ikke en lovpålagt oppgave, og dette ser ut til å føre til at kommunene har svært ulike holdninger til hvordan et sysselsettingstiltak kan organiseres for de som ikke får et tilbud gjennom NAV eller vekstbedriftene. I dette avsnittet ser vi først på arbeidets betydning for noen personer med utviklingshemming. Videre ser vi på hvordan sysselsetting blir initiert, og hva slags rolle NAV har. Vi beskriver deretter vekstbedriftene før vi går inn på de kommunale sysselsettingstiltakene.

### **5.2.1. Arbeidets betydning**

At arbeidet er viktig kom godt fram i våre fokusgruppeintervjuer med personer med utviklingshemming. Flere av de som jobber i vekstbedrifter ga detaljerte beskrivelser av arbeidsoppgavene og hvor viktig arbeid de utførte. En mann sa: *Jeg jobber hver dag på (navn på vekstbedriften). Jeg jobber mest med paller og bærer svartsekker og ved. Jeg trives godt på jobben og tar bussen dit.* En kvinne fortalte at hun gjerne vil vise fram til kjæresten sin hva hun jobber med og sa: *En dag skal jeg ta kjæresten min med på jobben så han får se hva jeg driver med. Jeg jobber med bildeler og putter dem opp i kartonger.* Det var stor enighet iblant deltakerne i fokusgruppene om at det er viktig å ha en jobb, og det ble også lagt vekt på å fortelle om det sosiale på arbeidsplassen, som for eksempel om sommerfesten som snart sto for døren.

Det kom også fram noe misnøye. To menn sa at de var misfornøyd med lønna. En av dem sa at han hadde prøvd å gå i lønnsforhandlinger, men hadde ikke nådd fram. En annen sa: *Jeg liker meg i arbeid, men synes det er urettferdig at jeg ikke får lønn. Jeg får bare trygd i betaling og da er det jo det samme om jeg jobber eller ikke.* To fortalte at de hadde sluttet i en

vekstbedrift etter eget ønske. En mann sa kort at han hadde sluttet fordi han ble sint, og en kvinne fortalte at hun ikke hadde likt det sosiale miljøet på arbeidsplassen. Hun fikk tilbud om plass på et dagsenter med aktivitetspreg og sa at der trives hun mye bedre fordi det er roligere.

Ikke alle de vi intervjuet jobbet i vekstbedrift. I en kommune intervjuet vi noen som hadde tilbud i et dagsenter med aktivitetspreg. For dem var mangel på arbeid et problem. Det kom fram at i dagsenteret var det smått med det en kan kalle arbeidsoppgaver, og flere sa at de syntes det var kjedelig og at de gjerne skulle hatt mer å gjøre. De ansatte prøvde så godt de kunne å finne fram til egnede arbeidsoppgaver, men sa at det ikke var så lett. En mann som deltok i fokusgruppa, fortalte at han leverer post og gjør enkelte innkjøp for personalet. Det var også organisert en vaktmestergruppe hvor noen hadde ulike praktiske oppgaver. Andre jobbet på kjøkkenet på dagsenteret og var med på å lage lunsj. De ansatte hadde også tatt kontakt med dagligvareforretninger i nabolaget og hadde fått noen deloppdrag der. En mann fortalte at han *jobber på Kiwi også- ordner med papp og flasker*. Til tross for at de ansatte hadde brukt mye kreativitet på å finne fram til arbeidspregede aktiviteter, var det ikke nok arbeidsoppdrag til å kunne sysselsette alle som ønsket det. De som hadde tilbud i dagsenteret, ga likevel uttrykk for at de trivdes og at de likte å være sammen med andre. Turer til byen, til biblioteket og kafébesøk var aktiviteter de satte pris på, og noen sa at de likte å strikke og å gjøre mer hobbypregede aktiviteter.

De som deltok i fokusgruppene, var personer som var forholdsvis selvstendige og som kunne gi uttrykk for egne meninger. Ut fra levekårsundersøkelsen kunne en da anta at de blant deltakerne som arbeidet i vekstbedrifter, enten bodde selvstendig eller i et stort bofellesskap. Det vil si at de fulgte VTA-sporet. Imidlertid viste det seg at flere bodde i små bofellesskap. En grunn til det kan være at kommunen ikke hadde bygd store bofellesskap. En annen grunn kan være at funksjonsnivået kan variere slik at selv om en kan fungere godt i arbeid, kan en likevel trenge ekstra oppfølging i hjemmet. Det kan også hende at kommuner henviser alle med utviklingshemming til bofellesskap slik en mor til en ung kvinne fortalte i et av våre intervjuer. I den fokusgruppa som hadde deltakere fra et kommunalt dagsenter, var det flere som fremdeles bodde sammen med foreldrene, mens noen få bodde i bofellesskap og dermed kan sies å følge et omsorgsspor.

Fra tidligere levekårsundersøkelser vet vi at utviklingshemmete setter pris på å være sysselsatt, og at trivselen er størst der hvor sysselsettingen har størst preg av produksjon (Tøssebro, 1996). Erfaringene fra fokusgruppene viser at mange personer med utviklingshemming trives med å være i arbeid. Måten de forteller om arbeidet sitt på, understreker at de er stolte av at det er mye de får til. De lever opp til en verdsatt rolle som arbeidstakere (Kristiansen, 1993). Opplevelsen av at arbeid er viktig, kom også fram i fortellingene om mangel på arbeidsoppgaver blant personer som ønsket arbeid, men ikke fikk. Vi møtte også noen som ønsket å jobbe på en vekstbedrift, men som fikk erfare at det ikke fantes ledige plasser. For dem var det eneste alternativet at de fikk tilbud ved et dagsenter. En ung mann fortalte at han hadde vært på omvisning på to ulike vekstbedrifter, og han kunne tenke seg å jobbe på en av dem. En annen sa: *På (vekstbedriften) er det ikke så lett å få plass. Der tar de eldre plassen. Jeg står på lista, på venteliste.*

### *Oppsummerende punkter:*

- Utviklingshemmete som arbeider i vekstbedrifter er svært fornøyd med å være i arbeid.
- Enkelte etterlyser lønn for arbeidet.
- I dagsenter med aktivitetspreg er det ønske om mer jobbpregede aktiviteter.
- Også dagsenter med aktivitetspreg er preget av trivsel.
- Manglende plasser i vekstbedrifter oppleves som et problem.
- På individnivå ser en mindre tydelig sammenheng mellom type bolig og type sysselsetting enn det som kommer fram i våre kvantitative data.

### **5.2.2. Hvordan initieres sysselsetting?**

Vi har spurt om personer med utviklingshemming har individuell plan eller ansvarsgruppe, og det viser seg at det er flere som har ansvarsgrupper enn individuell plan. Dette kommer av at flere kommuner prioriterer barn og unge for individuell plan. Dermed har flere av de som går i videregående skole både individuell plan og ansvarsgruppe. Det kan se ut som om ansvarsgruppa er en viktig del av planleggingen av overgang til voksent liv både når det gjelder bolig og sysselsetting. Dette innebærer at det er flere parter som er med på å initiere sysselsetting; foreldre, ansatte i videregående skole, kommunalt ansatte og NAV. I flere kommuner fortelles det at pårørende og samarbeidspartnere i ansvarsgruppa kalles inn til et møte i regi av videregående skole for å planlegge. Det hender at NAV er til stede på slike møter, men det sies i flere kommuner at den eneste rollen NAV har, er å vurdere elevene med tanke på uføretrygd.

Flere foreldre forteller at de synes at overgangen til voksent liv har gått ganske greit. Dette kan henge sammen med at kommunene prioriterer de som kommer fra videregående skole og trenger sysselsetting. En mor forteller at overgangen ble opplevd som en positiv planprosess. Sønnen ble utplassert i vekstbedriften, hvor han senere fikk plass. I tillegg arbeidet skolen med hvordan det var å være ungdom og tok opp tema som det å skulle bo for seg selv. Mor sier at dette var en nyttig prosess både for sønnen og foreldrene. Sønnen fikk også tilbud om bolig, og det ble lagt til rette for en gradvis overgang fra avlastningsboligen hvor han var kjent og til den nye boligen. Andre foreldre har også opplevd overgangen som god. Enkelte forteller om den kampen de har ført mot hjelpeapparatet gjennom barnas oppvekst og registrerer nærmest med forundring hvor enkelt det har ordnet seg i akkurat denne livsfasen. Slik som foreldrene formidler dette, ser det ut til at de har fått være med på å planlegge en konkret og realistisk overgang til voksenlivet og at tilbudene har vært på plass når de har trengt dem. De som har opplevd en slik god overgang, er ofte bosatt i små kommuner hvor det finnes ansatte som har oversikt over elevene når de går i videregående skole og vet hvilke behov de har når de slutter på skolen.

Det ser ut til å være ganske vanlig at elever får prøve ut ulike former for sysselsetting. Elever fra videregående skole kan være utplassert både i vekstbedrifter og kommunale sysselsettingstiltak i de siste åra på skolen. Dette anses som en positiv ordning, men mange steder er det et problem at det ikke blir noen ledig plass etter arbeidsut prøvingen. Dette

gjelder særlig for vekstbedriftene, og det kan oppleves som et nederlag å måtte slutte på en bedrift før en egentlig har begynt, og så gå derfra til et sysselsettingstiltak som er langt mindre arbeidspreget enn vekstbedriften. Dette skaper ikke en like god overgangssituasjon som i de tilfellene hvor en kan gå direkte fra praksisplass til arbeid.

Det kan være tilfeldig at vi i denne studien har møtt foreldre som opplever en god overgang til voksent liv for sine barn. Det er ikke alltid tilfelle at kommunen kan stille med tilbud om sysselsetting eller bolig, og vi vet fra andre studier at foreldre kan oppleve resignasjon over et for dårlig tjenestetilbud, frustrasjon over nedskjæringer og utrygghet overfor hva de kan forvente i framtida (Wendelborg, Tøssebro, Kittelsaa og Kermit, 2013).

De fleste kommunene sier at de er fornøyde med samarbeidet med videregående skole på individnivå. I en kommune sier de imidlertid at de kommer for sent inn i planleggingen av voksenlivet fordi ansatte i videregående skole ikke innser hvilke hjelpebehov mange av elevene har. De holder alt for lenge fokus på at elevene skal være «normale», og dermed går det for lang tid før en innser at de vil trenge betydelig tilrettelegging i framtida. Det er muligvis av slike grunner at flere kommuner sier at de ønsker et mer formalisert samarbeid med videregående skole.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Sysselsetting initieres ofte i ansvarsgrupper i et samarbeid mellom pårørende, skolen, kommunen og til dels NAV.
- Samarbeidet mellom videregående skole og kommunen foregår stort sett på individnivå.
- Både vekstbedrifter og kommunale sysselsettingstiltak tar i mot elever til arbeidsutplassering
- Det er en utfordring at elever som trives i vekstbedrifter ikke får plass etter utprøvingstiden.
- Flere pårørende i kommuner hvor ansatte har god oversikt over muligheter og behov, har gode erfaringer fra samarbeidet omkring overgang til voksent liv.

### **5.2.3. Hvilken rolle spiller NAV?**

De kommunale kontaktpersonene som hjalp oss med å rekruttere informanter til prosjektet ble bedt om å prøve å få med ledere og ansatte fra NAV. Dette viste seg å bli vanskelig og bare i fire kommuner intervjuet vi representanter fra NAV. Den ene av disse kom fra den delen av NAV som tradisjonelt har vært kommunal, det vil si sosialtjenesten, og hadde ikke ansvar for området sysselsetting. I de andre tre kommunene snakket vi med ledere som kom fra den statlige delen av NAV. To av disse sier at med unntak av søknad om uføretrygd har det ikke vært særlig kontakt mellom dem og mennesker med utviklingshemming. En NAV-leder sier at det meste er avklart når utviklingshemmete kommer til NAV fordi planlegging av overgang

til voksen alder skjer mens de går i videregående skole. Det er oppfølgingstjenesten som har ansvar for de vurderingene som gjøres, og det er de som har kontakt med samarbeidspartnere. Det er derfor sjelden at NAV foretar noen omfattende arbeidsevnevurdering av personer med utviklingshemming. En annen leder orienterte om at NAV har målstyring, og dette gjør at det legges vekt på resultater som kan måles, herunder om folk kommer i arbeid og hvorvidt en klarer å finne fram til alternativer til uføretrygd. I en slik sammenheng kan det hende at en stenger ute folk som en ikke regner med at kan nå målene. En leder sa at personer med utviklingshemming kan komme i betraktning i forbindelse med VTA-plasser, men det er få plasser og få som slutter. Han sier at bedriftene har fått beskjed om å «skjerpe seg»; det vil si å frigjøre plasser. VTA regnes som det laveste nivået når det gjelder tiltak, og det er det eneste en kan få tilbud om når en har uføretrygd (jfr. FOR 2008-12 nr. 1320, Arbeidsdepartementet).

Bare i en av de ni kommunene virket det som om NAV og kommunen samarbeidet godt omkring personer med utviklingshemming. Her har vekstbedriften ansvar for alle former for vernet sysselsetting, også for den «kommunale» ved at kommunen hvert år bevilger nødvendige midler til drift av tiltak for de som faller utenfor virkemidlene fra NAV. I denne kommunen eies vekstbedriften av kommunen, og NAV har vært aktivt med i utviklingen av bedriften. Lederen fra NAV sier at hun er fornøyd med den fleksible måten vekstbedriften legger til rette på. Det er for eksempel mulig for de som har plass i den kommunale ordningen å avansere til en VTA-plass, og det er mulig for personer som har tilbud om VTA å trappe ned ved å gå over til en plass i den delen av virksomheten som er kommunalt finansiert. Arbeidstakerne vil merke en slik overgang bare ved at de som er på VTA har litt bedre avlønning, men ellers jobber alle med de samme typene arbeidsoppgaver. I denne kommunen gir både kommunen, NAV og vekstbedriften uttrykk for stor tilfredshet med det samarbeidet de har fått til.

Med unntak av den kommunen som nettopp er omtalt, kommer det fram i intervjuene både med ansatte ved NAV og i kommunene at det er lite samarbeid omkring personer med utviklingshemming. En av lederne ved NAV mente at det har blitt et for stort gap mellom NAV og kommunen, og at det er behov for mer samarbeid. I en kommune mente en leder at NAV mangler både forståelse og kompetanse når det gjelder personer med utviklingshemming. I andre kommuner sies det at en har lite samarbeid med NAV. Det er noe samarbeid i forbindelse med overgang fra videregående skole når det er snakk om uføretrygd og / eller plass i vekstbedrift. Omkring voksne mennesker går imidlertid samarbeidet mellom kommunen og vekstbedriftene uten at NAV er involvert.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Ut over å vurdere unge med utviklingshemming for uføretrygd er NAV i liten grad involvert i spørsmål om sysselsetting for mennesker med utviklingshemming.
- De fleste kommunene sier at de har lite samarbeid med NAV.
- Bare i en av de ni kommunene har NAV spilt en aktiv rolle i tilrettelegging av sysselsetting gjennom samarbeid mellom kommunen og den lokale vekstbedriften.

#### 5.2.4. Vekstbedriftene

Vekstbedriftene er selvstendige bedrifter som er organisert som aksjeselskaper med kommunal eller fylkeskommunal aksjemajoritet. En av dem presenterer seg på denne måten: *Bedriftene har som formål å gi tilbud om opplæring, avklaring, utredning, arbeids- trening og varig arbeid til yrkeshemmede. Bedriftene skal gi personer med uførepensjon mulighet til å være i arbeid og utvikle sine evner og ferdigheter. Våre krav til inntjening er store. Vi finansierer vår virksomhet gjennom salg av tjenester (tilrettelagte arbeidsplasser til yrkeshemmede) til det offentlige, dvs. til staten, fylkeskommuner og kommuner, samt gjennom egen produksjon. Produksjonen er de varer våre yrkeshemmede arbeidstakere produserer, eller den servicen de utfører ([www.optimus.as](http://www.optimus.as)). NAV er bedriftenes største kunde, men også kommuner kjøper tiltaksplasser i vekstbedriftene.*

I fokusgruppene forteller flere av deltakerne om hva slags oppgaver de har. En mann sier at han spikrer paller og at de har begynt å lage tennbriketter. En kvinne forteller at både hun og alle de andre kvinnene arbeider i vaskeriet. De vasker for sykehjemmet og for ulike bedrifter. En sier at det er fint at det er både kvinner og menn på arbeidsplassen og en annen sier at de har en tillitsvalgtordning og at det er bra. Imidlertid er det trangt om plassen på vekstbedriftene. En ung mann forteller at han har vært på omvisning på to vekstbedrifter, men han har ikke hørt noe derfra. Han sier at han vet at det er lang venteliste. Den lange ventelisten bekreftes både av NAV-ansatte og kommunalt ansatte.

Blant personer med utviklingshemming kom det bare fram et eksempel på misnøye med en vekstbedrift. En mann fortalte at han jobbet i vekstbedriften før, men at han *ble sint og stakk*. Nå har han fått en vaskejobb på dagsenteret i kommunen og sier at han trives der fordi han kan styre alt selv. Det mest vanlige er likevel ikke at arbeidstakere selv velger å slutte ved vekstbedriftene, men at de må slutte fordi de ikke lever opp til kravene til arbeidskapasitet. Flere ansatte i kommunale dagsentre er av den oppfatning at det er et vanskeligere enn før å få plass i vekstbedrifter, og at kravene som stilles, er for høye.

Leder ved et kommunalt dagsenter sier at de bare samarbeider med vekstbedriftene når disse ønsker noen ut derfra. Etter hans oppfatning er det lettere å samarbeide internt i kommunen enn med vekstbedriften. Han sier at de i vekstbedriften ikke er like opptatt av å følge brukeren, for eksempel når det gjelder å ta pauser. Hos dem ligger det føringer på produksjonen, og dette fører til at personer med utviklingshemming sluses ut. Selv om kommunen eier noen av vekstbedriftene og har finansiert kommunale VTA-plasser, mener kommunale ledere og ansatte at kommunen har lite styring med virksomheten. En slik holdning til vekstbedriftene går igjen i flere kommuner selv om det nevnes få konkrete eksempler på arbeidstakere som har måttet slutte. Det største problemet, sett fra kommunenes side, er likevel mangelen på VTA-plasser.

Den tidligere nevnte vekstbedriften som har overtatt kommunens ansvar for sysselsetting er kommunalt eid og er tuftet på det som tidligere var en arbeidssentral for personer med utviklingshemming. I dag har bedriften en mangfoldig virksomhet med mange ulike arbeidsoppdrag og flere arenaer for ulike produksjoner. Leder for bedriften sier at de bygger

på verdsetting av sosial rolle, og at det å være i arbeid er en svært viktig sosial rolle. Han mener at det er viktig at de ulike arbeidsarenaene er åpne slik at andre kan se hva de driver med og at det er mye personer med ulike vansker kan få til. For eksempel har bakeri, kafé og butikk gjort virksomheten attraktiv for kommunens innbyggere.

Bedriften har en lang rekke tiltaksplasser i regi av NAV. I tillegg betaler kommunen årlig en avtalt sum for at bedriften også skal ta inn de som ikke klarer arbeidskravene til ordinære VTA-plasser. Det vil si at vekstbedriften også er ansvarlig for det kommunale dagsentertilbudet. De rent kommunale plassene kalles for EA-plasser, og de som har en slik plass, gjør akkurat samme type jobb som de øvrige arbeidstakerne selv om deres godtgjørelse er noe mindre. I starten kom det motforestillinger fra enkelte arbeidstakere som ikke ønsket å arbeide sammen med utviklingshemmete, men i dag er dette ikke et problem. Det er heller slik at arbeidstakere med ulike utfordringer kan være til gjensidig støtte for hverandre. Fordi bedriften er så stor og har så omfattende virksomhet, er det stort sett alltid noe som passer for hver enkelt. Lederen sier også at de hittil har klart å ta inn alle som har søkt om plass.

Også andre vekstbedrifter og kommuner ser ut til å ønske seg inn på en liknende ordning. I en kommune sier en kommunal leder at det er gjort avtale om at vekstbedriften skal overta det kommunale dagsenteret. Han mener at dette gir gode muligheter for utvikling av begge virksomhetene. I denne kommunen er det ulike oppfatninger blant pårørende om hvor positivt dette kommer til å bli. Noen av dem sier at de er redde for at det blir stort og uoversiktlig og at arbeidsoppgavene blir monotone fordi det blir mindre tid til oppfølging. Samtidig ser de positivt på at mange av de ansatte ved det kommunale dagsenteret skal følge med over til vekstbedriften. I tillegg til denne kommunen nevnes det i to andre kommuner at vekstbedriftene ønsker å overta noe av den kommunale sysselsettingen.

