

Sigrid Elise Wik, Jan Tøssebro
og Eva Magnus

Unge funksjonshemmete og arbeidsavklaring

Rapport fra første fase



Sigrud Elise Wik
Jan Tøssebro
Eva Magnus

Unge funksjonshemmete og arbeidsavklaring

-rapport fra første fase

NTNU Samfunnsforskning AS
Mangfold og Inkludering

 NTNU Samfunnsforskning AS

Postadresse: 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Mangfold og inkludering

November 2012

ISBN 978-82-7570-306-2 (trykk)

ISBN 978-82-7570-307-9 (web)

Fotoillustrasjon: Copyright © Rune Guneriussen.

Innhold

1. Introduksjon	1
Den nye arbeidsavklaringen	2
Studien og rapporten	4
2. Kunnskapsstatus	5
Funksjonshemming og sysselsetting – en oversikt.....	5
Insider eller outsider	8
Motivasjon og insentiver	10
Erfaringer før dagens arbeidsavklaringssystem.....	13
En tidlig evaluering av arbeidsevnevurderinger	16
Individuelle planer på andre områder	17
Avrunding.....	19
3. Forskningsmetode og gjennomføring	21
4. Informantenes forventninger og behov	25
Fire typer utgangspunkt.....	25
Motivasjon for arbeid	29
Individuelle forutsetninger	31
Avrunding.....	33
5. Arbeidsevnevurderingen	35
Informantenes kjennskap til AEV og egenvurdering	35
Veiledernes generelle erfaringer og arbeidsformer rundt AEV.....	37
Arbeidsevnevurdering av informanten	44
Avrunding.....	45
6. Samarbeidet mellom brukere og NAV, foreløpige erfaringer	47
Relasjon og medvirkning.....	47
Kartlegging, kjennskap og tiltro til bruker	49
Engasjement, press og oppfølging.....	52
Ulike opplevelser – ulik behandling?	55
7. Oppsummering	57
Referanser.....	61

1. Introduksjon

Basert på det årlige tillegget til arbeidskraftundersøkelsene (AKU) anslo Statistisk sentralbyrå (SSB) at 41 prosent av funksjonshemmete i yrkesaktiv alder (15-66 år) var i arbeid våren 2012 (www.ssb.no). Det er 34 prosent under befolkningen som helhet, og knapt 40 prosent levere enn for personer uten funksjonshemming. Funksjonshemmetes sysselsettingsrate har variert noe de senere år, stort sett rundt 45 prosent, men med en nedadgående tendens de siste fire årene. Så lenge en har hatt statistikk på feltet (siden 2000), har imidlertid ratene vært betydelig under de politiske ambisjonene. Det er en av grunnene til at St. meld nr 9 (2006-2007) om *Arbeid, velferd og inkludering* løfter fram funksjonshemmete som en særlig målgruppe.

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

Prosjektet som denne rapporten er en del av, har ikke som ambisjon å svare på OECDs utfordring. Utfordringen er mer å regne som et bakteppe. Prosjektet tar fatt i en liten del av problemkomplekset; unge funksjonshemmete i skjæringspunktet mellom arbeid og trygd. Det handler om unge funksjonshemmete som har vansker på arbeidsmarkedet og som møter det nye systemet med arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og aktivitetsplaner som fulgte i kjølvannet av Odeltingsproposisjon nr 4 (2008-09). Prosjektets formål er å undersøke hvilke erfaringer de unge gjør i løpet av ett år med arbeidsavklaring og også hvilke vurderinger deres veiledere i NAV gjør. Fokus for denne rapporten er imidlertid mer begrenset. Den handler om noen foreløpige funn og refleksjoner vi gjør etter den

første kontakten med informantene. En mer fullstendig rapport vil foreligge på et senere tidspunkt, når så vel informantene som vi har høstet mer erfaring.

Når vi knytter et såpass begrenset prosjekt an til den store utfordringen Norge har i forhold til sysselsetting av funksjonshemmete, har det sammenheng med to forhold. Vi snakker om ordninger som utgjør et av de viktige nye grepene etter Stortingsmeldingen om *Arbeid, velferd og inkludering* (nr 9, 2006-07), og det fokuserer på en gruppe der disse virkemidlene vil være særlig sentrale (se senere) og som risikerer å forbli uten arbeid hele livet. Innledningsvis gir vi en kort oversikt over det nye systemet for arbeidsavklaring, med tilhørende ordninger for støtte til livsopphold.

Den nye arbeidsavklaringen

Det nye systemet rundt arbeidsavklaring ble innført fra februar 2010. Det har med andre ord ikke vært operativt særlig lenge og trenger trolig noe tid på å gå seg til. Deler av systemet var imidlertid i bruk tidligere (fra 2006, jf. Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010) og det fins allerede en evaluering (Proba, 2011b). Uansett må våre funn ses som erfaringer fra en tidlig fase av et nytt system.

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

Ordnningen består i hovedsak av tre ledd: arbeidsevnevurdering, arbeidsavklaringspenger og aktivitetsplaner. Juridisk sett medførte omleggingen endringer i ikke mindre enn 18 lover, men dette skyldes i hovedsak ringvirkninger av endringer i folketrygden som følge av at arbeidsavklaringspenger (AAP) avløste tre tidligere former for inntektssikring: tidsbegrenset uførestønning, rehabiliteringspenger og attføringspenger. Hensikten med sammenslåingen er blant annet å hindre ventefaser

og gjentatte søknader for personer som i praksis vandret mellom de tre tidligere ordningene, og den er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne som får «behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikre på å skaffe seg eller beholde arbeid» (ibid, s 88-89). Endringene i stønadsordning er imidlertid i stor grad en teknisk sak. Den viktigste endringen gjelder oppfølgingsystemet. Denne er knyttet til paragraf 14a i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven).