Et eksempel fra en av bykommunene viser at det også går an å tenke ut over det som er vanlig. Her finnes en lærlingeordning som har som formål å skaffe praksisplasser til personer med nedsatt funksjonsevne som har uføretrygd og som av ulike grunner ikke har plass i en vekstbedrift. NAV finansierer en god del av disse plassene, og i dag fylles omtrent halvparten av plassene av personer med utviklingshemming. Det viser seg imidlertid at ordningen er lite kjent ellers i kommunen, og at flere ansatte i bofellesskap sier at de ikke har hørt om den. Kommunen har nylig fattet vedtak om økning av antallet plasser i dette tilbudet under forutsetning av at de blir finansiert av NAV.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Arbeidstakere gir uttrykk for å trives i vekstbedriftene.
- Det er for få VTA-plasser.
- Vekstbedriftene har høye krav til produktivitet.
- Det finnes eksempler på nye samarbeidsformer mellom kommuner og vekstbedrifter.

### **5.2.5. Mål og begrunnelser for kommunal sysselsetting.**

Noen få av kommunene har sendt oss dokumenter som angår det kommunale ansvaret for sysselsettingstiltak. Dokumentene består av evalueringer, avtaler med vekstbedrifter og planverk hvor sysselsetting er nevnt som en del av det samlede tjenestetilbudet. Bare i noen få av dokumentene kommer det fram mål for sysselsettingstiltakene, og i motsetning til boligområdet mangler det begrunnelser for hvorfor sysselsettingstiltakene ser ut som de gjør. Bare en kommune gir en tydelig begrunnelse for at en velger å opprettholde det som kalles et aktivitetstilbud. Det gjelder en tidligere vertskommune som har hatt en betydelig sysselsetting etter avvikling av institusjonsomsorgen, men som nå må omstille seg fordi mange av de tidligere institusjonsbeboerne som ennå lever, blir eldre og skrøpelige. I en utredning om det som kalles dagaktivitetstilbud heter det at målet er at kommunen skal ha dagtilbud av god kvalitet og som er tilpasset brukerne. Det vises til at et kommunalt aktivitetstilbud ikke er en lovpålagt oppgave, men at tilbudet på dagtid anses å være et viktig bidrag til livskvalitet på grunn av den sosiale funksjonen tilbudet har. Videre pekes det på at uten et slikt tilbud vil en anta at hjelpebehovet i hjemmet vil øke. Her vises det til at det er en økonomisk sammenheng mellom sysselsetting og bolig fordi mange personer med utviklingshemming uansett trenger oppfølging på dagtid. Om en ikke får plass i dagsenter, vil kommunen måtte styrke bemanningen i bofellesskapene.

En annen vertskommune har inngått en avtale om kommunale plasser i en vekstbedrift. Disse plassene kommer i tillegg til VTA-plassene og defineres i avtalen som et aktivitetstilbud. Det sies at disse plassene skal være for de som ikke kan nyttiggjøre seg et arbeidstilbud. Likevel må de som skal benytte dette tilbudet, kunne arbeide noe selvstendig med bistand fra en arbeidsleder. Dette er eksempler på at en er mer beskyttet mot å være uten sysselsetting dersom en bor i en vertskommune.

En større kommune har lagt ved en avtale som nylig er undertegnet og som viser at den lokale vekstbedriften skal overta det kommunale dagsenteret. Avtalen inngås for å ivareta tilbud om tilrettelegging av arbeidsoppgaver og aktiviteter som fremmer selvstendighet og mestring for innbyggere med nedsatt funksjonsevne, og som faller utenfor det ordinære arbeidslivet og / eller arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV. Avtalen omfatter en videreføring av eksisterende dagsentertilbud og eventuell utvidelse ut fra kommunens behov for plasser.

En større kommune har som overordnet mål i det som kalles virksomhetsdokument for helse og omsorg at personer med funksjonsnedsettelse i minst mulig grad skal bli yrkeshemmet, og at personer som ikke kan delta i yrkeslivet, skal ha tilgang til meningsfull sysselsetting. Virkemidler for å nå målet er to aktivitetssentre, et primært for personer med psykiske lidelser og et for utviklingshemmete. I tillegg tilbys individuelle plasser innenfor Grønn omsorg. Grønn omsorg innebærer at mennesker med funksjonsnedsettelse deltar i aktiviteter tilknyttet gårdsbruk.

Det finnes også kommuner i vårt utvalg som har få plasser i kommunale sysselsettingstiltak. Fra en større kommune har vi fått oversendt et internt notat som peker på at siden sysselsettingstiltak ikke er en lovpålagt ytelse, føres det ikke venteliste for denne tjenesten, og



dermed har en liten oversikt over behovet. Sett i forhold til andre kommuner vises det imidlertid til at kommunen burde hatt dobbelt så mange plasser som de har i dag, og at de som bor i bofellesskap i liten grad får tilbud om aktivitet på dagtid utenfor boligen. Dette er en kommune som har flere store bofellesskap, og som prioriterer unge som fremdeles bor sammen med foreldrene for plassene i det kommunale dagsenteret. I dokumentet ligger ingen begrunnelser for mangelen på dagsentertilbud. Kommunen er et eksempel på at det kan være risiko for å bli uten sysselsetting dersom en bor i en kommune med mange store bofellesskap.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Kommunale dokumenter som angår kommunale sysselsettingstiltak viser i liten grad til begrunnelser for hvorfor sysselsettingstiltakene er opprettet i den formen de har.
- I beskrevne mål for kommunal sysselsetting brukes positivt ladede begreper som livskvalitet, selvstendighet, mestring og mening, noe som peker på at sysselsetting ses på som et gode.
- Det framgår at kommunal sysselsetting skal være for personer som faller utenfor arbeidslivet, herunder vernet sysselsetting.
- Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvordan de legger til rette for sysselsetting, og enkelte kommuner prioriterer ikke dagsentertilbud.
- Flere kommuner inngår samarbeid om sysselsetting med vekstbedriftene.

#### **5.2.6. Kommunale sysselsettingstiltak**

Når ansatte og ledere i kommunene blir spurt om målene for de kommunale sysselsettingstiltakene, svarer flere at det handler om en meningsfull hverdag, om å bytte arena og å ha noe å gå til. De aller fleste svarer også at det er viktig for mennesker med utviklingshemming å være aktive og ha noe å holde på med. Det synes som om kravene til å skulle produsere tones ned. Dette kommer fram ved at sysselsettingen flere steder kalles aktivitetssenter og at det ofte drives med mer hobbypregede aktiviteter, trening og turer. Utvikling i retning av mindre produksjon går mest ut over de som fungerer godt og som av ulike grunner ikke får plass i eller faller ut av vekstbedriftene. Flere steder kom det fram at personer med ganske høyt funksjonsnivå har for lite innhold i hverdagen når de har tilbud i kommunalt dagsenter. De ansatte prøver å legge til rette for mer arbeidspregede oppgaver, men innrømmer at det kan være vanskelig å finne fram til aktiviteter som kan oppleves som en jobb.

I de fleste kommunene er dagsentertilbudet et begrenset gode, og dette betyr at det må prioriteres. Dette kan gjøres ved at få har tilbud hele uka, og at de som er unge og bor hjemme hos foreldre, får forrang. I en kommune som har svært få dagsenterplasser i forhold til behovet, må en gjøre strenge prioriteringer av plassene. Hver vår når elever med utviklingshemming er ferdig på videregående skole, må noen av de eldre ut av dagsenteret. Fordi foreldre til elever i videregående ofte søker om et ekstra skoleår, kan det bli sent på

våren før det blir avgjort hvor mange som skal ha plass i dagsenteret. Det er de som har begge foreldre i jobb som får førsteprioritet. Når beskjeden kommer om at noen må ut av dagsenteret, har en bare få dager på seg til å forklare for personen det gjelder at vedkommende ikke lenger har en *jobb* å gå til. Noen har klaget, og da har de fått beholde litt av det tilbudet de hadde. Det ble gitt flere eksempler på hvordan tap av dagsenterplass ble opplevd; fra en kvinne som hver morgen fant sekken sin og stilte seg opp og ventet på bussen, til mannen som hver dag spurte: *Dagsenter i dag?* Ansatte i bofellesskap gir uttrykk for at dette er tunge prosesser, og leder for dagsenteret sier at det er en tung og utakknemlig jobb å måtte si opp noen fra dagsenteret hver sommer. Ledere beskriver personer med utviklingshemming som tapere i denne sammenhengen og sier at de har fått et dårligere tilbud. En leder på overordnet nivå sier imidlertid at de som bor i en bolig som er døgnbemannet, må få et aktivitetstilbud som de ansatte går sammen om å lage. Det er likevel ingen ting som tyder på at det tilbys lokaler utenfor bofellesskapene til et slikt aktivitetstilbud.

Pårørende i denne kommunen er fortvilt over situasjonen og er oppgitt over at mange hvert år mister dagsenterplassen. En av fedrene konkluderte med at siden dagsentertilbud ikke er lovpålagt, står det i fare. Han sier at han synes det er rart at det ikke satses på folk som virkelig vil jobbe, mens det snakkes høyløst om mange andre som ikke vil være i jobb. I en annen kommune forteller foreldre at det finnes et dagsenter, men det er ikke nok jobber der. Det er språktrening og voksenopplæring, men ikke arbeid. En av mødrene sier at brukerne har fritidstilbud på dagtid. Hun mener at fritidstilbud kunne en hatt om kvelden slik som det er vanlig blant andre. Dette betyr ikke at den aktuelle kommunen ikke har et tilrettelagt fritidstilbud. Ansatte forteller at de bruker støttekontakt aktivt og at de har et variert og omfattende tilrettelagt fritidstilbud. Dermed betyr utsagnet fra denne moren sannsynligvis at utviklingshemmete ikke trenger fritidstilbud både på dag- og kveldstid, men burde hatt mer arbeidspreget sysselsetting. Vi har ikke data som kan belyse om det er slik at sysselsettingstiltak som likner fritidstilbud, kommer som erstatning for tilbud i det som er fritiden for folk flest. Det vi ser av våre data er at mange kommuner som har dagsenter med aktivitetspreg også har mange ulike tilbud i fritiden.

I et par av de tidligere vertskommunene har de hatt betydelig sysselsettingsaktivitet. En del av sysselsettingen er lokalisert på den tidligere institusjonen, og her har det vært et betydelig innslag av produksjon. De har fremdeles arbeidsstue og driver med produksjon av tennbriketter. For yngre personer er det et dagsenter med aktivitetspreg sentralt i kommunen. Noen av de som har plass her, har også plass i vekstbedriften deler av uka. Sysselsettingen i denne kommunen var tidligere organisert som en del av hjemmetjenesten, men i forbindelse med omorganisering av kommunen har det blitt tilsatt en egen leder for dagsenteret som inkluderer en avdeling for eldre og en for utviklingshemmete.

En annen vertskommune gir tilbud om dagsenter til alle som søker om plass. I tilfeller hvor det ikke er plass, kan avlastning på dagtid brukes mens en venter på tilbudet. Dagsenteret er lokalisert på tre ulike steder. De har ett oppdrag som er arbeidspreget og populært, men ellers har tilbudet mer aktivitetspreg. Både her og andre steder prøver de ansatte å finne fram til mer arbeidspregede aktiviteter. Det kan være intern postombæring i kommunen, frakting av mat fra storkjøkken eller sykehjem eller pressing av papp i dagligvareforretninger i nærmiljøet.

Ofte blir det for lite jobb, og det finnes brukere som synes at de har alt for lite å gjøre. I flere av landkommunene har de mulighet for å gi tilbud om Grønn omsorg; det vil si at bønder åpner gårdene sine for personer som gjerne vil ha en jobb i landbruket. Dette tiltaket er særlig populært for unge som har hatt landbruksfag i videregående skole. Flere steder finnes det også voksenopplæring, og noen steder har de lagt til rette for sansestimulering. Dette sies å være et godt tilbud til de som har lavest funksjonsnivå.

De fleste kommunale dagsentrene har ansatte som bare arbeider der, men flere steder er bemanningen lav og blir styrket ved at ansatte fra bofellesskapene følger med over til dagsenteret. Det kan være personer med krevende atferd som har behov for ekstra ledsager, men det kan også være slik at ansatte i bolig må forsterke et tilbud som er svakt bemannet i utgangspunktet. I en kommune er hele dagsentertilbudet drevet av ansatte i bofellesskap. De har egne aktivitetsrom med kjøkken, plass til hobbyaktiviteter og sansestimuleringsrom. De ansatte mener at det er mye positivt ved denne ordningen fordi de kan ta hensyn til den enkeltes døgnrytme og dagsform når de ikke trenger å være på plass til et bestemt tidspunkt. De synes at tjenestene blir mer helhetlige, men at aktivitetene kan bli noe tilfeldige fordi de avhenger av hvem som er på jobb. Det kan også være sånn at ansvaret blir pulverisert fordi det ikke egentlig er noen som har ansvar for dagsenteret som sådan. En annen kommune gir i utgangspunktet ikke tilbud om dagsenter til de som faller utenfor vekstbedriften. Nå har boligpersonalet gått sammen om å lage et aktivitetstilbud. Dette er foreløpig begrenset til en samling en dag hver annen uke.

To av kommunene som er nevnt her, har bygd store bofellesskap. Den ene er en landkommune som har bygd et stort bofellesskap med 16 boenheter for mennesker med utviklingshemming. Den andre er en større bykommune som har flere store bofellesskap hvor noen er samlokalisert med tiltak for andre brukergrupper. Begge stedene rapporteres det at det har vært lite fokus på tjenester til mennesker med utviklingshemming over tid. Som vi har sagt tidligere i rapporten er det mulig at kommuner som ikke er opptatt av gamle retningslinjer, heller ikke bryr seg om å tilrettelegge for mer normaliserte former for sysselsetting. De to kommunene vi har beskrevet her, kan passe inn i et slikt mønster ved at de har latt ansatte ha ansvar for virksomhet på dagtid for alle som bor i bofellesskap og som ikke har plass i en vekstbedrift. En tilleggsforklaring på utviklingen i disse kommunene kan være at det over tid ikke har vært systematisk styring av utvikling av tjenestene.

Det er gjennomgående fra kommune til kommune at de eldre og de med lavest funksjonsnivå oftest er uten sysselsetting. Dette er personer som er avhengig av tilstrekkelig bemanning i bofellesskapene dersom de skal kunne delta i aktivitet utenfor boligen. I en kommune sier ansatte at de som bor i bofellesskap og fungerer svakt, får tilbud i regi av ansatte i bofellesskapet og at dette kan være vedarbeid, aktiviteter eller tur. Ofte begrenses virksomheten på grunn av manglende ressurser, og dette fører til inaktivitet. I en annen kommune snakket ansatte om at det burde vært eldresentre for personer med utviklingshemming på samme måte som det er for andre eldre, men ingen kommuner i undersøkelsen nevnte at de hadde et slikt tilbud.

*Oppsummerende punkter:*

- Kommunale dagsentre utvikler seg i retning av aktivitetssentre.
- To av tre vertskommuner gir tilbud om dagsenter til alle og har delvis opprettholdt et arbeidspreg.
- Få plasser fører til prioritering av de yngste og de som bor hos foreldre.
- Det kan være vanskelig å finne arbeidspregede aktiviteter.
- Det finnes eksempler på sammenheng på kommunalt nivå mellom det å ha store bofellesskap, aktivitetspreget eller manglende sysselsetting og mangelfull faglig styring av utviklingen.
- Dagsentertilbud kan drives av egne ansatte, av ansatte i bofellesskap eller som en kombinasjon av ansatte fra både bolig og dagsenter.
- De eldste og de med lavest funksjonsnivå er de som oftest er uten sysselsetting.

### **5.2.7. De som ikke er sysselsatt**

Som nevnt tidligere, er det en del personer med utviklingshemming som ikke er i noen form for sysselsetting. Det gjelder blant annet de eldste og de med lavest funksjonsnivå. En grunn til dette kan være at det finnes få muligheter for å være sysselsatt. Vi har sett at det kan være mangel på plasser i vekstbedrifter, og vi har også sett at det finnes kommuner som ikke har tilstrekkelig kapasitet når det gjelder dagsenter og som prioriterer unge som bor hjemme hos foreldrene. Vi kan anta at for en del er det mangel på muligheter og ikke manglende ønske om å være sysselsatt som er grunnen til at de er uten sysselsetting.

Særlig i en kommune fikk vi imidlertid høre at de har flere unge med lett utviklingshemming som ikke ønsker å være i arbeid. De kan få plass i vekstbedriften, men ønsker ikke en slik form for sysselsetting. De ansatte uttrykte stor bekymring for disse ungdommene. De har funnet ut at de får trygd, og at de derfor ikke trenger å jobbe. I stedet legger de opp en livsstil hvor de farter rundt sammen med andre ungdommer og har en uheldig døgnrytme. Det dreier seg om unge som bor i egne leiligheter og klarer seg med lite hjelp. Bekymringen hos ansatte var at de ikke har noen mulighet for å sette grenser for den måten disse unge lever på, og det gjør at de blir engstelige for hvordan det skal gå med dem. Ungdommene tilhører altså den gruppa som i levekårsundersøkelsen har sagt at de selv har deltatt i beslutningen om at de skal være uten arbeid. I noen tilfeller ser det dermed ut til at det finnes utviklingshemmete i arbeidsfør alder som aktivt velger bort sysselsetting.

*Oppsummerende punkter:*

- Det kommer fram i intervjuene at de eldste og de med lavest funksjonsnivå er de som oftest er uten sysselsetting.
- Å være uten sysselsetting kan komme av mangel på muligheter.
- Det finnes også eksempler på ungdommer som velger bort sysselsetting og som velger en lite heldig livsstil.

### 5.3. Bolig

Som vi har sett i kapittel 2, var det i forbindelse med gjennomføring av ansvarsreformen sterke føringer på bygging av bofellesskap (se Rundskriv fra Husbanken HB 1212, 1990, HB 1255, 1993). I den første tiden etter reformen bygde åtte av de ni kommunene i denne studien bofellesskap etter gjeldende retningslinjer. Det vil si at det var 4-5 boenheter i hvert fellesskap. Mens flere av de eldste bofellesskapene mangler fellesareal, ser det ut til at de fleste bofellesskapene som bygges i dag, bygges med både personalbase og fellesareal (Söderström og Tøssebro, 2011). Blant de ni kommunene som vi har hatt kontakt med, informerer flere at de avvikler små bofellesskap uten fellesareal og bygger større med fellesareal. Måten personer med utviklingshemming bor på i de ni kommunene er variert og spenner fra egne hus eller leiligheter til bofellesskap med fra 3-4 og opp til 16 boenheter. I dette avsnittet vil vi se på hvordan boligstrukturen ser ut i de ni kommunene, begrunnelser for valg av ulike boligtyper og bruken av fellesareal.

I en vertskommune bygde de til å begynne med ingen bofellesskap, men egne leiligheter uten fellesareal og personalbase. Personer med boligbehov kunne enten kjøpe eller bygge selv eller de kunne leie kommunale boliger. Disse var ofte bygd som rekkehus, og det kunne bo andre der som også trengte kommunal bolig, herunder personer med rusproblem eller andre vansker. Etter hvert har denne kommunen også bygd bofellesskap, og de holder for tiden på med å gjøre om en boligrekke med fem leiligheter til et bofellesskap for fire, og de vil ta i bruk den femte leiligheten til personalbase. De har også bygd to bofellesskap som ligger samlokalisert i to etasjer i samme hus. Der er det fem boenheter i den ene etasjen og seks i den andre. De to bofellesskapene er for eldre som tidligere har bodd i institusjon og som nå trenger mer hjelp. Det er tanken at de to samlokaliserte bofellesskapene senere vil kunne brukes til andre eldre med betydelig hjelpebehov. Denne kommunen ser ut til å kunne plasseres inn i *omsorgssporet* fordi de også driver omfattende sysselsetting i form av dagsenter med både produksjons- og aktivitetsprofil. Kommunen går også inn i det sporet for vertskommuner som kom fram i spørreundersøkelsen; at det ligger beskyttelse mot å være uten sysselsetting når en bor i en vertskommune.