Denne paragrafen gir alle som henvender seg til NAV og som trenger bistand til å komme i arbeid, rett til å få vurdert bistandsbehovet. Den gir videre brukere med behov for en mer omfattende vurdering rett til en såkalt arbeidsevnevurdering (AEV). I retningslinjene for oppfølging av den enkelte legges det opp til fire ulike spor: Standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). En konklusjon om de to første sporene kan treffes etter en første behovsvurdering eller etter en arbeidsevnevurdering, mens de to siste sporene krever en arbeidsevnevurdering. *Standardinnsats* innebærer formidlings- og veiledningsarbeid og er tenkt for personer en antar kan skaffe seg jobb på egen hånd. *Situasjonsbestemt innsats* kan være kvalifisering og lignende og er rettet mot personer med vansker med å få eller beholde arbeid knyttet til endringer på arbeidsmarkedet eller at en mangler kvalifikasjoner (f eks manglende fullført videregående skole, svake norskkunnskaper o.l). Personene med slik innsats regnes ikke som å ha nedsatt arbeidsevne. *Spesielt tilpasset innsats*, derimot, er rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, men der en anser det som mulig å få eller beholde arbeid ved hjelp av egeninnsats og støtte fra NAV. *Varig tilpasset innsats* gjelder personer med nedsatt arbeidsevne der en anser det som lite realistisk å skaffe eller beholde ordinært arbeid og der uførepensjon er aktuelt. Det ligger i føringene at det ikke skal konkluderes med varig tilpasset innsats før spesielt tilpasset innsats er forsøkt uten hell. Personer med situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats har rett til en såkalt aktivitetsplan, mens personer med varig tilpasset innsats kan ha en slik plan.

Vår studie er rettet mot unge funksjonshemmete mellom arbeid og trygd, og de vil stort sett følge sporet *spesielt tilpasset innsats*. Det betyr at de har rett til AEV. Individets rett til en slik vurdering utløser en plikt hos NAV. Individene har imidlertid ingen plikt til å gjennomgå en AEV. En slik plikt inntreer likevel dersom personen søker eller er aktuell for uføreytelser, AAP eller kvalifiseringsprogrammet. AEV kan også stilles som vilkår for økonomisk sosialhjelp. Det er lagt opp til at AEV skal følge et relativt systematisk forløp der en egenvurdering og en ressurskartlegging skal inngå. Brukermedvirkning og fokus på ressurser er sentrale prinsipp, og personene skal etter loven (NAV-loven, paragraf 14a) få en skriftlig

vurdering knyttet til mulighetene for å komme i arbeid, hva slags arbeid som er målet og hvilken bistand en trenger for å komme dit. Bortsett fra de som skal inn i et kvalifiseringsprogram har brukeren også rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan. Denne planen skal ha form av en gjensidig avtale som forplikter så vel bruker som NAV, men gir ikke rett til de tjenestene som er skissert i planen. Aktivitetsplanen har mye til felles med individuell plan i helse- og sosialtjenestene og NAV-loven krever at forvaltningen legger til rette for at aktivitetsplan og individuell plan så langt det er mulig samordnes (paragraf 14a, 5 avsnitt). Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt ut en veileder som gir konkrete føringer for hvordan oppfølging (behovsvurdering, arbeidsevnevurdering, valg av spor, aktivitetsplan) skal skje, med flytdiagram som viser forløpet i ulike spor (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Selv om forløpet er relativt fastlagt, er det intensjonen at det skal fylles med individtilpassete tiltak og at NAV skal frigjøre ressurser fra behandling av søknader om ytelser og i stedet bruke mer i oppfølgingen av den enkelte (jf. Ot prp nr 4, 2008-2009, s 11).

Studien og rapporten

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

I dette notatet vil vi rapportere foreløpige funn og refleksjoner etter den første kontakten med informantene. En fullstendig rapport vil foreligge etter at vi har fulgt informantene i ett år. I notatet vil vi i kapittel 2 gi en foreløpig beskrivelse av kunnskapsstatus på noen relevante områder, i kapittel 3 drøfte metode og rekruttering til studien, herunder rekrutteringsvansker. I kapittel 4, 5 og 6 drøftes funn og refleksjoner knyttet til brukernes erfaringer og veilederens synspunkt. I kapittel 4 er fokus på brukernes situasjon og deres forventninger til NAV og framtidig yrke, mens kapittel 5 handler om erfaringer fra arbeidsevnevurderingen. Kapittel 6 presenterer noen foreløpige erfaringer knyttet til samarbeidet mellom bruker og veileder i NAV. Kapittel 7 er en kort oppsummering av noen hovedpunkt fra notatet.

2. Kunnskapsstatus

Når det gjelder kunnskapsstatus vil det være for snevert å se kun på studier av arbeidsavklaring. Dette er et særnorsk system som ikke har vært operativt særlig lenge. Det foreligger så vidt vi vet bare en studie (Proba, 2011b). Vi vil derfor trekke inn et bredere tilfang av litteratur om funksjonshemming og arbeid. I og for seg er heller ikke dette et stort forskningsfelt. Når det likevel fins en betydelig litteratur, også her i Norge, har det sammenheng med to-tre grenseflater: forskning på mottak av ytelser (særlig uføretrygd), evalueringer av arbeidsmarkedstiltak og forskning på hva som påvirker sjansen for at folk med lengre sykefravær vender tilbake til jobb. Gjennomgangen som følger vil ikke være noen fullstendig beskrivelse av hva som fins (jf. i stedet Nordvoll & Fossetøl, 2010; Tøssebro, 2012), men et utvalg av tema vi anser som aktuelle når fokus er på unge og arbeidsavklaring. Dette er ikke avgrenset til litteratur om unge, men inkluderer litteratur om tema der det er grunn til å tro at unge skiller seg fra eldre. Vi tar opp insider-outsider problematikk, motivasjon og insentiver, og studier av unges møter med arbeidsliv og tiltaksapparat før innføringen av dagens system. Vi vil avslutningsvis skissere erfaringer fra andre felt som kan være relevante, slik som forskning om individuell plan. Vi starter imidlertid med en noe nærmere drøfting av situasjonen for funksjonshemmete på arbeidsmarkedet.