En annen kommune bygde også rekkehus, men da definert som bofellesskap fordi et av husene i rekka ble brukt som personalbase. I denne kommunen legges det vekt på at det ikke skal være fellesareal i boligene, men at det skal være personalbase tilknyttet. Tankegangen bak det å bygge bofellesskap uten fellesareal kom fram i et utsagn fra en ansatt: *Når brukerne har sysselsetting og en aktiv fritid, er det ikke behov for fellesareal.* Dette innebærer at kommunen lager et klart skille mellom bolig og sysselsetting. En tredje kommune har et prinsipielt vedtak om at det ikke skal være mer enn seks boenheter i bofellesskapene. I likhet med den tidligere nevnte vertskommunen har begge disse kommunene lagt vekt på å tilrettelegge for sysselsetting; primært dagsenter med aktivitetspreg. Både disse kommunene og den tidligere vertskommunen har en tydelig ideologi knyttet til tjenestene for personer med utviklingshemming. Ideologien ligger nært opp til idealene fra ansvarsreformen om at en skal

bo mest mulig selvstendig og ha et aktivt liv. Tjenestene i de tre kommunene er ulikt organisert, men i alle tre kommuner er det ansatte med høy kompetanse som har ansvar for tjenestene.

I tre av våre ni kommuner er det bygd bofellesskap med henholdsvis 12, 14 og 16 boenheter. I to av disse kommunene er den kommunale innsatsen på sysselsettingsområdet sterkt begrenset. Det betyr at mange av de som bor i bofellesskap og som ikke fyller vilkårene for en plass i vekstbedriften er uten sysselsetting, og at ansatte i bofellesskapene har ansvar for å tilrettelegge aktiviteter på dagtid for beboerne. Her slår VTA-sporet inn både hos den kommunen som har flere store bofellesskap og den kommunen som bare har ett. Det er ikke mulig på bakgrunn av våre kvalitative data å se om det er sammenheng mellom uttalte ideologiske argumenter, fokus på tjenestene og kombinasjonen store bofellesskap og manglende sysselsetting. Imidlertid formidles det i begge de to kommunene som har store bofellesskap og lite kommunal sysselsetting at det har vært lite kontinuitet på overordnet nivå for tjenestene til personer med utviklingshemming. At ledelsen har vært lite stabil kan imidlertid bero på tilfeldigheter og ikke ha direkte sammenheng med tjenesteutviklingen. Når det gjelder begrunnelser for utviklingen av store bofellesskap i de to kommunene, viser saksdokumenter at det er lagt mer vekt på det praktiske og økonomiske enn på de ideologiske føringene som lå til grunn for ansvarsreformen.

Den tredje kommunen som har et stort bofellesskap, skiller seg ut ved at det er et tydelig fokus på sysselsetting. Kommunen driver et dagsenter, og det er konkrete planer om at vekstbedriften skal overta dette, og at det skal drives videre for alle de som har tilbud i dag. Det er også formulert i avtalen mellom kommunen og vekstbedriften at det skal være mulig å utvide tilbudet dersom kommunen har behov for det. Også en kommune som har planlagt å bygge et stort bofellesskap, har et sterkt fokus på sysselsetting. Her har vekstbedriften allerede overtatt ansvaret for den kommunale sysselsettingen. Bedriften gir tilbud om arbeid til alle som søker om dette, og det ligger tydelig normaliseringsideologi til grunn for virksomheten.

Våre data fra spørreundersøkelsen viser at det på kommunenivå er sammenheng mellom kommuner med flere store bofellesskap og manglende tiltak innen sysselsetting. Når vi imidlertid går inn på enkeltkommuner, ser vi at det finnes kommuner som har planlagt eller bygd stort samtidig som de holder en høy profil på sysselsetting. Dette indikerer at en kan være pragmatisk og tenke økonomi på ett område samtidig som en tenker mer ideologisk på et annet område.

En større kommune har bygd flere bofellesskap med åtte boenheter. Noen av disse liggere svært nær hverandre, og det er uklart om alle 16 boenheter egentlig betjenes av samme personale. Her kommer det forskjellig informasjon fra ulike ansatte. Mens den administrative ledelsen hevder at bofellesskapene har åtte boenheter, sier ansatte at de hjelper hverandre på tvers av bofellesskapene når disse for eksempel ligger i to etasjer i samme hus. Pårørende i denne kommunen mener avgjort at det dreier seg om bofellesskap med 16 boenheter, og de mener også at fellesarealene bygges større for å kunne brukes til sysselsetting og aktivisering. En leder på overordnet nivå er nær en bekreftelse på at dette stemmer når hun sier at det må være et ansvar for de ansatte i bofellesskapene å sikre at beboerne har et tilbud på dagtid, men

ikke legger opp til at det trengs lokaler utenfor bofellesskapet til et slikt tilbud. Denne kommunen passer ellers inn i mønsteret fra VTA-sporet ved at de fleste av de som bor i bofellesskap enten arbeider i vekstbedrift eller mangler sysselsetting.

*Oppsummerende punkter:*

- Alle de ni kommunene har bofellesskap som varierer i størrelse og utforming.
- Eldre bofellesskap er mindre og har sjeldnere fellesareal enn de nyere.
- Flere av kommunene som prioriterer små bofellesskap, gir også tilbud om sysselsetting, men dette gjør også noen kommuner som ønsker eller har bygd store bofellesskap.
- Det finnes eksempler på at kommuner med flere store bofellesskap ikke prioriterer sysselsetting for de som bor i bofellesskapene.

### **5.3.1. Valg av selvstendig bolig**

Bare en av de ni kommunene har valgt å bosette de fleste med utviklingshemming i separate boenheter i kommunale boliger. De fleste andre som bor så selvstendig, har valgt dette selv med støtte fra pårørende. For noen er det helt vesentlig å kunne bo selvstendig, og for enkelte foreldre er dette ideologisk begrunnet ut fra idealene om et mest mulig selvstendig liv. En mor forteller om sin sønn at han har bygd sitt eget hus. Han trenger forholdsvis mye hjelp, men får personlig assistanse sammen med støtte fra foreldrene. Med dette klarer han seg godt. En annen mor forteller at mens datteren gikk på folkehøgskole, kontaktet foreldrene kommunen med forespørsel om bolig. De fikk da vite at hun kunne få plass i et bofellesskap. For foreldrene var dette ikke noe alternativ for de mente at datteren kunne bo selvstendig. Mor fortalte at datteren og en annen ung kvinne fikk anledning til å kjøpe hver sin leilighet i en tomannsbolig. Både den unge mannen og de to unge kvinnene arbeider i en vekstbedrift og inngår dermed i VTA-sporet.

En mor i en annen kommune forteller at datteren bodde i bofellesskap tidligere, men foreldrene opplevde at hennes aktiviteter ble begrenset fordi det bodde så mange med ulike hjelpebehov i bofellesskapet. De ønsket derfor at hun skulle bo mer selvstendig. Kommunen stilte med tomt i nærheten av bofellesskapet. Det oppleves godt for både foreldrene og datteren at bofellesskapet ligger like i nærheten av datterens hus. I bofellesskapet bor personer som datteren arbeider sammen med i den lokale vekstbedriften. Det er derfor både sosialt og trygt å vite at det finnes noen datteren kan ha et fellesskap med eller kan henvende seg til om hun trenger hjelp til noe.

Det finnes også kommuner som er negativt innstilt til at pårørende skal bygge bolig for sine sønner og døtre med utviklingshemming. Motforestillingene kan handle om tomtepriser, og at det er dyrt å yte tjenester til enkeltpersoner, men også om at kommunen selv vil ha styring med køen av boligsøkere. Et eksempel er en kommune som bygger store bofellesskap, prioriterer unge i foreldrehjemmet for dagsenter og er negativ til at utviklingshemmete skal

etablere seg i egen bolig. Det kan se ut som om det ligger økonomiske vurderinger til grunn for beslutningene på alle disse områdene, og at store bofellesskap og nedprioritering av sysselsetting kan være en måte å styre økonomien på. I intervjuer med pårørende kommer det fram at enkelte av dem har opplevd direkte motarbeiding fra kommunens side. De har erfart at de har blitt beskyldt for å *snike i køen*, og motstanden fra kommunen har vært en ekstra belastning. At slike holdninger finnes i flere kommuner kommer fram i boka *Veien fram til egen bolig* (Rasmussen og Munthe-Kaas, 2009).

De som bor i egen bolig, er svært selvstendige og trenger lite hjelp. En ung mann sier: *Jeg bor rett borte i gata her i vanlig kommunal bolig. Der har jeg bodd i tre år. Jeg får litt hjelp fra miljøarbeidertjenesten og har et opplegg for hva jeg må gjøre i huset. Tirsdager vasker jeg badet, onsdag handler jeg og på lørdager vasker jeg og tørker støv.* Han mottar bare noen timer med hjelp fra en ambulerende tjeneste og trives med den ordningen. Den unge mannen som har kommet flyttende fra en annen kommune, ønsker å jobbe i vekstbedriften i kommunen, men det har så langt ikke lyktes å skaffe plass der. Han har fått en viss tilknytning til kommunens dagsenter, men er en av dem som kunne ha vært i mer arbeidspreget virksomhet dersom det hadde vært åpning for det (Reinertsen, 2012).

De eksemplene på valg av egen bolig som vi fikk presentert i de ni kommunene, synliggjorde VTA-sporet fordi de fleste som hadde egen bolig, hadde også sin arbeidsplass i en vekstbedrift. Samtidig hørte de fleste av de med selvstendig bolig hjemme i mindre kommuner hvor det fantes ansatte med spesielt fokus på tjenestene til personer med utviklingshemming. Av den grunn er det mulig å si at de også fulgte en variant av omsorgssporet. De var kjent av hjelpeapparatet, og det ble lag til rette for arbeid i vekstbedrift og for alternative løsninger når det ikke var mulig å få en VTA-plass.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Pårørende er ofte pådrivere for anskaffelse av eget hus eller leilighet.
- De som bor i eget hus eller leilighet har ofte høyt funksjonsnivå og trenger lite offentlig hjelp.
- Enkelte kommuner ønsker ikke at personer med utviklingshemming skal etablere seg i egen selvstendig bolig.
- Våre eksempler viser at de som bor selvstendig, følger VTA-sporet når det gjelder sysselsetting; de arbeider enten i en vekstbedrift eller er uten arbeid.
- I enkelte mindre kommuner følges også omsorgssporet ved at det legges til rette for kommunal sysselsetting i tilfeller hvor personer som bor selvstendig ikke får plass i vekstbedrift.



### **5.3.2. Valg av små bofellesskap**

Mange av de små bofellesskapene i kommunene ble etablert i forbindelse med gjennomføringen av ansvarsreformen hvor begrunnelsene for valg av størrelse lå i føringene fra reformen slik de var nedfelt i Husbankens rundskriv. I flere av kommunene i vårt utvalg holder de fast på prinsippene fra ansvarsreformen og har en bevisst holdning til at bofellesskapene skal være små. De kommunene som har slike prinsipielle holdninger, ser også ut til å legge vekt på sysselsetting. Med andre ord følger de et omsorgsspor ved å legge til rette for sammenheng i tjenestene til mennesker med utviklingshemming. Dette gjelder både kommuner som har egen tjeneste for mennesker med utviklingshemming eller funksjonshemming og kommuner som har integrert tjenestene til utviklingshemmete i de ordinære hjemmetjenestene. Det som fører til omsorgssporet, ser ikke ut til å være organisering, men at det er fokus på tjenestene og at en tar på alvor de retningslinjene som ble trukket opp i forbindelse med gjennomføring av ansvarsreformen.

I vertskommunen som først bare bygde separate leiligheter, sier de at de i dag ser at denne boligformen har medført problemer for personer med utviklingshemming som trenger mye hjelp. For det første har det vært uheldig for noen å bo nær personer som har andre former for hjelpebehov. Dette kan ha ført til en utrygg bosituasjon. For personer som trenger tjenester hele døgnet, kan det å bo i en liten leilighet i tillegg medføre at de har lite anledning til å trekke seg helt tilbake, og deres privatliv kan dermed bli sterkt begrenset. Nattevakten må sove på sofaen i stua, og på dagtid blir det lett for ansatte å holde oversikt over hva beboeren foretar seg i en liten leilighet. En kan derfor lett få opplevelse av å være under kontinuerlig «tilsyn». For kommunen blir det også kostbart når de skal ha nattevakt for enkeltpersoner.

En mor forteller at hennes sønn bor alene i en kommunal leilighet og har personale rundt seg hele døgnet. Hun sier at han trenger noe alenetid, og sier fra om det. I slike situasjoner må hans hjelper gå ut, og da pleier hun å oppsøke en personalbase i nærheten. Moren opplever at sønnen føler seg alene fordi han ikke kjenner andre unge, og hun er glad for at han nå har fått løfte om å flytte til et bofellesskap sammen med andre som er omtrent på hans egen alder. I en annen kommune mener de at bofellesskap skal være for personer som trenger mye hjelp mens de som klarer seg selv, skal bo selvstendig. Likevel har de opplevd at en kvinne som valgte å flytte fra bofellesskap til egen leilighet etter hvert kom til at hun ville tilbake til bofellesskapet. Hennes begrunnelse lå i det å kunne ha nærhet til ansatte og andre beboere, og hun fikk tilbudt leilighet i det samme bofellesskapet som hun hadde flyttet ut av. Begge disse har sysselsetting. Mannen har tilbud i et dagsenter med aktivitetspreg og kvinnen arbeider i en vekstbedrift.

I en kommune presiserer tjenesteleder at de ikke ønsker store gettoer og at 6 – 8 boenheter er det største antallet de kan tenke seg. Ansatte i den samme kommunen mener at fire boenheter er nok, og de understreker også at de som skal bo i bofellesskap, bør kjenne hverandre. Denne tankegangen går igjen blant ansatte i flere kommuner. I en kommune argumenteres det dessuten for at små bofellesskap glir lettere inn i nabolaget. Men selv om kommunene er

restriktive når det gjelder store bofellesskap, sies det fra et par kommuner at bofellesskap også kan bli for små. Da blir det vanskelig for ansatte fordi fagmiljøet blir for lite, og en argumenterer med at rettssikkerheten kan trues når det er små forhold.

Pårørende ser ut til å foretrekke små bofellesskap. Mor til en sønn som bor i et bofellesskap med sju boenheter sier at det er trygt at sønnen kjenner alle som bor der, og at de blir mer kjent med hverandre når de er få. Viss det blir for mange sammen, blir det lett litt usikkert og ukjent. En annen mor sier at 4 – 5 boenheter er nok. Viss det blir flere, tror hun at ikke alle blir sett og hørt.

De kommunene som holder fast på at bofellesskapene skal være små, ser ut til å begrunne dette ideologisk. De samme kommunene legger til rette for sysselsetting i en sammenheng hvor helhetlige tjenester står sentralt. Selv om tjenestene kan være integrert i de vanlige hjemmetjenestene, ser disse kommunene ut til å følge et omsorgsspor som likner på det vi tidligere har kalt et «klassisk» tjenestetilbud til utviklingshemmete. I en slik sammenheng har personer med utviklingshemming beskyttelse mot å bli uten sysselsetting.

#### *Oppsummerende punkter:*

- For enkeltpersoner med store hjelpebehov kan bofellesskap føles tryggere og mer privat enn egen leilighet.
- Flere kommuner har som prinsipp at bofellesskapene skal være små. Dette er kommuner som også har lagt til rette for kommunal sysselsetting.
- Pårørende foretrekker små bofellesskap hvor det er oversiktlig og en blir sett og hørt.
- Kommuner som har en tiltakskjede av små bofellesskap og sysselsetting i dagsenter for de som faller utenfor vekstbedriftene kan plasseres omsorgssporet og som utøvere av en «klassisk» tjeneste til personer med utviklingshemming.

### **5.3.3. Valg av store bofellesskap**

De kommunene som bygger store bofellesskap, argumenterer delvis med bakgrunn i tomtekostnader og delvis med at de er nødt til å bygge stort på grunn av kommunens økonomiske situasjon. I tillegg kommer argumenter om at det er lettere å få tak i kompetente fagfolk dersom fagmiljøet blir større. I en stor bykommune hevdes det at en må bygge større enn det som er ideelt på grunn av de store tomtekostnadene, og at de derfor må være nøye med utforming av byggene slik at de ikke får institusjonspreg. Det vises også til at mange beboere er svært ressurskrevende, og at det derfor må bygges på en mest mulig ressursbesparende måte.

En annen kommune begrunner sin planlegging av et bofellesskap med 16 boenheter med at de eksisterende bofellesskapene er nedslitte, mangler fellesareal og ikke har universell utforming. I en annen kommune heter det i en sak til kommunestyret at målet med det nye bofellesskapet med 16 boenheter er *å tilby moderne universelt utformede leiligheter med en*

*stabil og kompetent bemanning.* Det legges vekt på at målene kan oppnås dersom en får rekruttert kompetente ansatte, og at en tilstreber å få et sterkt faglig miljø. En antar videre at det er lettere for beboere å finne venner i et stort bofellesskap enn i et lite. Begrunnelsene for å bygge store bofellesskap ser dermed ikke ut til å ligge i prinsipper, men i praktiske betraktninger og økonomi. Begrunnelsene kan tyde på at de kommunene som bygger store bofellesskap beveger seg bort fra de sentrale føringene fra ansvarsreformen, i alle fall på boligområdet. Som vi har vist tidligere, gjelder dette også på sysselsettingsområdet i noen kommuner, men ikke i alle.

Det er forsket lite på hvordan livet arter seg i store bofellesskap, men det finnes evalueringer av store bofellesskap i to ulike kommuner (Saur og Johansen, 2012; Luteberget, Folkman og Gjermestad, 2012). Den første rapporten konkluderer med at bofellesskapet bør bygges om til mindre enheter. Den andre rapporten konkluderer med at det er samlet for mange personer med ulike hjelpebehov på samme sted, at de private leilighetene er for små, og at bruk av fellesareal både kan medvirke til en opplevelse av trygghet, men også at en må forholde seg til et fellesskap en kanskje ikke ønsker. Det er verd å merke seg at i to av de kommunene som har et stort bofellesskap, sier både ledere og ansatte at de ønsker å bygge mindre i framtida. De mener at 6-8 boenheter er tilstrekkelig.

Debatten om store bofellesskap ser ut til å ha nådd mange pårørende. Et foreldrepar som bor i en kommune som ikke har planer om store bofellesskap, sier at de er glade for sin kommunes holdninger, og de forteller at nabokommunene bygger *gettoer til alle formål*. Svært få av de pårørende sa at de ønsket store bofellesskap. En mor fortalte at hun hadde store vansker med å akseptere at sønnen skulle flytte inn i det store nye bofellesskapet i kommunen, men etter mange runder følte hun at hun ikke hadde noe valg. Nå har han bodd der i nesten et år, og mor sier at hun fremdeles er motstander av store bofellesskap. Hun sier at det ville vært lettere for sønnen å ha oversikt i et lite miljø, og han ville ha sluppet stigma. Hun begrunner dette med at det er mange som vet om *institusjonen* i bygda, og mor opplever at det er stigmatiserende for sønnen å bo der. En annen mor sier at hun er aktiv i NFU, og organisasjonen har kjempet mot at det skal bygges et stort bofellesskap i kommunen. Nå ser det ut som om de har vunnet fram, og hun er svært tilfreds med det. Men hun sier at hun er skuffet over at så mange ansatte så positivt på planene, og hun lurer på hva det sier om deres holdninger til personer med utviklingshemming.

I en større kommune sier flere pårørende at de tror at de store bofellesskapene bygges slik at det kan være en form for sysselsetting der. Deres kommune har få plasser i kommunalt dagsenter, og de pårørende spør hvorfor det bygges bofellesskap med 80 kvm stort fellesareal viss det ikke skal kunne brukes som alternativt aktivitetssenter. I denne kommunen må en del voksne slutte på dagsenteret fordi unge som bor i foreldrehjemmet blir prioritert. Dette får konsekvenser for ansatte i bofellesskapene som får et mer omfattende ansvar. Det hevdes fra ledernivå at det blir overført ressurser til bofellesskapene for å dekke de ekstra utgiftene som påløper, men ansatte sier at de ikke får dekket de egentlige kostnadene ved å ha omsorg for beboerne hele døgnet. De mener derfor at kvaliteten på det tilbudet de kan gi, ikke blir godt nok. Med andre ord er det beboerne og de ansatte i bofellesskapene som får oppleve konsekvenser av at tilbudene om dagsenter er for dårlig utbygd. Dette er mest tydelig i

kommuner med store bofellesskap, men kommer også fram i kommuner hvor eldre og de med lavt funksjonsnivå mangler sysselsetting. Manglende sysselsetting har dermed ikke bare sammenheng med boligtype, men får konsekvenser for ansatte i bofellesskapene og deres mulighet til å gi kvalitativt gode tjenester.

Som oppsummering kan vi si at vi ser lite spor av totalomsorg i de kommunene som har bygd store bofellesskap. Med totalomsorg mener vi at bolig og sysselsettingstiltak er samlokalisert. Likevel ser vi at det finnes kommuner som ser ut til å ha beveget seg bort fra idealene fra ansvarsreformen og hvor det er bygd store bofellesskap samtidig som det finnes alt for få dagsenterplasser. Konsekvensen er at de som ikke har plass i vekstbedrift, er uten annen aktivitet på dagtid enn det personalet kan tilby. Det betyr dessuten at de aktivitetene som foregår på dagtid, enten finner sted i bofellesskapet eller utendørs. Det er dermed et åpent spørsmål om de store fellesarealene som bygges i mange av de nye store bofellesskapene på lengre sikt er tenkt brukt som alternativ til dagsenter.

Imidlertid fant vi også eksempel fra en liten kommune med små bofellesskap hvor ansatte i bofellesskapet hadde ansvar for aktiviteter på dagtid. Det som skilte dette tilbudet fra aktivitetstilbudet i de store bofellesskapene, var at aktivitetene foregikk hver dag og i lokaler utenfor boligen som var tilrettelagt for aktivitet. Denne kommunen kan dermed likevel sies å følge et omsorgsspor fordi de ga et helhetlig tjenestetilbud selv om det var ansatte i bofellesskapene som sto for helheten.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Måten mange kommuner begrunner valg av type bofellesskap på ser ut til å henge sammen med hvordan de tenker om sysselsettingstiltak.
- Begrunnelser for bygging av store bofellesskap ser ut til å være praktiske og økonomiske.
- Noen kommuner som ser ut til å være på vei bort fra føringene fra ansvarsreformen på boligområdet, ser ut til å gå bort fra føringene også når det gjelder sysselsetting.
- Det finnes likevel eksempler på at kommuner som har store bofellesskap, samtidig har gode sysselsettingstiltak.
- Det finnes også eksempler på at kommuner med store bofellesskap nedprioriterer de som bor i bofellesskapene når det gjelder sysselsetting, og at personalet i bofellesskapet får ansvar for å tilrettelegge for aktiviteter på dagtid.

#### **5.3.4. Bruk av fellesareal**

Levekårsundersøkelsen viser at de fleste nye bofellesskap bygges med fellesareal (Söderström og Tøssebro, 2011). Dette går igjen også i de kommunene som har deltatt i kommuneundersøkelsen. I en kommune har de avviklet tre små bofellesskap uten fellesareal for å kunne bygge et stort som har fellesareal. Begrunnelsene for å bygge bofellesskap med

fellesareal er ganske like fra kommune til kommune. Et argument som går igjen blant ansatte er at beboerne liker å være sammen. Det sies også at det legges til rette for fellesskap, herunder felles måltider, men at beboere står fritt til å velge om de vil delta i fellesskapet. Blant ansatte hevdes det både at fellesareal kan være et gode og det motsatte. Noen beboere trives sammen mens andre helst vil være for seg selv. En ansatt på et dagsenter sier at mange får dekket sine sosiale behov på dagsenteret og i fritiden, og da er det lite behov for fellesareal. Det som kan være negativt ved fellesareal, kan være uro og at negativ atferd kan smitte over til andre. En leder fortalte at de hadde måttet stenge av et fellesareal fordi enkelte personer ble alt for dominerende. I en evaluering av et stort bofellesskap (Luteberget m.fl., 2012) kommer det fram at fellesareal og et felles gangområde oppleves negativt av en del beboere. Dette henger sammen med at enkelte beboere kan være urolige og virke truende. Andre kan oppleve fellesarealet som en sosial møteplass hvor det er trivelig å være.

I de kommunene vi hadde kontakt med, fantes det ulike holdninger til å ha fellesareal i bofellesskapene. I en kommune hevdes det eksplisitt at fellesarealet skal bidra til å motvirke ensomhet. I en annen kommune finnes en svært negativ innstilling til fellesareal i bofellesskapene. Ansatte sier at mennesker med utviklingshemming må få skaffe seg venner andre steder enn der de bor. Leder for tjenestene forteller at den eneste konflikten de har hatt med foreldre var at en gruppe pårørende ønsket å bygge bofellesskap med fellesareal. Foreldrene fikk gjennomslag for sitt syn, men det viser seg at fellesarealet ikke benyttes. Ansatte mente først at de gjerne ville ha fellesareal, men de ser nå at det ikke er behov for det. Beboerne bruker sine egne leiligheter, og når det arrangeres beboermøter, holdes de hjemme hos beboerne etter tur. Dette fungerer veldig godt. De ansatte i denne kommunen mener at fellesareal kan være en unnskyldning for å spare penger. Da kan en for eksempel ha to ansatte på fem beboere, og dette betyr at en ikke kan gi individualisert hjelp slik forutsetningen er. De ansatte mener at de fine målsettingene fra ansvarsreformen forutsetter at det er tilstrekkelig personale.

Lederen for et bofellesskap i en annen kommune sier at beboerne i et bofellesskap for fire fikk en bedre hverdag da huset ble ombygd og fellesarealet plassert slik at en må gå ut for å komme dit. Det viste seg at trivselen økte og at beboerne begynte å bruke sine egne leiligheter mer. I en annen kommune fortalte noen ansatte at personer som tidligere hadde bodd uten fellesareal, blomstret opp og ble mer aktive da de ble flyttet over til en sykehjemsavdeling. Dette var i hovedsak personer som hadde blitt pleietrengende, selv om ikke alle var eldre. Det hadde vært strid omkring flyttingen, og det var også ansatte som sa at det ikke var lagt godt nok til rette for denne gruppa da de flyttet til sykehjemmet.

Begrunnelsene for å ha fellesareal i bofellesskapene handler om behovet for sosialt samvær og fellesskap mellom beboere. Vi fant ingen eksempler på at fellesarealer eksplisitt ble brukt til dagsenteraktiviteter. På den annen side hadde ansatte ikke andre muligheter enn å bruke fellesarealene på dagtid når beboerne ikke hadde noen form for sysselsetting. I en kommune kom det fram at de samlet beboere hver annen uke til felles aktiviteter på dagtid, og da var det fellesarealene som ble brukt. I en annen kommune kom det klart fram at det private boarealet i bofellesskapene var redusert til fordel for store fellesarealer. Pårørende i denne kommunen mener at begrunnelse for dette er at fellesarealene skal tas i bruk til sysselsetting.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Kommunalt ansatte har forskjellige oppfatninger av behovet for fellesareal i bofellesskapene.
- Argumenter for fellesareal er at personer med utviklingshemming trives der og at det motvirker ensomhet.
- Argumenter mot fellesareal er at et aktivt liv utenfor bolig motvirker ensomhet.
- Opphold i fellesareal kan være en måte å spare penger på, mindre grad av individualiserte tjenester.
- Miljøet i fellesarealet kan påvirkes av svært dominerende personer.
- I noen bofellesskap prioriteres størrelse på fellesarealet på bekostning av størrelse på de egne leilighetene.

## **5.4. Tjenester – organisering og innhold**

Når det gjelder tjenester, har vi i de kvalitative intervjuene spurt primært om hvordan de ansatte arbeider i bofellesskapene og hva slags samarbeid det er mellom boligene og sysselsettingstiltakene. Vi har også spurt personer med utviklingshemming og pårørende om hvordan de opplever tjenestetilbudet. I dette avsnittet begynner vi med å presentere tjenestene i bofellesskap i de ulike kommunene og går så over til å se på samarbeidet mellom bolig og sysselsetting.

I fokusgruppene med utviklingshemmete var det mest engasjement rundt sysselsetting og fritid, og det var få som sa noe om tjenestene i hjemmet. En kvinne som bor i et bofellesskap i en mindre kommune, var en av de som sa noe om dette. Hun knyttet tjenestene sammen med sitt behov for selvbestemmelse og sa: *Jeg vil ordne selv. Jeg er ikke ungen deres. Jeg har et eget hjem. Noen kan hjelpe meg, men ikke alle.* Denne kvinnen viser til at hun ønsker å være selvstendig og også at hun ønsker å ha en mening om hvem som skal bistå henne med det hun trenger hjelp til. Det er ingen selvfølge at beboere kan velge på denne måten. Mennesker med utviklingshemming fikk økt selvbestemmelse etter gjennomføring av ansvarsreformen, men bare på dagliglivsområdet (Tøssebro, 1996). Kvinnen i dette eksemplet antyder at det kanskje også kan være problematisk å få til å bestemme selv i hverdagen, og at hun i alle fall ikke kan velge hvilken av tjenesteyterne som skal hjelpe henne.

Data fra levekårsundersøkelsen viser at det ofte er svært mange tjenesteytere involvert i tjenestene til enkeltbeboere (Söderström og Tøssebro, 2011). I en kommune sier ansatte at de har fokus på individuelle behov, men at det er vanskelig når de fleste har små stillingsandeler og det er vanskelig å få hele stillinger. En annen ansatt sier at dette ikke går ut over daglig stell og pleie, men det kan gå ut over beboeres muligheter til å komme seg ut.

I en mindre kommune sier ansatte i et lite bofellesskap at de har god bemanning og at de derfor kan gi individualisert støtte. De prøver å legge opp til størst mulig grad av selvbestemmelse i hverdagen. Hver ansatt har ansvar for faste beboere; en er hovedperson og

så bistår de andre. De ruller likevel på tjenester til beboere fordi det kan bli slitsomt å skulle forholde seg til den samme over tid. Men de prøver å passe på at hver enkelt beboer ikke har mer enn ni til tolv personer å forholde seg til i løpet av en måned. De innrømmer at dette er i meste laget, men sier at de har en liten og stabil personalgruppe, og at beboerne dermed stort sett møter kjente ansatte hele tiden. Det er ikke mange av de ansatte som har hel stilling, og dermed brukes de faste ansatte også som vikarer. Dette styrker stabiliteten mens regelmessig inntak av lærlinger fører til at det blir en positiv variasjon i personalgruppa.

Pårørende i en større bykommune sier at de er bekymret for at svaktfungerende beboere kommer lite ut. De sier at det er *mer lufting i fengslene*, og at en del beboere i praksis er låst inne. Foreldrene sier at det arbeides etter et foreldet institusjonsprinsipp slik at *alle ansatte må kunne alle*. Foreldrene forteller at de dårlige forholdene i bofellesskapene fører til utagering. Ledere i samme kommune sier at de har en del tvangsvedtak, og at det har kommet bemerkninger fra fylkesmannen. De strever med å fylle vilk om at ansatte som deltar i bruk av tvang og makt, skal ha treårig høyskoleutdanning, og de har måttet søke om en del dispensasjoner.

En annen kommune viser til at de ikke har fått bemerkninger fra fylkesmannen, og at *det er bare godord å høre*. Denne kommunen tar de positive tilbakemeldingene omkring bruk av tvang og makt som en bekreftelse på at de yter gode tjenester. Flere administrative ledere var opptatt av rekruttering av fagpersoner med høyskolekompetanse for å få gode tjenester og ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne behandle problemstillinger knyttet til tvang og makt på en forsvarlig måte. En kommune viser til at de tidligere fikk bemerkninger fra fylkesmannen, men nå har de tatt opplæringen av ansatte på alvor og har siden fått godt skussmål. Det er flere kommuner som legger stor vekt på at ansatte skal ha opplæring i bruk av tvang og makt, og flere gir uttrykk for at de opplever det å få positiv tilbakemelding fra fylkesmannen som en indikator på at tjenestene har god kvalitet.

Hva slags turnus en legger opp i bofellesskapene er viktig for at beboere skal ha et godt liv. I noen tilfeller virker det som om denne er temmelig rigid. En mor forteller at hennes datter må legge seg ved halv ti-tiden om kvelden for da kommer nattevakten. I samme kommune forteller en far at den tradisjonelle turnusordningen fører til at beboere må bryte opp fra fritidsaktiviteter om kvelden på grunn av vaktskiftet, og i helgene må alle tilbake til bofellesskapet klokka to på dagen fordi det da skal avlegges rapport. I en annen kommune forteller en mor at nattevakten ikke ønsker å stille sønnen både kveld og morgen. Han må derfor legge seg ved nitiden om kvelden slik at kveldsvakten rekker å hjelpe han til sengs.

For å motvirke negative følger av en alt for stram turnus, har noen kommuner innført det som kalles døgnturnus. En kommune har dette hele tiden mens andre kommuner har 12 timers vakter i helgene. Døgnturnus innebærer at de ansatte går lange vakter. Dette gjør at beboerne ofte treffer de samme ansatte, og de ansatte sier at de merker at ordningen har ført til økt trygghet og mindre utagering. De hevder også at denne turnusen har ført til at det er behov for mindre personale og at det er svært lite sykmeldinger og stor stabilitet. I en kommune som har døgnturnus bare i helgene sier de ansatte at de ikke lenger trenger å bryte av aktiviteter i helgene og at dette åpner for å kunne være mer ute, og de kan dra på turer. Dette oppleves

som positivt både av beboere og ansatte. En fordel for de ansatte er også at de jobber hver fjerde helg i stedet for hver tredje som var tilfelle tidligere.

Mange ansatte snakker også om betydningen av å ha en personalbase. For dem er personalbasen et sted å treffes og et sted å ha møter. Fra personalbasen kan de yte tjenester både i bofellesskap og hjemme hos personer som bor i egne hus eller leiligheter. At dette ikke oppleves like positivt av beboerne, illustreres av en mor. Hun sier at selv om bofellesskapene er små i hennes kommune, skal de ansatte i tillegg gi tjenester til personer utenfor bofellesskapet. Det betyr at beboerne også i små bofellesskap kan ha en stor personalgruppe å forholde seg til. En annen mor som har en sønn som har vansker med å gjøre seg forstått, sier at det kan være opp til 35 personer over tid som skal tolke hva han prøver å formidle. Dette oppleves som en stor påkjenning.

En utfordring som er særlig stor i de største bofellesskapene, er at ansatte skal forholde seg til beboere med svært ulike behov. I en kommune bor det et mindreårig barn, personer med ulike former for utviklingshemming og personer med psykiske lidelser i det samme bofellesskapet. I en annen kommune var det planlagt et bofellesskap med to boenheter for avlastning og en barnebolig. Noen ansatte sa at de så positivt på dette og mente at det ville bli lettere å organisere tilbudet til beboerne når de ble samlet. Ansatte som arbeider i et stort bofellesskap sier at det er et gode at de kan *bytte* beboere, og når det oppstår vansker, kan de hjelpe hverandre. Bofellesskapet har bemanning hele døgnet, og dette hadde ikke alle tidligere. Det er vedtakene som styrer hvor mye hjelp den enkelte får, men når noen trenger noe ekstra kan personalet *strekke seg* og gi det lille ekstra. Det lille ekstra gis vanligvis i fellesarealet.

Det er et ansvar for kommunene å gi tjenester også til personer som bor i egne leiligheter utenfor bofellesskapene. Som vist over, er det noen steder ansatte i bofellesskap som har ansvar for slik oppfølging. Andre steder finnes det en miljøarbeidertjeneste eller utetjeneste som har ansvar for å følge opp personer som bare trenger hjelp på timebasis. En kvinne forteller at hun bor alene, men får hjelp til å vaske gulvene sine. En annen sier: *Jeg bor alene og greier det meste selv. Jeg kan si fra selv om jeg trenger hjelp. Jeg har vært på matkurs og der lærte jeg å lage masse mat.* I følge ansatte i en bykommune blir hjelpebehovet til de som bor for seg selv, ikke tatt på alvor for der får en tjenester bare om en bor i bofellesskap. Dersom en bor selvstendig, må en klare seg selv.

Når ledere og ansatte snakker om tjenestetilbudet i bofellesskap og andre boliger, snakker de bare om de kommunale hjemmetjenestene. Ingen har nevnt ordningen med personlig assistanse. Dette var det bare to mødre i samme kommune som snakket om. Den ene moren har en sønn som trenger en god del hjelp og som bor i eget hus. Sønnen har fått vedtak om BPA og har etter mange runder med kommunen fått tilstrekkelig antall timer. Foreldrene sparer opp timer ved å bistå sønnen selv i perioder, og på den måten får han også anledning til å ha med seg assistenten på turer og ferier. Dette oppleves som en svært god ordning både for sønnen og foreldrene. En annen mor med en datter som bor alene og klarer det meste selv, sier at det går bra fordi datteren har støttekontakt og foreldrene hjelper henne når hun trenger noe ekstra. Mor har spurt kommunen om det er mulig å få noen timer med personlig assistanse, men sier at hun har fått til svar at de ikke har noen slik ordning. Dette gir mor noen



bekymringer med tanke på framtida fordi hun vet at hun ikke kan stå på for datteren på samme måte når både hun og datteren blir eldre.

*Oppsummerende punkter:*

- I bofellesskapene er det ofte små stillingsandeler og få hele stillinger.
- Mange ansatte gir tjenester til samme beboer.
- For dårlig bemanning kan føre til utagering og manglende mulighet til å komme seg ut.
- Rigide turnuser medfører tidlig legging og avbrudd i aktiviteter.
- Døgnturnus fører til mer ro og større muligheter til å delta i aktiviteter.
- Fylkesmannens tilbakemeldinger i forbindelse med tvang og makt oppleves som en kvalitetsindikator.
- Ordningen med brukerstyrt personlig assistanse er lite i bruk.

#### **5.4.1. Samarbeid mellom bolig og dagsenter – ulike samarbeidsformer**

Det er en forutsetning at personer med behov for langvarige og sammensatte tjenester skal ha et helhetlig og samordnet tilbud. Virkemidler som individuell plan og ansvarsgrupper skal sikre at tilbudet blir koordinert. Imidlertid sies det fra flere av kommunene at ikke alle brukere har individuell plan, og at dette er en ordning som brukes mest overfor barn og unge. De fleste har ansvarsgrupper, og i disse deltar som oftest ansatte både fra bolig og dagsenter. For voksne som har en avklart situasjon, er det møte i ansvarsgruppene en eller to ganger i året, og der møter ansatte fra både bolig og sysselsetting. Det er ikke alle som synes at dette er vel anvendt tid, mens andre mener at det gir en god anledning til å vurdere situasjonen for hver enkelt. Ansvarsgruppene gir også anledning til å ha kontakt med pårørende.

Andre former for kontakt mellom ansatte i sysselsettingstiltakene og ansatte i bofellesskap er felles møter og felles veiledning. Største delen av kontakten er likevel den daglige gjensidige utvekslingen av informasjon på individnivå. Noen steder har de tatt i bruk kontaktbøker som følger personen mellom bolig og dagsenter. I en kommune hvor ansatte bruker kontaktbøker på denne måten sier ansatte at det letter kommunikasjonen. Dessuten mener de at kommunikasjonen mellom dagsenteret og bofellesskapene er så god fordi bofellesskapene er små i deres kommune, og da blir det færre å forholde seg til.

Andre steder er kontakten mer tilfeldig og kan handle om å si fra om en beboer er syk, å melde fra om ting som skjer i løpet av dagen og lignende. I noen kommuner er kontakt mellom ansatte i bolig og sysselsetting begrenset til dette. I en kommune vurderer en at daglig og faglig kontakt er bra, men det skal ikke være noe organisatorisk fellesskap mellom bolig og arbeid. En leder på administrativt nivå er ganske tydelig når han sier: *Det skal ikke være felles organisering mellom bolig og arbeid. Det skal ikke være samme person som hjelper deg med å spise eller med personlig hygiene som skal hjelpe deg i arbeidssituasjonen.*

Samme holdning har de i den kommunen hvor vekstbedriften har overtatt det kommunale dagsenteret. Her er det leder for vekstbedriften som sier at de ikke vil bruke andre enn sine egne ansatte til å følge opp på dagtid. En gang prøvde de å ha med en lærer for en elev fra videregående skole som var på utprøving. Dette tok raskt slutt da de skjønnte at det ville være nødvendig å lære opp både denne læreren og eventuelle vikarer i bedriftens mangfoldige virksomhet. Det viste seg raskt at det var lettere for dem å klare utfordringene med eleven selv.

I kommuner hvor det er ansatte i bolig som styrer hele dagsentertilbudet på dagtid, er det heller ikke organisatorisk kontakt mellom bolig og sysselsetting fordi det ikke finnes andre sysselsettingstiltak i kommunen enn den boligpersonalet selv tilrettelegger. Det er også lite kontakt mellom bolig og sysselsetting i kommuner hvor det i hovedsak er unge som bor hjemme hos foreldre som prioriteres for tilbud om dagsenter. Der er det et visst samarbeid omkring de få som både bor i bofellesskap og har tilbud i dagsenteret, men dette begrenses til kontakt på individnivå.