Funksjonshemming og sysselsetting – en oversikt

Den mest siterte kilden til kunnskap om funksjonshemming og sysselsetting i Norge er AKU, det vil si, AKUs årlige tillegg om funksjonshemming og arbeid (jf. Bø & Håland, 2011). Denne baserer seg på selvrapportert funksjonshemming, dvs. at de intervjuete selv oppgir om de anser seg som funksjonshemmet eller ikke. Disse undersøkelsene er gjennomført årlig siden 2002, med en forløper i 2000, og retter seg mot den yrkesaktive delen av befolkningen (definert som alder fra 15 til 66 år). 15-17 prosent av alle oppgir at de har en funksjonsnedsettelse (varierer svakt fra år til år) og andelen sysselsatte blant disse har variert fra 41 til 47 prosent. SSB oppgir at dette er 30-33 prosent lavere enn befolkningen som helhet.

Forskjellen til andre trenger imidlertid en viss kvalifisering. For det første er det nok så uvanlig å sammenligne en gruppe med *alle*, hvori gruppen selv inngår. I nesten all statistikk og forskning sammenligner en med *andre*. En enkel omregning basert på tallene offentliggjort av SSB (Bø & Håland, 2011) viser at forskjellen til andre er nær 40 prosent. For det andre er aldersspennet i AKU fra 15 til 66 år. Men svært få er i arbeid i alderen 15-20 år, og mange studerer til de er minst 25. Det betyr at en inkluderer aldersgrupper der det å være uten arbeid skyldes helt andre ting enn et marginalt forhold til arbeidsmarkedet. En inkluderer også aldersgrupper der nedtrapping fra arbeid ikke er uvanlig (AFP-alder). SSBs tall viser klart at forskjellen mellom funksjonshemmete og alle er klart minst blant de under 25 år og de over 60. For det tredje er definisjonen av å være i arbeid at en enten hadde eller var borte fra arbeid av minst en times varighet forrige uke. En time? En slik definisjon er europeisk standard, men neppe helt i pakt med forestillingen av det å ha arbeid. Funksjonshemmete jobber oftere deltid enn andre, og forskjellen er særlig stor ved kort deltid (1-19 timer i uka). 26 prosent av sysselsatte funksjonshemmete jobber mindre enn 20 timer uka, mot 11 prosent blant andre.

Det fins ingen korrekt måte å foreta en sammenligning til andre på, men Tøssebro (2012) har med basis i Levekårsundersøkelse blant personer med nedsatt funksjonsevne fra 2007 (jf. Bjørshol, 2008, heretter LKF 2007) sett på forskjeller i andelen som oppgir arbeid som hovedaktivitet, avgrenset til aldersgruppen 30-59 år. Da blir forskjellen mellom funksjonshemmete og andre 47 prosent (47 mot 94 prosent sysselsatte). Med andre ord, SSBs rapportering av tall fra AKU er i og for seg korrekt, men presenteres på en måte som underkommuniserer konsekvensene av nedsatt funksjonsevne.

Det hører videre med i bildet at funksjonshemmete er en svært sammensatt gruppe, der i alle fall type og grad funksjonsnedsettelse spiller en rolle, og også utdanning. Norsk AKU publiserer ikke tall for type funksjonsnedsettelse, men det gjør en i Sverige (f eks Statistiska Centralbyrån, 2009). Deres statistikk viser at for enkelte typer funksjonsnedsettelser er sysselsettingsraten omtrent som for befolkningen. Dette gjelder blant annet personer med hørselstap, diabetes, astma og allergi. Personer med synsvansker og dysleksi har noe lavere sysselsetting, bevegelseshemmete klart lavere sysselsetting, mens personer med psykisk sykdom eller utviklingshemming har svært lav sysselsettingsrate. I store trekk bekreftes bildet av andre studier i og utenfor Norden (Schebehely, Fritzell & Lundberg, 2001; Balthander, 2009; Clausen, 2003; Larsen, Schademann & Høgelund, 2008; Eide & Gundersen, 2004, Econ, 2003; Statistics Canada, 2008). De øvrige studiene indikerer imidlertid (a) at synshemmete trolig har en svakere posisjon på arbeidsmarkedet enn det svensk AKU tyder på, og (b) at sysselsettingsraten varierer

sterkt innenfor grupper med bevegelsesvansker, der personer som bruker forflytningshjelpemidler kommer mye dårligere ut enn andre (detaljer i Tøssebro, 2012).

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

Ved hjelp av logistisk regresjon har Molden, Wendelborg & Tøssebro (2009) undersøkt variasjoner i sysselsettingsrate blant personer med funksjonsnedsettelser ut fra en rekke egenskaper, som kjønn, alder, utdanning, etnisk bakgrunn, med mer, i tillegg til type og grad av funksjonsnedsettelse. Det viser seg at mange faktorer spiller inn. Vi skal ikke gjenta alle funnene, men framheve fire trekk:

1. Høyere utdanning øker sjansen for sysselsetting blant alle, men effekten er dobbelt så sterk blant funksjonshemmete som blant andre. Lignende rapporteres i flere studier, deriblant fra Storbritannia (Berthoud, 2011).
2. Funksjonshemmete som var i jobb på det tidspunktet de ervervet funksjonsnedsettelsen har dobbelt så stor sjanse for fortsatt å være i jobb.
3. Funksjonshemmete kvinner og personer med ikke-vestlig bakgrunn har lavere sysselsettingsrater enn tilsvarende menn/etnisk norske, og utslagene er av omtrent samme størrelsesorden som i befolkningen som helhet. Effektene er med andre ord additive slik at effektene f eks av kjønn og av funksjonsnedsettelse legger seg «oppå hverandre».
4. Reduksjonen i sysselsetting på tampen av yrkesaktiv alder er sterkere når en anser seg som funksjonshemmet.