I de øvrige kommunene er det ulike former for organisert samarbeid på tvers, såkalt personalflyt. Ordningen med personalflyt kan ta ulike former og ha ulike begrunnelser. I en kommune består personalflyten i at de ansatte i dagsenteret begynner arbeidsdagen hjemme hos personen med utviklingshemming. De hjelper til med morgenstell og frokost, og så følger de beboeren til dagsenteret. Dette skaper ro og en trygg situasjon om morgenen. Om ettermiddagen er det ansatte i bolig som tar i mot hjemme. Det er 7-9 brukere som blir hentet til dagsenteret hver dag. Antallet kan variere fordi enkelte har såkalt hjemmedag hvor de ikke skal på dagsenteret. Det er takket være at de har lærling i dagsenteret at kabalen går opp for de ansatte slik at de klarer å følge opp alle som har behov for det. Viss noen ansatte blir syke, har de en ordning hvor de bistår hverandre slik at noen hjelper flere hjemme og noen følger flere til dagsenteret.

Denne ordningen har ført til at personalgruppen på dagsenteret har blitt utvidet og det har styrket aktiviteten. De ansatte i dagsenteret mener at det er viktig med en egen personalgruppe der som kan legge til rette og ha fokus på aktivitet. Nå er de engstelige for at ordningen som har vært oppfattet som et gode, er i ferd med å bli utvannet fordi etter hvert er det enkelte beboere som følges til dagsenteret av ansatte i bofellesskapene. Ansatte ved dagsenteret mener at dette ikke blir stabilt fordi ansatte i bofellesskap går i turnus. De vil komme sjelden til dagsenteret og vil bli mer eller mindre gjester. Ansatte i en annen kommune sier at felles personale i bolig og dagsenter har både positive og negative sider. På den ene siden blir det mindre stabilt når turnuspersonalet arbeider i dagsenter. De blir lite kjent med virksomheten og kan ikke arbeidsrutinene godt nok. På den andre siden er det positivt at de kjenner de brukerne som de er ledsagere for.

Flere steder skjer det personalflyt fra bolig til dagsenter. Da er det ansatte fra bofellesskapene som er med og går inn som ansatte i dagsenteret. I en del tilfeller begrunnes dette med brukerens funksjonsnivå, og at det er viktig at vedkommende har stabile personer rundt seg. Andre steder begrunnes denne formen for personalflyt med at den er laget for at de som arbeider i bofellesskapene skal få en levelig turnus. Det handler også om at de skal få en så

stor stillingsandel som mulig. Økte stillingsandeler er også et argument i en av de minste kommunene hvor ansatte kan jobbe noen dager i dagsenteret og noen i bolig. I den kommunen er det viktig at det likevel er et klart skille mellom bolig og dagsenter, og derfor arbeider ansatte ikke på begge stedene på samme dag.

*Oppsummerende punkter:*

- Kontakt mellom bolig og dagsenter skjer i ansvarsgrupper, møter og ved daglig kontakt på individnivå.
- Noen kommuner har en bevisst holdning til at ansatte i hhv bofellesskap og dagsenter ikke skal arbeide på hverandres arenaer.
- Personalflyt kan gå begge veier, ansatte i dagsenter kan gi tjenester i hjemmet og ansatte i bofellesskap kan ledsage til dagsenter.

## **5.5. Trender, mønstre, sammenhenger**

Gjennom våre levekårsdata har vi dokumentert at utviklingen går i retning av at de fleste med utviklingshemming bor i bofellesskap, at bofellesskapene har økt i størrelse og at flere bygges med fellesareal. Trenden når det gjelder sysselsetting er at få er i ordinært arbeid, færre enn tidligere har plass i vekstbedriftene, og det er flere som ikke har noen form for sysselsetting (Söderström og Tøssebro 2011). For å kunne vurdere mulige sammenhenger mellom bolig, tjenester og sysselsetting tar vi utgangspunkt i fem trender innenfor området sysselsetting som vi har identifisert på bakgrunn av datainnsamlingen i de ni kommunene. Vi vil så undersøke mønstre som forklarer om og eventuelt hvordan bolig, tjenester og sysselsetting henger sammen i kommunal praksis. Til dette bruker vi data både fra levekårsundersøkelsen og kommuneundersøkelsen.

De fem trendene som peker seg ut og som vil bli beskrevet i de følgende avsnittene, er:

1. Personer med utviklingshemming som har tilbud i vekstbedrift/VTA er vanligvis godt fungerende og har lite hjelpebehov.
2. De kommunale dagsentrene utvikler seg bort fra produksjon og over til mer aktivitetsrettet virksomhet.
3. Mangel på sysselsetting fører til prioritering av ungdom som bor hos foreldre mens eldre og personer med lavt funksjonsnivå er de som oftest er uten sysselsetting.
4. Ansatte i bofellesskap har forskjellige tilknytninger til kommunale sysselsettingstiltak, fra å ha totalt ansvar for organisering, til å være medarbeider eller ledsager.
5. Det finnes eksempler på at vekstbedrifter overtar eller ønsker å overta ansvar for de kommunale sysselsettingstiltakene.

### **5.5.1. Hvem har tilbud i vekstbedriftene og hvordan bor de?**

Data fra undersøkelsen av utviklingshemmetes levekår viser at arbeidsmarkedsmyndighetenes rolle i forbindelse med arbeid for mennesker med utviklingshemming falt i perioden 2001 til 2010 da undersøkelsen ble gjennomført (Söderström og Tøssebro, 2011). Svært få er i ordinært arbeid eller i tiltak som er rettet mot integrering i arbeidslivet og langt færre enn tidligere har varig tilrettelagt arbeid, VTA-plass, i regi av NAV. Dette stemmer overens med våre kvalitative data hvor det framgår at både ansatte og ledere i NAV sier at de har svært lite å gjøre med mennesker med utviklingshemming ut over å sikre dem uførepensjon og i noen tilfeller bistå dem med å få en plass på en VTA-ordning. Denne holdningen fra NAV bekreftes gjennom intervjuer med ledere og ansatte i kommunene som sier at de så godt som ikke har kontakt med NAV.

Vekstbedriftene har fått økende krav til inntjening og press fra mange grupper av arbeidssøkere. Kravene til produksjonsevne og arbeidsinnsats og relativt få arbeidsledere gjør at personer med utviklingshemming kan ha vansker med å leve opp til de kravene som stilles. Av den grunn mister noen av dem plassen sin i vekstbedriften og blir henvist til kommunale tiltak. Utsagn som at *vi har bare kontakt med vekstbedriften når de vil ha noen ut* bekrefter dette. De som blir igjen i VTA-ordningen er personer som fyller de kravene til arbeidsevne som blir stilt, og som kan utføre arbeidsoppgavene tilnærmet selvstendig. Et annet forhold er at det finnes alt for få VTA-plasser, og dette fører til at det blir ventelister, og dette kan føre til økt press på å få noen ut av ordningen. Reinertsen (2012) viser til at i følge registerdata fra kommunene har 34,5 prosent av alle utviklingshemmete i yrkesaktiv alder varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor mens kommunene viser til at mer enn 20 prosent av de som har tilbud i kommunale dagsentre, kunne hatt et VTA-tilbud.

Ut fra dette er det innlysende at personer med utviklingshemming som er i varig vernet arbeid, er svært selvstendige og trenger lite hjelp. En skulle derfor anta at dette også slår ut på andre områder. I vår kontakt med kommunene har vi sett at noen av de som arbeider i vekstbedriftene også bor selvstendig. Dette er imidlertid bare en liten del av bildet. Om en bor selvstendig henger ikke bare sammen med funksjonsnivå, men med om kommunen er villig til å stille med tomt, og om en har pårørende som bistår med boligetablering og har vilje og evne til å stå på for å lykkes (Munthe-Kaas og Rasmussen, 2009). Det har også sammenheng med hva slags tiltak og tjenester kommunen tilbyr. Et eksempel vi trakk fram tidligere kan belyse dette. Det handlet om en mor som tok kontakt med kommunen for å spørre om hjelp til bolig for datteren som kom hjem fra folkehøgskole. Det kommunen kunne tilby, var plass i bofellesskap for dette var den eneste boformen som var tiltenkt personer med utviklingshemming. Morens mulighet for å unngå bofellesskap var dermed å stå for anskaffelse av selvstendig bolig for datteren på egen hånd. Dette er sannsynligvis ikke et enestående eksempel for alle de pårørende som fortalte oss at deres sønn eller datter bodde selvstendig, hadde selv bidratt for få dette til.

Viss vi går tilbake til data fra levekårsundersøkelsen, ser vi at bofellesskap er den mest vanlige boformen for personer med utviklingshemming (Söderström og Tøssebro, 2011). Det betyr at mange med høyt funksjonsnivå også bor i bofellesskap. I de fleste nye store bofellesskapene er det bemanning hele døgnet selv om mange av de som bor der ikke nødvendigvis trenger så mye hjelp. Det viser seg faktisk at de som bor i bofellesskap med mer enn 6 beboere, trenger noe mindre hjelp enn de som bor i bofellesskap med fra 2-6 beboere. Ved nærmere analyser kommer det imidlertid fram at bofellesskapets størrelse og funksjonsnivå bare henger sammen dersom vi kontrollerer for innflyttingstidspunkt. Det viser seg at de som ikke har flyttet i løpet av siste tiår, har lavere funksjonsnivå enn de som har flyttet. Dette kan tyde på at lavt funksjonsnivå beskytter mot flytting, og at de som har flyttet dermed gjennomgående har høyere funksjonsnivå enn de som ikke har flyttet. For de som har flyttet, har funksjonsnivå ingen innvirkning på størrelsen på det bofellesskapet de flytter inn i (Kittelsaa og Tøssebro, 2011).

I vår kontakt med kommunene fikk vi flere eksempler på at personer som arbeider i vekstbedrift, bor i bofellesskap hvor det er heldøgns tjenester. Bare en av kommunene i undersøkelsen kom fram med klare prioriteringer omkring hvem som skulle bo i bofellesskap. Det var en kommune som også hadde en prinsipiell holdning om at bofellesskapene skulle være små. Både ledere og ansatte mente at det var funksjonsnivået og grad av selvstendighet som skulle avgjøre hvordan personer med utviklingshemming skulle bo. Utgangspunktet var altså individet og ikke hvilken type bolig kommunen hadde. De som ikke trengte heldøgns tjenester, fikk tilbud om tomt i nærheten av et bofellesskap, og så fikk de bistand fra de ansatte i bofellesskapet. I denne kommunen arbeidet mange med utviklingshemming i en vekstbedrift, også personer som bodde i bofellesskap. Dette var personer som nok kunne utføre temmelig selvstendig arbeid, men som trengte en god del tjenester i hjemmet. Dette eksemplet peker på at personer med utviklingshemming ikke nødvendigvis er like selvstendige på alle områder. Noen kan klare en jobb, men vil trenge oppfølging i dagliglivet ellers. Kombinasjonen av å jobbe i en vekstbedrift og bo i et bofellesskap kan derfor være godt egnet ut fra individuelle behov, men passer nødvendigvis ikke alle. Det er sannsynlig at langt flere kunne bodd mer selvstendig om kommunen hadde lagt til rette for dette.

*Oppsummerende punkter:*

- De som arbeider i vekstbedrifter er personer med forholdsvis høyt funksjonsnivå.
- Det er ikke en tydelig sammenheng mellom det å arbeide i en vekstbedrift og det å bo selvstendig.
- Mange som arbeider i vekstbedrift bor i bofellesskap med døgnbemanning.
- Flere av de som arbeider i vekstbedrift kunne bodd mer selvstendig om det hadde vært enklere å få til.

### **5.5.2. En meningsfylt hverdag eller å ha en jobb?**

I intervjuene med kommunalt ansatte og ledere stilte vi spørsmål om hvilke mål som var satt for tjenestene til personer med utviklingshemming, Vi spurte også om de syntes at det er viktig for personer med utviklingshemming å være i produktiv virksomhet eller om andre tiltak kan være like nyttige og gode. I svært mange tilfeller ble det svart at det viktigste var at personene skulle ha *en meningsfylt hverdag*. For noen handlet dette om å ha et arbeid, for eksempel i en vekstbedrift mens det for andre ble uttalt at det viktigste var å *bytte arena, ha noe å gå til, være aktiv*. Slike holdninger støtter opp under funn fra levekårsundersøkelsen som viser at det har skjedd en profilendring i de kommunale dagaktivitetene; fra produksjon og over på aktivitet (Söderström og Tøssebro 2011). Dette kan igjen bety at det har skjedd en holdningsendring i kommunene, eller at det har skjedd en endring i ambisjonsnivået.

Selv om kommunens ansvar for sysselsetting for de som faller utenfor arbeidsmarkedsmyndighetenes virkemidler er beskrevet i de tidlige dokumentene fra ansvarsreformen, har dagsenter aldri vært en lovpålagt tjeneste. Av den grunn har kommunene stått ganske fritt til å velge om de skal organisere aktiviteter på dagtid, hvilket omfang og innhold disse skal ha og hvem tilbudet skal være for. En konsekvens av dette er at det er store forskjeller i hvordan kommunene velger å tolke sitt ansvar på dette området. I de kommunene vi besøkte fant vi ulike typer kommunal sysselsetting og store forskjeller i hvordan denne var organisert og drevet.

Det å være i arbeid eller andre former for produktiv virksomhet er sentralt i livet til voksne mennesker selv om arbeid kan oppleves både som et gode og som belastning. For folk flest er det dessuten svært viktig at en får lønn for det arbeidet en utfører. Tøssebro (1996) skriver at personer med utviklingshemming tilbys arbeid som et gode og ikke som en inntektskilde. Han stiller spørsmål om arbeidet virkelig er et gode og trekker inn undersøkelser som viser at arbeidsløshet oppleves som nedverdiggende, og at et betydelig flertall i befolkningen mener at arbeid er viktig for dem. Flere undersøkelser viser at arbeid er viktig også for personer med utviklingshemming, selv om arbeidet ikke gir uttelling i form av lønn (Hegdal, 2005, Kittelsaa, 2008, Olsen, 2009). Dette kommer også tydelig fram i våre fokusgruppeintervjuer med mennesker med utviklingshemming. Tøssebro (1996) konkluderer med at arbeid ikke er samme type gode for personer med utviklingshemming som for andre, men det oppleves som et gode. Han viser til at personalet sier at de fleste med utviklingshemming setter stor pris på de sysselsettingstiltakene de har, og at dette gir sterkest utslag hos de som har arbeidsoppgaver som likner på ordinært arbeid.

En av målsettingene i ansvarsreformen var at de som bodde i institusjon skulle bringes ut av en tilværelse i passivitet og isolasjon. Et virkemiddel skulle være å få flest mulig ut i arbeid og annen produktiv virksomhet. Av den grunn skulle arbeidsmarkedsmyndighetene ha ansvar for å bistå personer med utviklingshemming til å få arbeid. Ansvarer skulle gjelde både ordinært og tilrettelagt arbeid. For de som ikke kunne være i produktivt arbeid i regi av arbeidsmarkedsmyndighetene skulle kommunene organisere aktiviteter på dagtid.

Hovedansvaret lå likevel på arbeidsmarkedsmyndighetene, og det ble slått fast at arbeidstiltakene gradvis skulle trappes opp.

Siden arbeidsmarkedsmyndighetene (NAV) altså ble ansett å skulle ha en betydelig rolle i å skaffe både ordinært og tilrettelagt arbeid for mennesker med utviklingshemming, antok en at den gruppen som trengte kommunale sysselsettingstiltak, var relativt liten. Imidlertid har det vist seg at NAV spiller en stadig mindre rolle på dette området; noe som også har kommet fram i våre intervjuer. Undersøkelser viser at få er i ordinært arbeid, antallet med utviklingshemming i vekstbedriftene går ned og flere er uten virksomhet på dagtid (Söderström og Tøssebro 2011). Det betyr at de kommunene i dag har ansvar for å tilrettelegge sysselsetting for, ikke bare er en mindre gruppe av personer med spesielle utfordringer eller lavt funksjonsnivå, men også personer som ikke får plass i vekstbedrifter eller andre arbeidsmarkedstiltak eller som faller ut av denne typen virksomhet. En del av disse ønsker ikke plass i kommunalt dagsenter og blir gående uten virksomhet. Levekårsstudien viser at de som har høyt funksjonsnivå enten er i vekstbedrift eller er uten daglig virksomhet (Söderström og Tøssebro 2011).

Når en ser på kommunenes måte å organisere sysselsetting på, ser vi at to av de tre tidligere vertskommunene skiller seg ut. De har egne kommunale sysselsettingstiltak med innslag av produksjon. Her er det i hovedsak eget personale selv om det kan være innslag av personalflyt. Det er også et par andre kommuner som har organisert egen sysselsetting. Et sted har de såkalt omvendt personalflyt ved at dagsenterpersonalet starter dagen hjemme hos brukerne og tar dem med seg til dagsenteret. I en annen har dagsenteret eget personale men her er det stor mangel på plasser slik at de som bor hjemme hos foreldre blir prioritert. Disse har ikke personale som kan følge dem inn i dagsenteret.

I de tilfellene hvor en har klart å skape arbeidspregede aktiviteter ved de kommunale dagsentrene, kommer det klart fram at dette er populært. Ansatte rapporterer om stor glede over reelle arbeidsoppgaver. Det som ellers skjer i dagsentrene likner ofte mer på fritidsaktiviteter enn på arbeid. Det kan være hobbyvirksomhet, turer og besøk på bibliotek og kafeer. Sansestimuleringsrom finnes flere steder, og dette blir ansett som særlig viktig for de med lavest funksjonsnivå. Organiseringen av tilbudet har i tillegg mye å si for hva slags aktiviteter som drives og hva slags lokaler de kan bruke. I to kommuner er det ansatte i bofellesskap som driver alle former for kommunal sysselsetting. I den ene kommunen har de egnede lokaler med sanserom og rom for hobbyaktiviteter og matlaging. Her prøver de ansatte å legge til rette meningsfull virksomhet, men de sier samtidig at det er et problem at de går i turnus for da blir det lite sammenheng i aktivitetene. I tillegg kommer at siden det ikke finnes ansatte i selve dagsenteret, er det ingen som forbereder aktivitetene. Det blir derfor opp til hver enkelt ansatt hva som skjer på de ulike dagene. I den andre kommunen har de ikke egne lokaler og må tilrettelegge virksomheten i fellesarealer i bofellesskap. Her kommer det fram en klar sammenheng mellom bolig og sysselsetting. Dette vil bli tatt nærmere opp under punkt 5.5.4. nedenfor.

### *Oppsummerende punkter:*

- Mål for den kommunale sysselsettingen handler mer om meningsfylt hverdag enn om det å ha en jobb.
- Fordi NAV er lite på banen når det gjelder personer med utviklingshemming, vil den kommunale sysselsettingen omfatte et langt større antall personer enn det som opprinnelig var meningen.
- Sysselsetting er ikke en lovpålagt oppgave og kommunene står derfor fritt til å velge om og for hvem de vil organisere slik virksomhet.
- Det er vanskelig å finne fram til egnede jobbpregede aktiviteter i dagsenter, og virksomheten bærer derfor preg av fritidssystemer.
- I noen kommuner har ansatte i bofellesskap ansvar for den kommunale sysselsettingen for de som bor i bofellesskap.

### **5.5.3. Hardhendte prioriteringer og konsekvenser**

Det er et stort press på de kommunale dagsentrene, blant annet som følge av at NAV mer eller mindre har fraskrevet seg ansvaret for mennesker med utviklingshemming. Det er nevnt at et par av de tidligere vertskommunene tar sitt ansvar på alvor og gir tilbud på dagtid til alle de som søker om det. Det samme er tilfelle i den kommunen som har samordnet kommunal sysselsetting med vekstbedriften. Det er likevel slik at også i disse kommunene finnes det eldre eller personer med lavt funksjonsnivå som mangler tilbud om dagsenter. Begrunnelsene for dette er funksjonsnivået, og for eldres del at de gradvis blir skrøpelige og ikke orker daglig virksomhet. Det er dessuten enkelte som velger bort sysselsetting, og for noen unge handler dette om at de vet at de får trygd uten å arbeide og at de derfor ikke trenger å være sysselsatt.

Kommuner som ikke har prioritert å bygge ut sysselsettingstiltak i tilstrekkelig omfang, må gjøre harde prioriteringer av hvem som skal få et tilbud. I de kommunene som gjør slike prioriteringer, er det unge som kommer fra videregående skole som har forrang. Blant disse prioriteres først de som bor hos foreldrene og særlig dersom begge foreldrene er i arbeid. Konsekvensen av dette er at eldre dagsenterbrukere faller ut eller får et redusert tilbud. Ansatte og ledere ved dagsentrene i disse kommunene beskriver tunge prosesser og sorg hos de som mister dagsentertilbudet på denne måten. Det er ikke alltid lett å skulle forklare for voksne og kanskje eldre personer at de ikke lenger får lov til å komme til jobben som de har trivdes med. Ledere for dagsenter beskriver utviklingshemmete som tapere i denne sammenhengen og sier at de har fått et dårligere tilbud. Som kommentar til dette sier en leder på overordnet nivå at der hvor det er bemanning på døgnbasis, må de ansatte kunne klare å organisere et tilbud på dagtid. Siden det imidlertid ikke er lagt til rette for å skaffe lokaler til et slikt tilbud, kan det se ut som om fellesarealene i bofellesskapene skal kunne brukes til dette formålet. Foreldre i den samme kommunen sier at de regner med at siden fellesarealene i bofellesskapene stadig blir større, handler dette nettopp om at det er planlagt at det skal foregå dagaktiviteter der.



Både i kommuner som må prioritere på denne måten og i kommuner som har noe større fleksibilitet, er det de eldre og de med lavest funksjonsnivå som først faller ut av sysselsetting. Ansvar for deres innhold i hverdagen legges da til de som er ansatt i bofellesskapene. I en kommune som har alt for få dagsenterplasser, heter det at ressursene fra dagsenteret skal følge med over til bolig. Imidlertid sier ansatte at de ikke fullt ut får kompensert for det de må jobbe ekstra, og at tilbudet derfor blir dårligere også av den grunn. Dersom de tilbudene som boligpersonalet driver, ikke har egne lokaler, kan konsekvensen dessuten bli at personene med utviklingshemming ikke kommer seg ut på daglig basis eller får bytte arena. Nettopp dette ble vektlagt som et viktig mål for kommunal sysselsetting. Enkelte pårørende i en kommune var av den oppfatning at bemanningen i bofellesskapene noen steder var så dårlig at beboerne ikke kom seg ut. Dette kan særlig bli en realitet dersom de ikke har noen form for tilbud på dagtid utenfor bofellesskapet.

#### *Oppsummerende punkter:*

- Kommunene velger svært ulike løsninger når det gjelder sysselsetting.
- Kommuner som har etablert for få plasser i dagsenter, må gjøre harde prioriteringer.
- Når unge prioriteres, går det ut over eldre og de med lavest funksjonsnivå som blir overlatt til ansatte i bofellesskapene også på dagtid.
- Det bevilges ikke alltid tilstrekkelig ressurser til å ivareta de som har mistet dagsentertilbud, og dette kan føre til en passiv tilværelse.
- Økning i størrelse på fellesareal i nye bofellesskap peker i retning av at de er planlagt brukt til aktiviteter på dagtid.

#### **5.5.4. Sammenheng mellom bolig og sysselsetting**

Som nevnt tidligere står kommunene fritt i om de vil organisere en egen sysselsetting, hva slags innhold eventuelle sysselsettingstiltak skal ha og hvem som skal jobbe der. I vårt utvalg av kommuner er det stort sprik i hvordan kommunene forstår sin oppgave på dette området. Det er også store forskjeller når det gjelder hvem som arbeider i de kommunale dagsentrene. I enkelte kommuner er en bevisst på at det skal være ulike ansatte som arbeider i henholdsvis bolig og dagsenter, mens i andre kommuner er det ansatte i bofellesskap som har fått ansvar for all aktivitet på dagtid for de som bor i bofellesskapet. Det kan se ut til at de kommunene som er opptatt av at det skal være skille mellom bolig og sysselsetting er vertskommuner eller kommuner hvor en har en prinsipiell holdning til at sektoransvarsprinsippet skal gjelde. Noen av de kommunene som overlater til ansatte i bofellesskap å ha ansvar for aktivitet på dagtid, er kommuner som har store bofellesskap og lite fokus på sysselsetting. I disse kommunene virker det som om det legges mindre vekt på ideologiske føringer.

Mellom disse to formene for bemanning av dagsentrene finnes ulike mellomformer. En måte å organisere på kan være at ansatte i dagsenteret begynner arbeidsdagen i hjemmet til personen med utviklingshemming, tar del i morgenstellet og tar vedkommende med seg til

dagsenteret. For den utviklingshemmete kan dette bety at morgenen blir rolig. Siden personalet i dagsenteret vanligvis arbeider på dagtid, vil det være få ansatte der slik at den som kommer hjem til personen med utviklingshemming, sannsynligvis er en kjent person. Dette kan fremme trygghet og en god situasjon. I den kommunen som har en slik organisering, gjelder dagsenterpersonalets deltakelse i morgenstellet ikke alle dagsenterbrukerne. I tillegg gjør bruk av lærlinger at de har en god nok bemanning. Ordningen begrunnes med at det er rolig og stabilt for personen med utviklingshemming og med at det er en måte å skape en bedre arbeidssituasjon for ansatte i bofellesskapet på. Det er ofte travelt om morgenen når alle skal ut av huset, og personen fra dagsenteret vil komme inn som en kjent ekstraperson som løser noen av de utfordringene som travelheten fører til. I følge ansatte i dagsenteret skaper denne ordningen ingen problemer for dem. Den eneste forskjellen fra dagsenter uten personalflyt er at de ansatte begynner dagen et annet sted. Resten av dagen driver de det dagsenteret de er ansatt i.

Den mest vanlige formen for personalflyt er imidlertid at ansatte i bofellesskapene følger personen med utviklingshemming over i dagsenteret. Denne organisasjonsformen begrunnes både ut fra hensynet til personene med utviklingshemming og hensynet til de ansatte og muligheter for å få turnusen til å gå opp. Begrunnelsene som gjelder personen med utviklingshemming handler for det første om funksjonsnivå. Det kan dreie seg om personer med utagerende atferd som trenger ekstra støtte i løpet av dagen. I slike situasjoner er personalressursen fra bofellesskapet knyttet til den aktuelle personen og har ikke noe med dagsenteret å gjøre ut over å hjelpe den ene personen til rette. I andre situasjoner kan det være at personer med spesielle utfordringer trenger ekstra forsterkning viss det oppstår problemer. I slike tilfeller kan ansatte fra bofellesskap gå inn i arbeidet i dagsenteret, men ha et ekstra våkent blikk på den personen en er ledsager for.

Begrunnelser for personalflyt som gjelder de ansatte, er at den hjelper de som arbeider i bofellesskapene til å få en bedre turnusordning eller til at deres stillingsandel kan øke. Når beboere i bofellesskap er på dagsenter hele dagen, er det lite behov for bemanning i bofellesskapet før de kommer hjem igjen, og da er det bortkastet at ansatte som har bistått om morgenen blir værende igjen i bofellesskapet. Det må derfor finnes arbeidsoppgaver for dem, enten ved at de bistår andre tjenestemottakere utenfor bofellesskapet eller altså ved at de følger beboere til dagsenter. De fleste turnusplaner er opprinnelig utviklet for helsetjenesten hvor de som trenger tjenester, er til stede hele dagen, og de passer ikke inn i situasjoner hvor beboere er borte i mange timer daglig. Det er vanskelig å lage en turnus for ettermiddag, kveld og helger som ikke kommer i konflikt med arbeidstakeres rettigheter, og en løsning er derfor å finne arbeidsoppgaver som kan utføres på dagtid. Personalflyt til dagsenter er en slik løsning mens en enda mer radikal løsning er at ansatte i bofellesskapene overtar hele ansvaret for dagsenteret. Slike ordninger er utvilsomt også en innsparing for kommunene.

Konsekvenser av personalflyten fra bofellesskap til dagsenter kan være dårligere kvalitet på dagsentertilbudet. Dette kommer av at det er turnuspersonale som kommer, og det vil derfor variere sterkt fra dag til dag hvem som følger med. Dette kan skape uro for de som bruker dagsenteret fordi det blir mange å forholde seg til. I tillegg kan det gå ut over selve aktivitetene fordi ansatte som kommer sjelden, ikke nødvendigvis opparbeider seg

kompetanse på hvordan en tilrettelegger for produksjon eller aktivitet. En nærliggende tanke er at det må bli vanskeligere å legge til rette for mer arbeidspregede aktiviteter med ansatte som kommer og går enn å lage aktivitetstilbud som turer og kafébesøk. Blant ansatte i dagsenter er det stor bekymring for at kvaliteten går ned når mange av de ansatte egentlig er mer «gjester» enn medarbeidere. Mens arbeidsrettet virksomhet krever kontinuitet og kompetanse, vil mer aktivitetspreget virksomhet kunne planlegges ut fra hvem som til enhver tid er til stede. Det er grunn til å stille spørsmål ved om utviklingen i retning av større innslag av aktivitetspreg i dagsentrene også henger sammen med økte innslag av personalflyt fra bofellesskap til dagsenter.

*Oppsummerende punkter:*

- Det finnes ulike former for personalflyt mellom bofellesskap og dagsenter, og begrunnelser for dette handler både om personer med utviklingshemming og hensynet til ansatte.
- Personalflyt fra dagsenter til bofellesskap om morgenen kan gi stabilitet og trygghet og skaper ikke vansker for arbeidet i dagsenteret.
- Personalflyt kan handle om å følge opp enkeltpersoner som trenger ekstra støtte og det kan handle om en generell styrking av bemanningen i dagsenteret.
- Begrunnelse for personalflyt fra bolig til dagsenter handler også om at ansatte skal få en mer egnet turnus.
- Personalflyt fra bofellesskap til dagsenter kan skape uro på grunn av mange forskjellige ansatte og gå ut over kvaliteten på tilbudet.

### **5.5.5. Ønsker vekstbedriftene et større ansvar?**

I løpet av datainnsamlingen i kommunene har vi møtt på noe som muligens kan være begynnelsen på en ny trend. Vi har sett at enkelte kommuner har innledet en ny form for samarbeid med lokale vekstbedrifter. Samarbeidet har utviklet seg særlig langt i en kommune, men det finnes tegn på at også andre kommuner er i ferd med å samordne seg med vekstbedriftene på nye måter. Vi vet ikke om dette virkelig er en ny trend, men retningen på utviklingen i disse kommunene peker mot at arbeidspreget sysselsetting gis nye muligheter og at dette sporet peker bort fra en totalomsorg.

Flere steder har vi beskrevet den kommunen som har samordnet kommunal sysselsetting med den lokale vekstbedriften. Vekstbedriften er rent kommunal, noe som kan gjøre et slikt samarbeid forholdsvis enkelt. Både fra kommunens ledere og ansatte, leder ved vekstbedriften, leder fra NAV og fra pårørende kommer det fram at dette er en positiv ordning som alle parter er tjent med. I det følgende beskriver vi noen positive sider ved en slik måte å organisere på.

Vekstbedriften har utviklet seg fra en tidligere arbeidssentral for mennesker med utviklingshemming, og av den grunn har utviklingshemmete alltid vært en målgruppe for virksomheten. Med grunnlag i normaliseringstankegang legger bedriften vekt på at rollen som arbeidstaker er en verdsatt rolle, og at det nettopp er arbeid de driver med. Dette betyr at arbeidstakerne kommer på jobb, og der møter de kollegaer og arbeidsledere som de ikke bor sammen med. Fra vekstbedriftens side er personalflyt uønsket fordi de mener at personer som ikke er kjent med arbeidsrutinene, ikke kan bidra med noe som er til nytte for bedriften og arbeidstakerne. Arbeidslederne arbeider derfor bare i bedriften, og deres jobb er å legge til rette for arbeid. Leder for bedriften sier at det ikke har vært vanskelig å skaffe kvalifiserte medarbeidere.

Den største fordelen med å samordne kommunal sysselsetting med en vekstbedrift er at antallet arbeidsoppdrag blir stort. Bedriften har mye å spille på, og det finnes mange deloperasjoner som kan utføres også av personer som har nedsatt funksjonsevne i betydelig grad. De som er arbeidstakere, er i bedriften av mange ulike grunner. Det er personer med psykiske lidelser, med andre typer funksjonsnedsettelse, flyktninger og personer som av ulike grunner har falt ut av ordinært arbeid. Det gjøres ikke forskjell på arbeidstakerne når det gjelder arbeidsoppgaver. Alle som er i stand til det gjør samme type arbeid, og en mørkhudet mann kan godt arbeide ved siden av en kvinne med Down syndrom. I følge leder for bedriften har de klart å få de ulike gruppene til å se på hverandre som ressurspersoner som alle har noe å tilføre.

Blant de som har utviklingshemming er noen på VTA-plass i bedriften mens andre har en kommunal plass. I det praktiske arbeidet er det likevel ikke mulig å se hvem som har hvilken type plass, og det er heller ikke tydelig for de ansatte om en kollega har den eller den ordningen. Det finnes også eksempler på at noen går fra den ene ordningen til den andre. Den eneste praktiske forskjellen er at de som har kommunal plass, får noe mindre godtgjørelse enn de som er på VTA.

For vekstbedriften betyr samordningen at de har et kommunalt budsjett som det forhandles om hvert år. Det betyr at de kan utvide og skaffe fram flere arbeidsoppdrag. For kommunen betyr det at det finnes et sysselsettingstilbud som de slipper å drive selv, og som gir gode resultater for personer som de ellers selv hadde måttet finne aktiviteter til. For de personene det gjelder, handler det om at de har en verdsatt rolle som arbeidstakere, at de er i et stort og mangfoldig arbeidsmiljø og at det de utfører er reelt arbeid.

I vårt utvalg av kommuner var det bare denne ene kommunen som hadde utviklet et så tett samarbeid mellom kommunen og vekstbedriften. Det så likevel ut til at andre vekstbedrifter og kommuner tenkte i samme retning. I en kommune var det nylig inngått avtale om at vekstbedriften skulle overta hele det kommunale dagsenteret og utvikle det videre. Andre steder kom det fram at vekstbedriften ønsket å ta inn arbeidstakere på «kommunale» plasser. Utviklingen henger muligvis sammen med at vekstbedriftene gjerne vil ekspandere og søker nye muligheter for finansiering. Kommunale midler gir flere arbeidsplasser og dermed kan bedriften ta flere arbeidsoppdrag. Det er spennende å se om dette er en trend eller om samordning av kommunal sysselsetting og vekstbedrift er noe som bare skjer få steder.

Det er mulig å se for seg noen ulemper. For eksempel kan det være mer komplisert å samordne viss vekstbedriften er interkommunal for da vil det bli flere samarbeidspartnere og mer kompliserte samarbeidsforhold. Et annet forhold er at økt press fra NAV når det gjelder å få folk over i ordinært arbeid, kan føre til at fokus flyttes til de som en kan få videreført. En konsekvens av dette kan bli at det skjer en avskalling også på de kommunale plassene i vekstbedriftene, og at det igjen blir de med svakest funksjonsnivå som faller ut av ordningen. På samme måte som i rene kommunale sysselsettingstiltak kan det bli for trange budsjetter og dermed mangel på plasser slik at en ikke kan tilby plass til alle som søker.

*Oppsummerende punkter:*

- Eksempel fra en kommune viser at samordning av kommunalt dagsenter med en vekstbedrift kan gi gode resultater for alle involverte parter.
- Mer varierte arbeidsoppdrag, verdsatt rolle som arbeidstaker i et stort arbeidsmiljø og personale som bare arbeider i vekstbedriften er viktig på individnivå.
- Informasjon fra noen andre kommuner kan tyde på at flere vekstbedrifter ønsker å utvide med å ta oppdrag fra kommunen og eventuelt overta kommunale sysselsettingstiltak.
- Om dette er en ny trend som peker i retning av mer arbeidspreget kommunal sysselsetting gjenstår å se.



## 6. Sammenheng mellom bolig og arbeid?

Et hovedmål for dette prosjektet har vært økt kunnskap om sammenhengen mellom bolig / tjenester og sysselsetting for mennesker med utviklingshemming. Et spørsmål er om utviklingen går i feil retning ved at bolig og sysselsetting henger sammen slik at vi får noe som likner på totalomsorg. Dette kan skje ved at bolig og dagsenter fysisk plasseres nær hverandre, at det er felles ledelse eller at ansatte på det ene området også får ansvar for å arbeide på det andre. En eventuell utvikling i en slik retning vil være i strid med sektoransvarsprinsippet som legger til grunn at det ikke skal være sterke koblinger mellom disse områdene. Gjennom to ulike tilnærminger, en spørreundersøkelse om utviklingshemmetes levekår og en kvalitativ dybdeanalyse har vi sett nærmere på sammenhenger mellom bolig, tjenester og sysselsetting med tanke på å undersøke i hvilken eller hvilke retninger utviklingen går og hvilke prosesser som kan ligge til grunn for utviklingen.

Undersøkelsen av utviklingshemmetes levekår (Söderström og Tøssebro, 2011) viser utviklingen på de to områdene hver for seg. På sysselsettingsområdet kommer det fram at antallet utviklingshemmede som har VTA-plass i vekstbedriftene går ned selv om det er uenighet om hvor stor nedgangen er. Innenfor kommunal sysselsetting går utviklingen i dagsentrene i retning av at de får mer aktivitetspreg og at tidligere tiders fokus på produksjon tones ned. Vi ser også at et økende antall personer er uten sysselsetting. På boligområdet bygges det i økende grad store bofellesskap, og disse har vanligvis fellesareal. En del av de store bofellesskapene bygges for flere grupper, som personer med psykiske lidelser, eldre eller andre med funksjonsnedsettelse i tillegg til utviklingshemmete.

Gjennom spørreundersøkelsen har vi vist at det er en viss sammenheng mellom bolig og sysselsetting, og vi har pekt på tre ulike forbindelser. En forbindelse er at om en bor i en kommune som har mange store bofellesskap, er det færre som har arbeidspreget sysselsetting, og det er flere som er i dagsenter med aktivitetspreg eller som ikke har sysselsetting. En annen forbindelse er at dersom en bor i boliger med fellesareal som er bygd for utviklingshemmete i en kommune som har få store bofellesskap, er en sjeldnere uten sysselsetting. Dette har vi kalt kommuner med «klassiske» tilbud til utviklingshemmete. Som en tredje forbindelse har vi identifisert to ulike spor som enten kan føre til aktivisering i dagsenter, omsorgssporet, eller til tilrettelagt arbeid, VTA-sporet. Disse sporene er imidlertid først og fremst knyttet til funksjonsnivå og dels til alder. Det vil si at personer med lavere funksjonsnivå som er i det en kan kalle «klassiske» tilbud er i omsorgssporet og har dagsentertilbud. De som har høyere funksjonsnivå er ikke i samme grad knyttet til «klassiske» tilbud og har enten VTA-plass eller er uten sysselsetting.

Når vi går inn i de ni kommunene som har deltatt i den kvalitative delen av undersøkelsen, ser vi noen av de samme forbindelsene, men vi ser også et mer broket bilde som kan tyde på at det finnes tilfeldige variasjoner mellom kommuner, og at de sporene vi har identifisert, ikke er like tydelige overalt. I det følgende vil vi ta utgangspunkt i de tre forbindelsene som framkom

i spørreundersøkelsen og se om og i hvilken grad de gjenfinnes i enkeltkommuner. Vi vil videre diskutere om faktorer ut over koblingen bolig og sysselsetting har innflytelse på utviklingen, og hva som fører til at tjenestene blir som de har blitt. Først vil vi imidlertid kort trekke fram den rollen NAV spiller fordi kommunenes ansvar for å tilby sysselsetting til mennesker med utviklingshemming også handler om hva NAV til enhver tid gjør.

På spørsmål om forholdet til NAV svarer kommunene samstemmig at NAV er lite på banen. Stort sett kommer NAV bare inn når unge skal vurderes med tanke på uføretrygd eller i forbindelse med søknader om plass i vekstbedrifter. De få representantene fra NAV som vi intervjuet, bekrefter dette, og sier at når de kommer inn i bildet, er det allerede avgjort at personen med utviklingshemming skal ha uføretrygd og hva slags tilbud som ellers skal tilrettelegges. Dette bildet styrkes ved at ingen pårørende nevner NAV eller at de har hatt kontakt den veien. Det er følgelig tydelig at NAV har definert seg ut av ansvaret for å skaffe sysselsetting til utviklingshemmete og overlatt det meste av ansvaret til kommunene. Dette er på tvers av føringene fra ansvarsreformen, og det legger et større ansvar for sysselsetting på kommunene enn det som opprinnelig var meningen. Imidlertid ble det både fra våre intervjupersoner fra NAV og fra kommunene uttrykt ønske om mer samarbeid, men så langt så vi lite spor av det.