I vår sammenheng skal en særlig merke seg punkt 1 og 2. Første punkt understreker den betydningen utdanning har, og ifølge data fra Storbritannia er effekten økende over tid (Berthoud, 2011, s. 30). Betydningen av høyere utdanning som arbeidsmarkedspolitik for funksjonshemmete kan neppe overdrives. Punkt 2 viser til at folk som alt er etablert på arbeidsmarkedet stiller betydelig sterkere om de erverver en funksjonsnedsettelse enn funksjonshemmete som søker jobb. I tolkingen skal en huske at dette funnet er kontrollert for effekter av både type og grad av funksjonsnedsettelse, kjønn, alder, utdanning, og også hvor gammel en var da en ervervet funksjonsnedsettelsen. Funnet bringer oss over i et av de temaene innen forskning om funksjonshemming og arbeid som er av spesiell relevans i forhold til ungdom.

Insider eller outsider

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

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

sysselsetting blant funksjonshemmete. Uroen vedvarer knyttet til om beskyttelsen primært er nyttig for den som alt er ansatt.

Selv om en ikke finner mye forskning som viser til direkte motstridende effekter for insiders og outsiders, er det nok av indikasjoner på at de stiller svært forskjellig, og at en rekke tiltak bare er virksomme for insiders. Evalueringen av IA-avtalen indikerer at en ikke har lyktes i delmålet om å rekruttere flere med nedsatt funksjonsevne (Ose et al., 2009). En har knapt forsøkt og det ser ikke ut til at bedrifter har latt seg forplikte i forhold til målsetningen. I senere versjoner av avtalen er dette målet dempet, dvs. at forpliktelsene for arbeidslivets parter er avgrenset til de som allerede er ansatt. Tilsvarende har en funnet at ordninger som funksjonsassistent og arbeids- (og utdannings)reiser kan være et godt tiltak for den som alt er i jobb, men at det bidrar lite til nyrekruttering (Amundssveen & Solvoll, 2003; Econ, 2008). Også tilretteleggingsgarantien synes å være mye mer brukt for den som er i jobb enn for den som søker (Rambøll, 2008). Andre former for ansvarliggjøring av arbeidsgivere (Gampierene & Bull, 2006) og kvoter (European foundation, 1998) er diskutert i tilsvarende vendinger. Det hjelper primært de som alt er innenfor.

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

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

alder, kjønn og kvalifikasjonsnivå. Allerede ansatte blir neppe møtt med samme type fordommer.

Også statistiske undersøkelser av nedbemanning og konjunktur-svingninger kan tolkes i retning av at en er mye mer utsatt som outsider. Det synes ikke å være særlig belegg for at funksjonshemmete mister jobben først ved nedbemanning eller konjunkturedgang (mens de er innefor, Szebehely et al., 2001), men de har betydelig større vansker med å komme i jobb igjen når tidene blir bedre (Bratsberg et al, 2010; Molden og Tøssebro, kommer). Folk som er utsatt for nedbemanning har tvert i mot en sterkt økt sannsynlighet for å bli uføretrygdet (Bratsberg et al., 2010).

Summen av disse funnene peker i retning av outsiders stiller svakere enn insiders. Men ikke bare det, de viser også at en del tiltak for å bedre arbeidsmarkedsposisjonen for funksjonshemmete primært treffer de som alt er innenfor. Selv om outsiders vil være i alle aldre, er unge i en særskilt posisjon: unge funksjonshemmete på terskelen til arbeidslivet er nærmest prototypen på en outsider. Det er i det lyset en bør se både utfordringen, de tiltakene som settes i verk og det nye arbeidsavklaringsystemet sin særlige rolle. Vi snakker om en gruppe der tiltak av typen beskyttelse eller forpliktelse av arbeidsgivere neppe er særlig effektive. Dermed blir tiltaksapparatets rolle desto viktigere.

Motivasjon og insentiver

En annen sentral debatt innenfor feltet handler om hvor sterk motivasjonen for arbeid er blant folk i utkanten av arbeidsmarkedet, særlig i et land der trygdene er rimelig gode. Debatten om *insentiver* er en av de store debattene om funksjonshemming og arbeid. Samtidig handler den egentlig mer om alternativene til arbeid, om trygd, enn om arbeid. Det underliggende poenget er at *det skal lønne seg å arbeide*. Vi må unngå at trygdeordningene blir for attraktive for da vil tilstrømningen til en tilværelse som trygdet øke, særlig blant de som ikke kan velge og vrake i jobber. Påstanden er altså: gode trygder reduserer sysselsettingen blant funksjonshemmete. Resonnement som er bygd på tesen om insentiver er gjennomgående i debatter som trygdeordninger, som for eksempel NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*. Det vi kort skal se på her er (1) det empiriske grunnlaget for tesen, og (2) om det er spesielle aspekt en bør ha i mente i forhold til ungdom.