## **6.1. Omsorgsspor og VTA-spor**

Noen av de kommunene som deltok i den kvalitative undersøkelsen, hadde utviklet en sammenhengende kjede av tjenester som besto av egne leiligheter eller bofelleskap, tilbud om plass i dagsenter med aktivitetspreg for de som ikke fikk plass i vekstbedrift og ofte også tilrettelagte fritidstiltak. Med andre ord passet de inn i det vi har definert som et omsorgsspor. Dette gjaldt blant annet to av tre vertskommuner, og som spørreundersøkelsen viste, er utviklingshemmete som bor i en vertskommune mer beskyttet mot å bli uten sysselsetting. Det som kjennetegnet disse kommunene ut over dette, var at de hadde en sentralt plassert faglig og administrativ leder på mellomleder- eller overordnet nivå som hadde oversikt over feltet, og som i de små kommunene også kjente til alle utviklingshemmete og deres behov for tjenester. Et annet kjennetegn var at idealene fra ansvarsreformen syntes å holdes ved like. Dette kom fram både i politiske og administrative dokumenter, prinsipper for tjenesteutforming og utsagn fra ledere og ansatte. Pårørende sa seg rimelig godt fornøyd med tjenestene i de fleste av disse kommunene.

Andre kommuner hadde et eller flere store bofelleskap, få dagsenterplasser og dermed få muligheter for sysselsetting for de som ikke hadde VTA-plass. Her kjente vi igjen et VTA-spor hvor en enten hadde plass i en vekstbedrift eller ingen sysselsetting. Mange av de som bodde i bofelleskap, fikk tjenester fra de ansatte i bolig også på dagtid, og gjerne i fellesarealet. Noen av kommunene med denne typen tilbud hadde en ansvarlig leder for tjenesteområdet, men i et par kommuner hadde det vært lite kontinuitet i ledelsen over tid. I de kommunene som hadde manglet direkte ledelse, ble det vist til at dette hadde ført til



mangler for eksempel i form av avvik fra reglene om bruk av makt og tvang og lite faglig styring og utvikling. Begrunnelser for tjenesteutviklingen som framkom i politiske og administrative dokumenter var av praktisk og økonomisk art, og det ble sjelden henvist til prinsipper eller ideologi. Praktiske og økonomiske argumenter gikk også igjen i våre intervjuer med ledere, men var ikke like uttalt blant ansatte. Her ble ord som meningsfull hverdag og livskvalitet ofte brukt. Pårørende i disse kommunene ga uttrykk for frustrasjon og da særlig i forbindelse med byggingen av store bofellesskap.

## 6.2. Et broket bilde

Selv om vi har sett at noen kommuner ser ut til å kunne passe inn i de sporene som har kommet fram gjennom levekårsundersøkelsen, viser kommuneundersøkelsen at det er stor variasjon fra kommune til kommune og at det er få kommuner som ikke på en eller annen måte avviker fra sporene. Med andre ord har vi sett kommunalt mangfold og mange ulike løsninger. Vi vet ikke om variasjonen skyldes sterke talspersoner, lokale forhold eller om valgte løsninger kommer fordi det var disse som var «oppnåelige» da de ble lansert. Her vil vi imidlertid trekke fram noen eksempler som kan belyse at det som ser ut som trender på landsbasis, ikke nødvendigvis finnes igjen på enkeltkommunenivå.

I forrige avsnitt viste vi til kommuner som ser ut til å passe inn i et omsorgsspor. Flere av disse avvek noe fra idealene om sektoransvar ved at de hadde ulike former for personalflyt mellom bolig og dagsenter. Begrunnelser for personalflyt var både hensynet til utviklingshemmete som trengte ekstra oppfølging og at ansattes turnus skulle bli levelig. Det kom også fram at slike ordninger var en måte å spare penger på. En kommune med tydelig ideologisk forankring av tjenestene og med en prinsipiell negativ holdning til store bofellesskap hadde for eksempel organisert tjenestene slik at det utelukkende var ansatte i bofellesskap som arbeidet i dagsenteret. En kan si at kommunen av praktiske grunner har forlatt sektoransvarsprinsippet og sin ellers klare ideologiske forankring for å få brukt kommunale ressurser på en forsvarlig måte. Et par ledere ga uttrykk for at de var klar over at tjenesteordningen ikke var helt ideologisk korrekt, men at en også er nødt til å tilpasse seg den kommunale hverdagen.

En av de kommunene som kom tydeligst fram med ideologiske begrunnelser for at det ikke skulle være personalflyt mellom bolig og dagsenter, var en kommune som ut fra praktiske begrunnelser hadde valgt å bygge et stort bofellesskap. Også i denne kommunen kan en si at det var sprik mellom det ideologiske og det praktiske og muligens også mellom det ønskelige og det oppnåelige. Her kom det på ledernivå fram beklagelser over at de hadde bygd det store bofellesskapet og en holdning til at en ikke ville bygge like stort i framtiden. Det kunne se ut som om erfaringene fra driften av bofellesskapet hadde ført til at en hadde tenkt om igjen om hva som ville være en egnet bolig for utviklingshemmete.

I spørreundersøkelsen kom det fram at det å bo i en vertskommune gir beskyttelse mot å bli uten sysselsetting. Det var ikke tilfelle i alle de vertskommunene vi besøkte. I en vertskommune ga de tilbud om kommunale plasser i vekstbedrift for relativt godtfungerende personer, men det fantes ikke noe kommunalt dagsenter for de som ikke kunne være i en form for produktiv virksomhet. For å bøte litt på mangelen på dagsentertilbud hadde ansatte i bofellesskapene tatt initiativ til å møtes hver annen uke for å gi beboere et aktivitetstilbud. I denne vertskommunen var det også bygd et stort bofellesskap ut fra tanker om rasjonell drift og at det ville være lettere å få tak i kompetente fagfolk til en større enhet. Kombinasjonen av det store bofellesskapet og mangelen på dagsentertilbud plasserte denne kommunen som en av to som så ut til å være på vei bort fra prinsippene fra ansvarsreformen. Imidlertid var det nylig ansatt ny leder for tjenestene, og han mente at de ikke skulle bygge flere store bofellesskap, og at det var på tide å ta tak i hele tjenesteområdet på nytt. Det kan derfor se ut som om det er en mulighet for at det blir større fokus på tjenestene, og at utviklingen etter hvert kan komme til å gå i en annen retning i denne kommunen.

Det var også et sprik i oppfatninger i den kommunen som ønsket å bygge et stort bofellesskap, men som gjennom samarbeid med vekstbedriften ga tilbud om sysselsetting til alle som søkte om det. Her lå en klar ideologisk forankring i vekstbedriften som ble ledet av en ildsjel som mente at det å være sysselsatt skulle være en rettighet for alle og som eksplisitt la vekt på normaliseringsideologi. I motsetning til en slik holdning viste dokumentene som lå til grunn for søknaden om å få bygge et stort bofellesskap til argumenter som rasjonell drift og samling av kompetanse, men også til universell utforming. Det er gjennomgående at nettopp slike argumenter brukes for å begrunne hvorfor store bofellesskap er ønskelig. Eksemplet fra denne kommunen viser hvordan bolig og sysselsetting kan være løst koblet.

### **6.3. Variasjon og felles trekk**

Når vi ser på den varierte kommunevirkeligheten, er det til tross for mangfoldet, mulig å se noen trekk som går igjen og som kan begrunne hvorfor tjenesteutformingen blir som den har blitt. Det første som kommer til syne er at en kunnskapsrik, erfaren og faglig kompetent leder plassert på mellomleder- eller overordnet nivå, ser ut til å bidra til å skape tjenester som er i pakt med idealene fra ansvarsreformen. Som vi har vist tidligere, ser det ikke ut til at kommunens sentrale organisering har betydning dersom det bare finnes en tydelig leder i eller like under administrasjonen som har som oppgave å holde fokus på tjenestene til utviklingshemmete. Som vi har sett, kan slike ledere likevel av og til være nødt til å inngå kompromisser som for eksempel kan ha med kommunens økonomiske situasjon å gjøre. Vi har også sett at kompetente fagpersoner utenfor selve kommuneadministrasjonen som brenner for sitt område, kan ha stor påvirkningskraft og bidra til en god tjenesteutvikling. Vekstbedrifter som gir tilbud om sysselsetting til alle som søker, kan stå som eksempel på dette. I kommuner hvor det har vært lite stabil ledelse og lite fokus på tjenestene, ser det imidlertid ut til at utviklingen av tiltak bremses eller nærmest stanser opp og at idealene som tjenestene skulle bygge på, i liten grad holdes i hevd.

Et annet trekk som går igjen ser ut til å handle nettopp om spennet mellom ideologiske og praktiske og økonomiske begrunnelser for tjenesteutviklingen. Sagt på en annen måte ser det ut som om ulike forståelsesmåter møtes i den kommunale hverdagen, og at hva som blir resultat i form av tjenester, avhenger av hvilke forståelsesmåter som får forrang. Vi vet at det har skjedd store endringer i organisering av kommunene, og at fokus er flyttet fra en modell hvor tjenestene sto i sentrum til en mer byråkratisk modell som har forenkling, effektivitet og økonomistyring som sentrale mål. Utslag av slike endringer kommer blant annet til syne i kommunale dokumenter hvor byråkratiske vendinger som rasjonell drift, kvalitetssikring og kontroll med utgiftene blir brukt. Et tydelig eksempel på utviklingen kom fram i dokumenter fra en av kommunene. De sendte oss en plan for utvikling av tjenestene fra 1990 og en sak om bygging av et stort bofellesskap for et par år siden. I det første dokumentet var fokus på innbyggere med utviklingshemming og deres behov for bistand og oppfølging mens i det andre var det fokus på hus, personale og økonomi mens de individuelle behovene til de som skulle bo i huset ikke fikk særlig stor oppmerksomhet.

Det er få innbyggere i den enkelte kommune som har en utviklingshemming, og deres behov er varierte og til dels omfattende. Om det ikke finnes noen på sentralt nivå i kommunen som har kunnskap om deres situasjon, kan behovene lett bli usynlige med den konsekvens at økonomiske argumenter vinner over de faglige. Kampen eller tautrekkingen omkring kommunale ressurser avhenger altså av at det finnes talspersoner sentralt som kan synliggjøre behovene til mennesker med utviklingshemming og løfte fram faglige begrunnelser for hvordan en kan legge til rette for at utviklingshemmete kan leve på samme måte som resten av kommunens innbyggere (se også Tøssebro og Lundebj, 2002).

#### **6.4. Retning av totalomsorg?**

Med bakgrunn fra spørreundersøkelsen og kommuneundersøkelsen som er presentert her, kan vi ikke svare fullt ut på spørsmålet om det er en trend at utviklingen går i retning av totalomsorg ved en stadig økende sammenkobling av bolig og sysselsetting eller om det dreier seg om sammenfall av trender på to ulike områder. I spørreundersøkelsen pekte vi på at det finnes noen forbindelser mellom områdene, og dette er forbindelser som vi også ser i kommuneundersøkelsen selv om vi her også ser en stor variasjon. Avslutningsvis vil vi peke på noen eksempler på sammenheng mellom bolig og sysselsetting og på noe som kan være en tendens i retning av en helt annen utvikling.

I mange av de ni kommunene som vi har hatt kontakt med, finnes det personalflyt mellom bolig og dagsenter, enten ved at ansatte i dagsenteret tar del i morgenstellet hjemme hos personer med utviklingshemming eller ved at ansatte i bofellesskap går inn og jobber i dagsenteret. I begge tilfeller skjer det en kobling mellom de to områdene, og de ansatte får en form for utvidet ansvar. Personalflyt ser ikke ut til å henge sammen med størrelsen på bofellesskapet. Ordningen har dermed ikke betydning for type bolig, men den har stor betydning for de ansatte og for de personene med utviklingshemming som møter de samme

ansatte både hjemme og på dagsenteret. I den grad personalflyt er en indikator i retning av mer totalomsorg, omfatter den bare de som ikke har tilbud i vekstbedrift, for der har vi ikke funnet eksempler på personalflyt.

En enda sterkere trend i retning av mer totale omsorgsformer kommer fram der hvor ansatte i bofellesskap har ansvar for hele dagsentertilbudet. Et sted har vi sett at dette ansvaret innebærer at ansatte i bolig tar med seg personene med utviklingshemming til et eget lokale som er lagt spesielt til rette for aktivitet. Andre steder er det både mangel på tilbud om dagsenter og mangel på lokaler, og dette fører til at ansatte i bofellesskapene må gi tilbud om aktivitet på dagtid enten i bofellesskapet eller utendørs i form av turer, besøk på kafe, bibliotek og lignende. Her vil det være et spørsmål om hva slags ressurser som tilføres for at de ansatte skal kunne bidra til aktivitet slik at beboere ikke blir sittende passive innendørs det meste av uka. Et tegn som peker i retning av mer heldøgns ansvar for ansatte i bofellesskap er at nye store bofellesskap bygges med stadig større fellesarealer. Når slike arealer finnes og det ikke finnes tilbud om dagsenter, er det nærliggende å tenke seg at nettopp fellesarealene tas i bruk til en form for aktivitetssenter. I så fall blir retningen mot mer totale løsninger mer tydelig, og særlig for personer med lavt funksjonsnivå; det vil si de som ikke får plass i en vekstbedrift. Dette kan igjen føre til at innholdet i hverdagen blir mer variert og innholdsrikt for de som har høyt funksjonsnivå mens de som trenger mer omfattende bistand får en mer avgrenset og passiv tilværelse.

Noen steder har vi sett tendenser til at vekstbedriftene tar ansvar også for de som ellers ville hatt plass i dagsenter. Imidlertid har vi funnet dette bare i få kommuner, og slik sett er det en svak tendens. Trenden i retning av større bofellesskap som har fellesareal er mye sterkere fordi store bofellesskap etter hvert finnes i de fleste kommuner med unntak av de aller minste (Söderström og Tøssebro, 2011). På den bakgrunn er det mulig å si at det er fare for at utviklingen kan gå i retning av mer totalomsorg dersom det ikke settes inn virkemidler for å motvirke en slik utvikling.

## Referanser:

- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2009). *Democracy and administrative policy*. Bergen, Norway: Rokkan Centre for Social Studies
- Dok. 8: 139 S (2010-11). Representantforslag om å nedsette et offentlig utvalg som skal følge opp Ansvarsreformen for å bedre livssituasjonen til psykisk utviklingshemmede.
- Dyrendahl, G. og Lian, R. (1990). *Fra institusjon til eget hjem*. Oslo. NBI
- Econ (2004). *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Oslo: Econ analyse, Rapport 2004: 102
- Ellingsen, K. (2011). Nederst ved enden av bordet? *Fontene forskning*, 11 (2), 4-19
- FOR 2008-12 (2008). Forskrift om arbeidsrettede tiltak m.v. Arbeidsdepartementet, nr. 1320
- Grunewald, K. (1988). *Psykisk utvecklingsstörning: praktiska erfarenheter och progressiva idéer*, Stockholm, Natur och Kultur
- Hegdal, U. (2005). *Betydning av arbeid og arbeidsmiljø. En studie av et arbeidssenter for mennesker med utviklingshemning*. Tønsberg: Forlaget Aldring og Helse.
- Husbanken (2012). Veileder – investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger, HB 8.C.8.
- Innst. S nr 254 (Innstilling til St. meld. 89, 1963-64). Om utbygging av ånssvakeomsorgen
- Kittelsaa, A.M. (2008). *Et ganske normalt liv. Utviklingshemming, dagligliv og selvforståelse*. Trondheim: NTNU, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Avhandling Phd.
- Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2011). *Store bofellesskap for personer med utviklingshemming*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning
- Kristiansen, K. (1993). *Normalisering og verdsettning av sosial rolle*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lemert, E. (1952). *Social pathology*. New York: McGraw-Hill
- Luteberget, L., Folkman, A.K. og Gjermestad, A. (2012). *Evaluering av drift og utforming av bofellesskapet i Hanmyrveien 1*. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole, Rapport.
- Mandal, R (2008). *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Oslo: Fafo, Rapport nr. 2008/42
- Munthe-Kaas, B. (2013). Strid om nytt omsorgsbygg. I *Samfunn for alle*, 1, 6-9
- Munthe-Kaas, B. og Rasmussen, L.G. (2009). *Veien fram til egen bolig*. Oslo: Norsk Forbund for Utviklingshemmede.
- NESH: Forskningsetiske komiteer (2006). *Retningslinjer for inklusjon av voksne personer med manglende samtykkekompetanse i helsefaglig forskning*.
- Meld. St. 45, (2012-13). Frihet og likeverd – om mennesker med utviklingshemming
- NOU 1973: 25 *Omsorg for psykisk utviklingshemmede*
- NOU 1985: 34 *Levekår for psykisk utviklingshemmede*
- NOU 2012: 6. *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Olsen, T. (2009). *Versjoner av arbeid. Dagaktivitet etter avvikling av institusjonsomsorgen*. Uppsala: Uppsala universitet, Avhandling Phd.
- Optimus, Røros (2013). <http://www.optimus.as/> (lastet ned 5.9. 2013)

- Ot. Prp. Nr. 49 (1987-88). Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede og lov om endringer i lov av 19. juni 1969 nr. 57 om sykehus m.v.
- Reinertsen, S. (2012). *Arbeids- og aktivitetssituasjonen blant personer med psykisk utviklingshemming*. Trondheim: NAKU
- Rundskriv I-2063/79. Psykisk utviklingshemmede i nærmiljøet/lokalmiljøet
- Rundskriv HB 1212 (1990). Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming, Oslo: Husbanken
- Rundskriv HB 1255 (1993). Boliger for mennesker med psykisk utviklingshemming, Oslo: Husbanken
- Rønning, R. (2011). New Public Management. Feil svar på riktig spørsmål. I Higdem, U., Lesjø, J., Pedersen, T. & Teigen, H. (red.), *Plan, region og politikk*. (ss. 289-310). Oslo: forlag 1
- Saur, E. og Johanssen, O. (2012). «Er det nå så lurt å samle så mange som trenger hjelp på den samme plassen?» Steinkjer: HiNT
- Sosial- og helsedirektoratet (2007). *Vi vil, vi vil, men får vi det til?* Oslo, SHdir
- SSB (Statistisk sentralbyrå, 2010). *Lønnsindeks* <http://www.ssb.no/emner/06/05/lonnkvarv/tab-2010-11-26-01.html>
- St. meld. nr. 88 (1966-67). Om utviklingen av omsorgen for funksjonshemmede
- St.meld. nr. 67 (1986-87). Ansvar for tiltak og tenester for psykisk utviklingshemmede
- St.meld. nr. 47 (1989-90). Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming
- St.meld. 39 (1991-92). Attføringsmeldingen.
- Söderström, S. & Tøssebro, J. (2010). Utviklingshemmedes levekår og tjenester 20 år etter "reformen". Beskrivelse av gjennomføring og utvalg, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS, Notat
- Söderström, S. & Tøssebro, J. (2011). *Innfridde mål eller brutte visjoner? Noen hovedlinjer i utviklingen av levekår og tjenester for utviklingshemmede*, Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS, Rapport
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tøssebro, J. (1992a). Hvorfor så negative? I Sandvin, J. (red.). *Mot Normalt?* 8ss. 91-124 Oslo: Kommuneforlaget.
- Tøssebro, J. (1992b). *Institusjonsliv i velferdsstaten. Levekår under HVPU*. Oslo: ad Notam Gyldendal.
- Tøssebro, J. (1996). *En bedre hverdag?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Tøssebro, J. (2004). Introduksjon. I Tøssebro, J. (red): *Integrering och inkludering*. Lund: Studentlitteratur.
- Tøssebro, J. & Lundebj, H. (2002). *Statlig reform og kommunal hverdag. Utviklingshemmedes levekår 10 år etter reformen*. Trondheim: Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU. Rapport nr. 33
- Wendelborg, C., Tøssebro, J., Kittelsaa, A. og Kermit, P. (2012). *Funksjonshemming og livsløp. Familier med barn og unge med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS, Rapport
- Wibeck; V. (2000). *Fokusgrupper. Om fokuserande gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wolfensberger, W. (1972) *Normalization*, Toronto: National Institute on Mental Retardation

## Vedlegg: Detaljer knyttet til den sammenfattende analysen

Som nevnt i kapittel 4 bruker vi en kombinasjon av diskriminantanalyse og logistisk regresjon i analysen av hvordan kombinasjonen av boforhold, tjenester, trekk ved kommunen og personene påvirker sysselsettingstilbudet. Analysen bygges opp slik at alle de variablene som har vært diskutert så langt, og som er listet opp i kapittel 3, vurderes for å bli med i analysen. De som ikke har vist sammenheng med sysselsetting i de enkle analysene vi så langt har sett på, kuttet imidlertid ut. Sjansen er minimal for at de vil påvirke på noen annen måte enn som støy.