I første omgang må en notere at det empiriske grunnlaget for tesen bare indirekte handler om funksjonshemming og arbeid. Temaet er tilsig til uføretrygd eller tidlig-

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

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

Det er imidlertid et par andre forskningstradisjoner som også kan kaste lys over spørsmålet. Det ene er internasjonale sammenligninger. For eksempel finner Whitehead et al. (2009) ingen støtte for en tese om at land med gode trygdeordninger har lavere sysselsettingsrater blant funksjonshemmete. En annen tradisjon er studier av forløp før innvilgelse av uføretrygd. Disse indikerer et forløp med mye helseproblemer og en historikk av mottak av andre typer stønader i mange år før innvilgelse av trygd. For eksempel viser Fevang & Røed (2006) at blant nye uføretrygdete i 2002 mottok 45 prosent trygd eller sosialhjelp ti år tidligere, og hele

80 prosent av nye uføre under 40 år mottok en annen stønad fem år før. En studie av folk på tampen av arbeidskarrieren (Killian 2005) antyder at insentiv-virkningen i første rekke er at mange blir stående i jobb lenger enn ønskelig, blant annet fordi de ikke ser seg råd til å leve på trygd. På samme måte peker Halvorsen & Hviden (2011: 16) på at det fremste insentivet for å søke trygd neppe er økonomisk, men å unngå å utsette seg for nederlag og en følelse av å være til byrde. Fra Island har Olavsson (2005) undersøkt om utviklingen av forskjellen mellom lønn og trygd påvirker trygdetilbøyelighet. Han finner ingen slik tendens for perioden da denne forskjellen økte på Island på 1990-tallet.

Debatten om intensiver handler om preferanser og motivasjon, og det er underforstått at det dreier seg om motivasjonen til den som eventuelt søker trygd. Men som OECD (2010) påpeker, kan en finne insentiver for minst tre andre grupper: arbeidsgivere, arbeids- og velferdsforvaltningen og rehabiliteringstjenestene. Poenget er at alle disse lettere kan se seg fritatt for ansvar dersom «trygden» ordner opp. I vår sammenheng er det særlig forvaltningen som er interessant. Både Anvik (2006) og Vedeler (2009) peker på hvordan ansatte i arbeidsmarkedet litt raskt foreslår trygd som løsning overfor unge med funksjonsnedsettelse, og at dette kan framstå som både godt og fristende når trygdene er gode og alternativet for brukeren er en kanossagang mellom tiltak, ventefaser og løse arbeidsforhold. På samme måte er vi fortalt at folk innen rehabiliteringstjenestene kan anbefale folk å søke trygd «for å ha den tryggheten i bunn». En undersøkelse av unge på terskelen til arbeidslivet må ta opp forvaltningens og rehabiliteringsapparatets «råd» i tillegg til spørsmål rundt ungdommens egen motivasjon.

Og når det gjelder motivasjon: Selv om bildet som kan tegnes rundt motivasjon og insentiver blir ganske komplekst, er det noen studier som peker i retning av insentiveffekter. Det som kjennetegner så vel norske og internasjonale studier med slike indikasjoner er imidlertid at de handler om folk på tampen av karrieren (Hernæs et al., 2002; Brinch, 2009; Campolieti, 2003; Disney et al., 2003). Men det er all grunn til å tro at spørsmål om motivasjon er avhengig av livsfase. For en mann som nærmer seg 60 kan trygd ses som nedtrapping og en overgang til en ny livsfase på et litt tidlig tidspunkt. Det er noe ganske annet enn å være uten arbeid hele livet. Det har større økonomiske konsekvenser og er en ekskludering av helt andre dimensjoner. En studie av personer som ervervet ryggmargsskader er i så måte illustrerende. De syntes det var svært viktig å komme tilbake til arbeid, men ikke å stå i arbeid fram til pensjonsalder (Leiulfstrud, kommer). Data fra Levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne i 2007 indikerer at yngre funksjonshemmete uten arbeid i langt høyere grad ønsker arbeid enn tilsvarende eldre (Wik, 2010). I følge OECD (2006, s 34) er det to-tre ganger så vanlig å ønske

arbeid om en er under 35, sammenlignet med personer som er over 50, gitt at en ikke er sysselsatt og har en funksjonsnedsettelse. Basert på AKU-tall viser Bø & Håland (2011) det samme. Og i Anviks (2006) og Vedelers (2009) kvalitative studier av unge på terskelen til arbeidslivet reises det ikke noe spørsmål om motivasjon for arbeid. Den synes sterk.

Det er imidlertid grunn til å anta at spørsmålet om motivasjon for arbeid har et dynamisk element. Fra England beskriver for eksempel Burchardt (2005) overgangen til voksenliv som en periode med skuffelser og brutte forventninger blant personer med funksjonsnedsettelser. Resultatet kan på et vis ligne demotivering, men resignasjon er et bedre ord. Mange av studiene av norske funksjonshemmete ungdommer med arbeidsmarkedstiltak kan ses i samme lys (f eks Anvik, 2006). De beskriver en prosess med midlertidighet, ventefaser og diskontinuitet, der en blir gående på tiltak uten å komme videre. I en slik prosess er det ikke overraskende om motivasjonen svikter.

I en studie av unge voksne under arbeidsavklaring framstår derfor ikke den klassiske insentivdebatten som den mest sentrale. Det vil være viktig å undersøke nærmere hvordan motivasjon for arbeid varierer med livsfase. Det gjør vi i en annen sammenheng (Wik, kommer), mens det vi særlig skal ha med oss inn i denne studien er det dynamiske elementet i motivasjon: Skjer det noe med motivasjonen for arbeid i løpet av arbeidsavklaringen og hva skyldes eventuelt det? Anses trygd som et godt alternativ, og for hvem? Brukeren eller forvaltningen?

Erfaringer før dagens arbeidsavklaringsystem

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

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

interessert i å delta i en studie om funksjonshemming og arbeid. Bildet fra disse undersøkelsene er uansett at utgangspunktet er en sterk motivasjon for arbeid.

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

Dette betyr imidlertid ikke at en ikke får prøve seg i arbeidslivet, men det fører ikke nærmere jobb. I den forbindelse kan en notere at arbeidsgivere ikke synes uvillige til å tilby praksisplasser og andre kortvarige og offentlig finansierte opphold i bedriften (Anvik, 2006; Nordrik, 2008). Men når tidshorisonten blir lengre og forpliktelsene flere, er det verre. Et ekstremt eksempel er fra Spjelkavik & Frøland (2003) sin studie av Arbeid med bistand. Arbeidsgiverne rapporterer ikke om negative erfaringer, men likevel vil bare 2 av 218 anbefale ordningen for kolleger eller bruke den på nytt selv. I lys av slike funn diskuterer Nordrik (2008) om kritikken av saksbehandlere kan være en refleks av at sentrale forutsetninger i arbeidslinja svikter, og da særlig fraværet av arbeidsgivere som er åpne for rekruttering av personer med funksjonsnedsettelse. Tiltaksapparatet får skylda, men kan være i en umulig situasjon mellom arbeidslinja og uvillige arbeidsgivere. De ser kanskje også at alternativet til trygd kan være en endeløs rekke av tiltak der sjansen for å lykkes er liten. Tiltakene blir nærmest et vente-ritual som kreves før mer varige tiltak kan vurderes. Forekomsten av slike forløp og hvordan aktørene tenker rundt det, er et tema som denne studien tar opp i forhold til dagens arbeidsavklaringsystem, men i liten grad i dette foreløpige notatet.

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

tiltak gjelder alle med arbeidsmarkeds-problemer (ordinære tiltak) mens andre gjelder personer med nedsatt arbeidsevne (som bare delvis overlapper med nedsatt funksjonsevne). Det kan derfor være vanskelig å trekke slutninger til personer med funksjonsnedsettelse. Den største vansken med å konkludere på basis av eksisterende evalueringer er imidlertid av metodisk art, og særlig det såkalte seleksjonsproblemet. Evalueringene er ikke eksperiment og det er ikke en tilfeldig gruppe som deltar på de ulike tiltakene. For å vurdere effekten av et tiltak må en kunne sammenligne med en tilsvarende gruppe uten tiltak. Men betingelsene for å gjøre dette er dårlige. En vil rett og slett ikke vite hvem en skal sammenligne med. Dette gjør at Proba (2011a) konkluderer en gjennomgang av litteraturen nasjonalt og internasjonalt med at metodeproblemene gjør at en kan trekke få sikre konklusjoner. De mener likevel å kunne konkludere med at tiltak som står nært det ordinære arbeidsmarkedet fungerer best, mens tiltak i skjermet sektor er lite effektivt i forhold til ordinær sysselsetting. Det synes som om lønnstilskudd er et godt virkemiddel, særlig dersom arbeidsgiver er involvert i initiativet til ordningen. Dette peker for øvrig i retning av insider-outsider effekter. Arbeidsgiver er oftest involvert i slike initiativ overfor insiders. Undersøkelsene viser også at ordinær utdanning er betydelig mer effektivt enn andre opplæringstiltak (Aukrust & Bø, 2009; Hamre, 2006). Proba (2011a) understreker samtidig at effekten av tiltak på gruppenivå kan skjule positive effekter for enkeltindivider, og at slike ikke bare er avhengig av tiltakets generelle suksess, men om tiltaket treffer den enkeltes behov på en god måte.

Det hører også med i bildet at evalueringer av noen tiltak tyder på at tiltaket primært virker for de som alt er på innsiden, ikke outsiders (se foran, f.eks transportstøtte, funksjonsassistent, tilretteleggingsgaranti, jf. Amunssveen & Solvoll, 2003; Rambøll, 2008; Econ, 2008). Videre fins tiltak som i og for seg får god påskrift, men som i omfang er så begrensete at de likevel knapt påvirker sysselsettingen blant funksjonshemmete (funksjonsassistent, tilretteleggingsgaranti, trainee-program, uføretrygd som lønnstilskudd, jf. Rambøll, 2008; Econ, 2008, Econ, 2006; Reegård & Mandal, 2010).

Alt i alt beskriver studiene av unge funksjonshemmete på vei inn på arbeidsmarkedet et problematisk forhold til arbeidsmarkedsetaten. Det er en usikker effekt av tiltakene og mange havner i et løp som kan minne om et vente-ritual. Dette kan skyldes måten apparatet virker på, men like gjerne at forutsetningene de arbeider under er vanskelige. Det handler kanskje særlig om mangel på arbeidsgivere som er villig til å rekruttere personer med funksjonsnedsettelse ut over kortsiktig og uforpliktende praksisplassering. Vår studie vil neppe tilføre mye til spørsmål rundt arbeidsgiveres «villighet», men vi vil fange opp erfaringene de unge gjør seg når de

går gjennom prosessen i dagens system, og vi vil få vurderingene fra deres veiledere.

En tidlig evaluering av arbeidsevnevurderinger

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

Når det gjelder brukermedvirkning, varierer det hvor mye informasjon brukerne får om hensikten med egenvurderingen. Skjemaene for egenvurdering blir også ofte mangelfullt utfylt. Rapporten viser at det informeres bedre på små kontor, men også at det kan være variasjon fra veileder til veileder på samme kontor. Det heter videre at rundt en firedel av brukerne ikke har noen samtale med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen og at bare drøyt halvparten får vurderingen tilsendt.

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

Når det gjelder årsaker til tingenes tilstand (variasjon innenfor og på tvers av kontor; manglende samsvar med prinsippene for oppfølging), knytter rapporten dette særlig til manglende kompetanse, utilstrekkelige ressurser til å gjøre en god oppfølging, men også at selve arbeidsevnevurderingen i praksis er for nært koblet til søknader

om ytelser. Det siste medfører en perspektivforskyvning hos så vel veiledere som brukere.