De øvrige variablene tas med. Ved de analyseformene som brukes her må imidlertid kategoriske og kontinuerlige variabler behandles forskjellig. Variabler som funksjonsnivå, alder og lignende brukes slik de er, mens kategoriske variabler ikke kan ha mer enn to kategorier. Dette gjelder for eksempel boligtype. Det må splittes opp. Det betyr at en kategori blir referansekategori, hos oss Bofellesskap med fellesareal, mens de to andre kategoriene Egen bolig og Bofellesskap introduseres som hver sin variabel (kalt dummyfisering). Følgende gir en oversikt over hvordan de ulike variablene i praksis inngår i analysene:

Dummyfiserte kategoriske variabler:

- Type bolig deles i en referansekategori (bofellesskap med fellesareal) og to dummyfiserte variabler (Egen bolig, Bofellesskap uten fellesareal)
- Eierforhold deles i en referansekategori (leier av kommunen) og to dummyfiserte variabler (Eier selv (inkl. eier som del av borettslag), Leier av private/stiftelse)
- Bygningens «formål» deles i en referansekategori (bygget for utviklingshemmete) og to dummyfiserte variabler (Bygget for ordinært boligmarked; Bygget som omsorgsbolig)
- Antall beboere i bofellesskapet (fra 1 til 50). Denne kan brukes som kontinuerlig variabel, men på grunn av ikke-lineær sammenheng med sysselsetting, er den dummyfisert. Små bofellesskap er referansekategori (2-6 beboere), og de sammenlignes med de dummyfiserte variablene Bor alene eller Store bofellesskap (sju eller flere beboere)

Dikotome (todelte variabler, referansekategori = 0)

- Bofellesskapets sammensetning (bare utviklingshemmete (0); sammensatt gruppe)
- Personalflyt, nei (0); ja/delvis
- Innflyttingsår (2000 eller før (0); 2001 eller etter)
- Vertskommune (mottar vertskommunetilskudd; mottar ikke slikt tilskudd (0))
- Landsdel (sentrale østlandet vs. resten av landet (0))

Kontinuerlige variabler:

- Boligen som arbeidssted (fra ingen til fire, høy verdi når boligen i høyere grad også er arbeidssted)
- Antall som er innom i løpet av november måned 2009 (fra 1 til 45)
- Leders tilstedeværelse (fra 1 (daglig) til 5 (er ikke til stede))
- Funksjonsnivå (varierer fra 6 til 23, høy verdi = høyere funksjonsnivå). Se fotnote i kapittel 4 for hvordan variabelen er laget
- Alder (delt i fem tiårsgrupper fra 20-åringer til 60-åringer)
- Utfordrende atferd (indeks som varierer fra 1 til 5, høy verdi er mer utfordrende atferd). Se fotnote i kapittel 4 for hvordan variabelen er laget
- Andel store bofellesskap i kommunen (beregnet ut fra dette materialet som andel av utviklingshemmete i kommunen som bor i bofellesskap med mer enn 6 personer, firedelt variabel: ingen (1), 1-29% (2), 30-49% (3), 50% eller over (4))

Selve analysen ble gjort ved at vi først gjennomførte en diskriminantanalyse for å undersøke hva som er de tydeligste skillelinjene i type sysselsetting sett i forhold til hele settet av mulige forklaringsvariabler. Hva er for eksempel motsatsen til tilrettelagt arbeid? Er det ingen dagaktivitet eller dagsentertilbud med aktivisering? Resultatene går fram av tabell V.1. Den viser sammenhengen mellom type sysselsetting og de konstruerte diskriminantfunksjonene (beregnete variabler som best skiller mellom de ulike typene sysselsetting ut fra settet av uavhengige variabler). Analysen avdekket tre slike funksjoner, der den første er desidert viktigst (forklarer 66% av samlet forklart varians), mens den siste er en slags restfunksjon (forklarer 13% av variasjonen). Vi legger derfor hovedvekten på de to første funksjonene.

Det tabellen viser er at den første funksjonen skiller eller diskriminerer mellom de som har tilrettelagt arbeid på den ene siden, og personer som er på dagsenter med aktivisering på den andre. Det er disse gruppene som har verdier som skiller seg klart fra 0, og med hvert sitt fortegn. Langs denne sentrale dimensjonen er disse to typene sysselsetting å betrakte som motpoler, mens arbeid på dagsenter og det å være uten sysselsetting skiller seg lite ut.

Tabell V.1 Diskriminantfunksjoner og type sysselsetting (Functions at group centroids)

	Diskriminantfunksjoner		
	1	2	3
Tilrettelagt arbeid	1,39	-,07	-,47
Dagsenter – arbeid	,29	-,29	,55
Dagsenter - aktivisering	-1,03	-,18	-,25
Ingen sysselsetting	-,12	1,31	,16

Den andre funksjonen handler primært om personer uten sysselsetting, mens den tredje er svakere og har et mindre tydelig mønster. Den sorterer primært mellom de som har tilrettelagt arbeid, men nå ikke fra personer på dagsenter med aktivisering, men på arbeidspregete dagsenter. Den skillelinjen er imidlertid langt fra så tydelig som den mellom tilrettelagt arbeid



og dagsenter med aktivisering. Analysen kan leses som en identifisering av tre tydelige spor mot henholdsvis tilrettelagt arbeid, dagsenter med aktivisering og ingen sysselsetting. De som er på dagsenter med arbeid har et mindre tydelig spor. Det viktigste ved analysen er å ha med seg bildet av hvordan de ulike sysselsettingstiltakene grupperer seg i forhold til hverandre, med aktivisering og tilrettelagt arbeid som klare motpoler.

I diskriminantanalyse er det også vanlig å vise korrelasjoner mellom de enkelte diskriminantfunksjonene og uavhengige variabler. Det viser hvordan skillelinjene i sysselsetting kan knyttes til ulike uavhengige variabler. Her gir imidlertid logistisk regresjon et bedre bilde, ikke minst fordi effekten av en enkelt uavhengig variabel er kontrollert for de andre variablene som inngår i analysen. Vi benyttet en kombinasjon av blokkvis (variablene introduseres i ulike blokker eller trinn) og stegvis prosedyre (variabler som ikke har signifikant effekt på trinnet de introduseres, kastes ut av analysen). Den blokkvise delen av prosedyren fulgte følgende rekkefølge:

1. Først introduserte vi variable som har vært diskutert som problematiske trender for boliger, altså størrelse og sammensetning av bofellesskap.
2. Deretter tok vi inn andre sider ved boforholdene, som boligtype, om en eier eller leier, om byggets formål var for utviklingshemmete, det ordinære boligmarkedet eller omsorgsboliger og innflyttingstidspunkt.
3. Så kom variabler som fanger aspekter ved tjenestene, som Boligen som arbeidssted, antallet som er innom i løpet av en måned, om det er personalflyt og hvor ofte leder er til stede.
4. I neste omgang tok vi med variabler knyttet til kommunen, det vil si andelen som bor i store bofellesskap (sju eller flere beboere), om det var en vertskommune, og skillet mellom det sentrale Østlandet og resten av landet.
5. Til sist introduserte vi funksjonsnivå, utfordrende atferd og alder.

I tabellene som følger viser vi alle trinnene med en kolonne for hvert trinn, kalt modell 1 (blokk 1), modell 2 og så videre. Tallene i tabellene er såkalte oddsrater. Oddsrate er et mål på hvordan en variabel påvirker en annen. La oss si at vi undersøker hvordan kjønn påvirker sjansen for at en har en jobb. Da settes sjansen for at kvinner har jobb til 1, og så måler oddsraten økt eller redusert sannsynlighet for jobb som menn har. En oddsrate på 1,25 betyr at menn har 25% større sjanse for å være i jobb, mens en oddsrate på 0,5 viser at de har halvparten så stor sjanse for å være i jobb. Merk imidlertid at sifrene fra slike analyser har en tendens til å bli overvurdert i forhold til intuitive fortolkninger. For dobbel odds er ikke helt det vi ellers forbinder med dobbelt så mange eller dobbel sjanse. En kan godt få en oddsrate for menn på 2 selv om 60% av kvinnene er i jobb. Det betyr imidlertid ikke at menn har 120% sjanse for å være i jobb, men 75% sjanse. Regnestykket er vist i fotnoten, men det viktige her er ikke detaljene i teknikken. Det viktige er at en ikke overvurderer hva en oddsrate betyr.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En odds er sjansen for et utfall delt på sjansen for at det ikke skjer, mens oddsraten er en gruppes odds delt på en annen gruppes odds. Med 60% av kvinnene i jobb er oddsene  $0,60/0,40 = 1,5$ . For å oppnå en oddsrate på 2, må oddsene for menn være dobbelt så stor, altså 3. Det skjer når 75% er i jobb. Da blir oddsene  $0,75/0,25 = 3$ . Da blir oddsraten menns odds delt på kvinners odds  $3/1,5 = 2$ .

Det er også slik at oddsratene for kontinuerlige variabler blir mindre enn for kategoriske, men kan likevel i realiteten være viktigere. En oddsrate viser hvor mye større oddsen er ved en økning av verdien med 1 på den uavhengige variabelen. En kategorisk variabel har kun to verdier, mens kontinuerlige kan ha mange. Funksjonsnivå har 17. Ved vertskommune måler oddsraten forskjellen på laveste og høyeste verdi. Ved funksjonsnivå måler oddsraten gjennomsnittlig økning fra en verdi til den neste, og forskjellen på laveste og høyeste verdi vil være svært mye større (17 ganger). I tillegg kommer at skjevfordelte kategoriske variabler, for eksempel om en bor i egen bolig eller ikke, kan ha høy odds, men likevel ikke bidra så mye til forklaringen av variasjonen i type sysselsetting. Det skjer fordi andelen som bor i egen bolig tross alt er ganske liten. Det samme gjelder om en bor i vertskommune eller ikke. Bidraget til forklaring av variasjonen i type sysselsetting måles på andre måter enn oddsrater, men tas ikke med her for å unngå for mange koeffisienter. I kommentarene i teksten er det imidlertid tatt høyde for slike forhold, og ligger bak når vi skriver at «funksjonsnivå» er den dominerende forklaringsfaktoren, selv om oddsraten kan avvike sterkere fra 1 for andre variabler. Det hadde selvsagt vært bedre å bruke statistikk som var mer intuitivt forståelig, men slike muligheter er altså ikke tilgjengelig.

Signifikans er vist med tegn i tabellen. Ns betyr «ikke signifikant» på det trinnet variabelen introduseres. Da blir ikke variabelen med til senere trinn, noe som er markert med bindestrek (prosedyren backward selection). En parentes rundt et tall betyr at effekten ikke er signifikant på et senere enn trinn enn der den introduseres. Da blir den med i analysen, men altså uten signifikant effekt. Et tall uten markering er signifikant på  $p < ,05$  nivå, mens om tallet er markert med en asterisk er den signifikant på  $p < ,01$  nivå. Tomme ruter betyr at variabelen ikke er inne på det aktuelle trinnet. Nagelkerkes R square er et mål på hvor mye modellen forklarer av den samlede variasjonen i type arbeid. 0,20 kan leses som at modellen samlet forklarer 20% av variasjonen i type sysselsetting. En kan notere et betydelig sprang i Nagelkerkes R square i alle analysene når individvariable introduseres, kanskje med unntak av analysen av arbeidspreget dagsenter. Det forteller mye om betydningen av disse individvariablene.

En må til slutt notere at i en logistisk regresjonsanalyse er det ikke mulig å studere type sysselsetting som en enkelt variabel. Vi må studere hver svarkategori for seg. Vi har med andre ord en tabell for hver type sysselsetting. Vi analyserer hver for seg oddsen for at en er (1) i tilrettelagt arbeid, (2) på aktivitetspreget dagsenter, (3) uten sysselsetting, og (4) arbeidspreget dagsenter. Vi har også tatt med tabeller for to ulike måter å slå sammen ulike sysselsettingstiltak på: om en har arbeidspreget aktivitet (tilrettelagt arbeid pluss arbeidspreget dagsenter) og om en er i dagsenter, uansett arbeidspreget eller aktivitetspreget.

Tabellene presenteres i rekkefølge uten noe særlig forklaring eller tolkning. Tolkningen er gitt i kapittel 4.

Tabell V.2: Forhold som påvirker oddsen for ha tilrettelagt arbeid. Oddsreter (OR)

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	3,8*	3,8*	2,6	(2,3)	(0,74)
	Stort bofellesskap	4,4*	4,4*	5,1*	5,4*	4,5*
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	0,42	0,42	(0,46)	(0,46)	(,64)
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal		ns	-	-	-
	Bofellesskap u/fellesareal		ns	-	-	-
	Egen bolig		**	-	-	-
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen		ns	-	-	-
	Eier		ns	-	-	-
	Leier privat/stiftelse		ns	-	-	-
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete		ns	-	-	-
	Omsorgsbolig		ns	-	-	-
	Vanlig boligmarked		ns	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere		ns	-	-	-
<b>Bolig som arbeidssted</b>				ns	-	-
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				ns	-	-
<b>Personalflyt</b>	Ja			ns	-	-
<b>Leder ofte til stede</b>				1,4	1,4*	(1,2)
<b>Andel store bofellesskap</b>					ns	-
<b>Vertskommune</b>	Ja				2,9*	5,9*
<b>Sentrale østland</b>					ns	-
<b>Funksjonsnivå</b>						1,4*
<b>Utfordrende atferd</b>						,58*
<b>Alder</b>						(,77)
<b>Nagelkerkes R square</b>		,12	,12	,16	,20	,47

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel

Tabell V.3: Forhold som påvirker oddsen for å være på dagsenter med aktivitetspreg. Oddsrat

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	,13*	,15*	(,44)	(,45)	(,71)
	Stort bofellesskap	(,61)	(,76)	(,68)	(,66)	(,82)
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	ns	-	-	-	-
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal		1	1	1	1
	Bofellesskap u/fellesareal		,50	(,66)	(,64)	(,93)
	Egen bolig		**	**	**	**
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen		1	1	1	1
	Eier		(,44)	(,56)	(,52)	(,71)
	Leier privat/stiftelse		ns	-	-	-
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete		1	1	1	1
	Omsorgsbolig		,42	,37	,35	,27*
	Vanlig boligmarked		ns	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere		,50	,45*	,47*	(,67)
<b>Bolig som arbeidssted</b>				1,5	(1,4)	(1,2)
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				ns	-	-
<b>Personalflyt</b>	Ja			ns	-	-
<b>Leder ofte til stede</b>				,73	,74	(,88)
<b>Andel store bofellesskap</b>					ns	-
<b>Vertskommune</b>	Ja				ns	-
<b>Sentrale østland</b>					(1,7)	(1,2)
<b>Funksjonsnivå</b>						0,77*
<b>Utfordrende atferd</b>						ns
<b>Alder</b>						ns
<b>Nagelkerkes R square</b>		,09	,18	,23	,24	,45

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel

Tabell V.4: Forhold som påvirker oddsen for ikke å ha dagaktivitet. Oddsratert

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	2,1	3,5*	3,5*	3,9*	4,4*
	Stort bofellesskap	ns	-	-	-	-
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	ns	-	-	-	-
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal		1	1	1	1
	Bofellesskap u/fellesareal		4,0*	4,0*	4,4*	7,7*
	Egen bolig		**	**	**	**
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen		1	1	1	1
	Eier		ns	-	-	-
	Leier privat/stiftelse		3,7*	3,7*	3,1	3,4
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete		1	1	1	1
	Omsorgsbolig		3,6*	3,6*	3,3*	4,8*
	Vanlig boligmarked		ns	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere		ns	-	-	-
<b>Bolig som arbeidssted</b>				ns	-	-
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				ns	-	-
<b>Personalflyt</b>	Ja			ns	-	-
<b>Leder ofte til stede</b>				ns	-	-
<b>Andel store bofellesskap</b>					(1,4)	1,7
<b>Vertskommune</b>	Ja				ns	-
<b>Sentrale østland</b>					ns	-
<b>Funksjonsnivå</b>						ns
<b>Utfordrende atferd</b>						ns
<b>Alder</b>						2,2*
<b>Nagelkerkes R square</b>		,02	,17	,17	,18	,32

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel

Tabell V.5: Forhold som påvirker oddsen for å være på dagsenter med arbeidspreg. Oddsreter

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	ns	-	-	-	-
	Stort bofellesskap	,52	,39*	,45	,41*	,38*
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	ns	-	-	-	-
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal	1	-	-	-	-
	Bofellesskap u/fellesareal	ns	-	-	-	-
	Egen bolig	**	-	-	-	-
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen	1	-	-	-	-
	Eier	ns	-	-	-	-
	Leier privat/stiftelse	ns	-	-	-	-
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete	1	-	-	-	-
	Omsorgsbolig	ns	-	-	-	-
	Vanlig boligmarked	ns	-	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere	2,2*	2,2*	2,3*	(1,7)	
<b>Bolig som arbeidssted</b>			ns	-	-	
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				,96	(,97)	(,97)
<b>Personalflyt</b>	Ja			ns	-	-
<b>Leder ofte til stede</b>				ns	-	-
<b>Andel store bofellesskap</b>					ns	-
<b>Vertskommune</b>	Ja				,30*	(,44)
<b>Sentrale østland</b>					,39*	,36*
<b>Funksjonsnivå</b>						ns
<b>Utfordrende atferd</b>						ns
<b>Alder</b>						,73
<b>Nagelkerkes R square</b>		,03	,07	,09	,15	,18

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel

Tabell V.6: Forhold som påvirker oddsen for å ha arbeid (tilrettelagt arbeid eller arbeid på dagsenter)

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	1,9	(1,6)	(1,0)	(,88)	(,61)
	Stort bofellesskap	ns	-	-	-	-
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	ns	-	-	-	-
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal		1	-	-	-
	Bofellesskap u/fellesareal		ns	-	-	-
	Egen bolig		ns	-	-	-
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen		1	1	1	1
	Eier		2,6*	(1,8)	2,2	(1,5)
	Leier privat/stiftelse		ns	-	-	-
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete		1	-	-	-
	Omsorgsbolig		ns	-	-	-
	Vanlig boligmarked		ns	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere		2,0*	2,2*	2,3*	(1,0)
<b>Bolig som arbeidssted</b>				ns	-	-
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				,96	,96	(1,0)
<b>Personalflyt</b>	Ja			ns	-	-
<b>Leder ofte til stede</b>				1,2	(1,2)	1,1)
<b>Andel store bofellesskap</b>					,74	,68
<b>Vertskommune</b>	Ja				ns	-
<b>Sentrale østland</b>					,58	,53
<b>Funksjonsnivå</b>						1,3*
<b>Utfordrende atferd</b>						,80
<b>Alder</b>						,61*
<b>Nagelkerkes R square</b>		,02	,09	,14	,18	,41

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel

Tabell V.7: Forhold som påvirker oddsen for å være på dagsenter (arbeid eller aktivisering)

	<b>Steg/modell</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Størrelse:</b>	Lite bofellesskap	1	1	1	1	1
	Bor alene	,21*	,15*	,20*	,21*	,39
	Stort bofellesskap	,31*	,28*	,26*	,26*	,26*
<b>Sammensatt bofellesskap</b>	Ja	ns	-	-	-	-
<b>Boligtype</b>	Bofellesskap m/ fellesareal		1	1	1	1
	Bofellesskap u/fellesareal		,43	,48	,46	(,52)
	Egen bolig		**	**	**	**
<b>Eieform</b>	Leier av kommunen		1	1	1	1
	Eier		ns	-	-	-
	Leier privat/stiftelse		(,50)	(,49)	,47	,43
<b>Målgruppe bygget</b>	Utviklingshemmete		1	-	-	-
	Omsorgsbolig		ns	-	-	-
	Vanlig boligmarked		ns	-	-	-
<b>Innflyttingsår</b>	2001 eller senere		ns	-	-	-
<b>Bolig som arbeidssted</b>				ns	-	-
<b>Antallet innom nov. 2009</b>				ns	-	-
<b>Personalflyt</b>	Ja			,77	,79	(,91)
<b>Leder ofte til stede</b>				ns	-	-
<b>Andel store bofellesskap</b>					-	-
<b>Vertskommune</b>	Ja				(,53)	(,86)
<b>Sentrale østland</b>					-	-
<b>Funksjonsnivå</b>						,94*
<b>Utfordrende atferd</b>						(1,2)
<b>Alder</b>						,71*
<b>Nagelkerkes R square</b>		,13	,17	,19	,20	,35

ns = ikke signifikant; () = ikke signifikant, men med i modellen; ingen merknad =  $p < ,05$ ; \* =  $p < ,01$ , \*\* = utelatt pga stort sammenfall med annen variabel





ISBN 978-82-7570-344-4 (trykk)  
ISBN 978-82-7570-345-1 (web)

Dragvoll allé 38 B  
7491 Trondheim  
Norge

Tel: 73 59 63 00  
Web: [www.samforsk.no](http://www.samforsk.no)

 NTNU  
Samfunnsforskning AS