Funnene fra Probas (2011b) studie vil bli fulgt opp i denne rapporten og i vår senere hovedrapport. Våre intervjuer er foretatt på et tidspunkt hvor ordningen har vært virksom over en noe lenger tid. Samtidig kan en neppe lese en tidslinje ut av eventuelle forskjeller i funn. Vårt fokus er en snevrere målgruppe (unge med funksjonsnedsettelse, ikke alle det gjøres arbeidsevneevaluering for) og innfallsvinkelen er mer eksplorativ i forhold til erfaringene informantene og deres veiledere gjør. Det kan bringe fram andre aspekt enn det som følger av en evaluering basert på føringene og prosedyrebeskrivelsene for det nye arbeidsavklarings-systemet.

Individuelle planer på andre områder

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

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

For det første synes det å være stor tro på ordningen og flere studier peker på at brukerne opplever økt selvtillit og tro på at noe kan skje (Humerfelt, 2012; Trefjord & Hatling, 2004). Samtidig er det mange snubletråder. Det pekes på store

variasjoner i praktisering, at maktforholdene blir svært skjeve, at brukerne i begrenset grad blir hørt, at det er behov for opplæring og veiledning av ansatte, og at en i for liten grad tar hensyn til de avhengighetsforhold etatene står i – i forhold til andre oppgaver i egen etat samt regler og rutiner som brukes i andre etater (oppsummert etter Humerfelt, 2012).

Individuelle planer har ikke minst vært framme som redskap for bedre koordinering av tjenester for funksjonshemmete barn. På det feltet gjorde Helsetilsynet et landsomfattende tilsyn i 2006 og avdekte svikt og mangler i rutiner og tiltak i tre av fire kommuner (Helsetilsynet, 2007). De konkluderte med at systemet ikke virket etter forutsetningene og at foreldre i praksis fortsatt måtte ta rollen som koordinator. Wendelborg (2010) viser imidlertid at det i løpet av foregående tiår var en klar utvikling i det å få på plass individuelle planer på feltet, men at virkningen utenfor skrivebordet kunne være begrenset. Bare 14 prosent av foreldrene svarer at det stemmer at «kontakten med hjelpeapparatet har blitt bedre som en følge av individuell plan», mens 52 prosent krysser av for at det ikke stemmer. Dette kan ha sammenheng med at retten til individuell plan ikke utløser noen rett til de tiltakene som beskrives i planen. I det lyset er Humerfelts (2012) studie fra rusomsorgen interessant, også for en undersøkelse av arbeidsavklaring.

Hennes studie er et aksjonsforskningsprosjekt der en ønsker å involvere kommunen og ulike etater i et forbedret arbeid med individuelle planer for rusavhengige. Før prosjektet hadde noen individuell plan, men dette var egentlig bare et nytt navn på dokument som allerede var utarbeidet og som ikke tilfredstilte kravene til individuell plan. Brukerne visste knapt at de fantes (det samme kan skje med AEV). Så settes det i gang en prosess som involverer brukere og koordinator i kommunen i utarbeidelse av planer. Optimismen synes stor, brukerne rapporterer erfaringer som ligner de positive sidene nevnt over; økt selvtillit og tro på at en kan få til endring. De opplever at det legges til rette for medvirkning og de føler at de blir tatt på alvor. Men hverdagen etterpå blir en nedtur. Etater som ikke var involvert i planen anser seg som lite forpliktet i forhold til oppfølging, særlig der planen legger opp til tiltak som strider mot deres generelle rutiner og arbeidsmåter. Resultatet er mangel på iverksetting av tiltak som i sin tur fører til frustrasjon og brutte forventninger. Slik sett framstår arbeidet med individuell plan som en ny variant i serien av løfter om «at nå skal noe skje», men som egentlig ikke fører til noe annet enn det en er vel kjent med. Innpakningen er ny, men ikke så mye annet.

Hvorvidt dette skjer med den nye arbeidsavklaringen er et åpent spørsmål. Det er mange felles trekk mellom individuell plan og aktivitetsplaner, både i idégrunnlag, utarbeidelse og rettigheter. Begge gir rett til planer, men ikke det planen beskriver.

På den annen side er ikke resultatene av slike reformer noe som inntreffer med nødvendighet. På dette feltet gjelder Johan Borgens ord: «framtida ikke er noe som kommer, den skapes». En skal imidlertid være oppmerksom på farene, og det er viktig for en studie av det nye systemet for arbeidsavklaring å undersøke om slike forløp inntreffer. Det bør undersøkes om lignende opp- og nedturen forekommer, hvorfor og hva som skjer særlig når nedturen kommer eller uteblir.

Avrundning

Vår studie er eksplorativ. Det vil si at vi møter feltet med et åpent sinn og skal ikke teste noen hypoteser basert på litteraturen som er gjennomgått. Litteraturen er et bakteppe, men den reiser også noen tema eller snubletråder som en bør ha i mente, slik som spørsmål rundt motivasjon og resignasjon, veiledere i klemme mellom arbeidslinja og uvillige arbeidsgivere, ventefaser og vente-ritualer, forslag om trygd, manglende bruk av egenvurdering, manglende medvirkning og at arbeidsevnevurderingen risikerer i liten grad å bli et aktivt instrument. Slike tema blir derfor kommentert i forhold til våre data. Samtidig vil vi understreke at dette notatet er foreløpig, og tar opp et utvalg tema som framstår som viktige etter første runde (av to) av datainnsamlingen.

3. Forskningsmetode og gjennomføring

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

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

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

NAV Sør-Trøndelag satte oss i kontakt med flere lokalkontorer i fylket, både by og land. Prosedyren var at de ulike NAV-kontorene skulle dele ut informasjonsskriv om studien til brukere som var aktuelle. Disse skulle ta kontakt med oss, for at vi så skulle sette opp avtaler om intervjuer. Til tross for stadige purringer til kontorene om å dele ut skrivene, viste denne fremgangsmåten seg feilslått. NAV-kontorene rapporterte at det var få som passet kriteriene, men at noen hadde fått informasjonen. Vi hadde imidlertid ikke fått inn noen svar, så strategien måtte endres.

I det andre forsøket på rekruttering justerte vi prosedyren, samt tydeliggjorde hvilke inklusjonskriterier som var av størst betydning. Det viktigste kriteriet var at de hadde en fysisk funksjonsnedsettelse (i bred mening) og at de stod på terskelen til arbeidslivet. Alderskriteriet ble altså tonet ned, så lenge situasjonen var rett. Kriteriet om gitte fødselsdatoer ble tatt vekk. Det ble videre presisert at en kunne ha en psykisk lidelse, men ikke som primærdiagnose. Hvorvidt en var mottaker av AAP ble heller ikke ansett som et avgjørende kriterium så lenge en var i kontakt med NAV tilknyttet arbeid eller trygd. En del aktuelle informanter ble sagt å motta andre typer ytelser, som kvalifiseringsstønad. Disse ble inkludert. Også måten vi kom i kontakt med potensielle informanter ble endret. I stedet for å sende med brukerne brev, noe som krevde at brukeren var til samtale hos NAV i rekrutteringsperioden, gikk de ansatte ved NAV-kontorene igjennom sine lister og kontaktet aktuelle kandidater per telefon. De som samtykket til deltakelse ble deretter oppringt av oss, og tid og sted for intervju ble avtalt. Før intervjuet startet samlet vi inn skriftlig samtykke både blant brukerne og veilederne. Brukerne ble også spurt etter intervjuet om de også tillot at vi intervjuet deres veiledere om deres sak. Intervjuguiden til veilederne ble fremlagt og skriftlig samtykke samlet inn. Alle deltakerne godkjente intervju med sin veileder.

Utvalget ble etter dette bestående av 17 personer i alderen 18-38 år, som alle har en kronisk sykdom eller en funksjonsnedsettelse. Alle står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og alle mottar bistand fra NAV. Deres veiledere er også intervjuet, til sammen 12 NAV-ansatte. Grunnen til at det er færre veiledere enn brukere skyldes at tre av de NAV-ansatte var veiledere for to deltakere hver, altså at tre veiledere ble intervjuet om til sammen seks av brukerne. En NAV-ansatt som var veileder for to av informantene, er ikke intervjuet. Etter gjentagende forsøk på kontakt med veilederen, ble til slutt den manglende responsen tolket som et ønske om å ikke delta i studien. Det å delta i forskning, både som privatperson og som offentlig ansatt, skal være frivillig og saken ble derfor ikke fulgt ytterligere opp. Et resultat av dette er at intervjuene med to av brukerne om deres sak og møte med NAV ikke vil bli belyst fra NAV sin side, noe som er beklagelig.

De unge informantene ble intervjuet om skolegang, tanker og ønsker for fremtiden, betydningsfulle sosiale relasjoner, deres forhold til arbeidslivet og til slutt det som i hovedsak blir belyst i dette notatet, møtet med NAV og forventninger til prosessen. Veilederne ble intervjuet etter intervjuet med bruker. Deres intervju var to-delt, hvor den første delen handlet om tanker og erfaringer i forhold til arbeidsavklaring og AEV generelt, mens den andre belyste den konkrete brukerens sak, samarbeidet mellom veileder og bruker, og veilederes tanker om prosessen framover for denne brukeren. Intervjuene, både med brukere og veiledere, tok gjennomsnittlig en drøy time og varierte mellom tre kvarter og to timer.

Utvalget består av ni kvinner og åtte menn. Ti personer kommer fra Trondheim, hvor tre av byens kontorer er representert. De resterende syv kommer fra tre ulike distrikter i Sør-Trøndelag, både innlands- og kystkommuner. Felles for gruppen er at de har en funksjonsnedsettelse, men spennet er likevel stort. Vi finner personer med «klassiske» funksjonsnedsettelser som nedsatt syn, hørsel og bevegelse, men også ulike reumatiske og nevrologiske sykdommer, ekstrem allergi, epilepsi, ME, smerter/plager som mangler diagnose, samt personer utsatt for skader.

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

At NAV-ansatte oppfattet inklusjonskriteriene som for snevre og at gruppen av informanter fikk en noe bredere sammensetning enn tenkt (alder, fase i avklaringen), kan være et tegn på at målgruppen er mindre enn vi hadde sett for oss. Dette var også det inntrykket ansatte ved NAV-kontorene formidlet til oss. I to andre studier hvor en søkte deltakere til arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelser (Skog-Hansen & Reegård, 2008; Olsvik, Gundvik & Eide, 2007) gjorde de seg lignende erfaringer. De fikk en gruppe som var gjennomsnittlig eldre, hadde mer omfattende funksjonsnedsettelser og lavere utdanning enn de opprinnelig hadde sett for seg. På samme måte ser vi at vår gruppe både er eldre og yngre enn hva vi hadde sett for oss, noen har mer erfaring og kjennskap til arbeidslivet og noen har psykiske plager i tillegg til de fysiske funksjonsnedsettelsene. Mange stod også lengre fra

arbeidsmarkedet enn vi hadde sett for oss. Noen av de yngste deltakerne i utvalget er personer som faller mellom to stoler. De ervervet en funksjonsnedsettelse mens de gikk på skolen, og de så seg nødt til å slutte for å søke bistand hos NAV. De eldste informantene i utvalget har vært i kontakt med NAV lenge, eller de har arbeidserfaring, men kunne ikke lenger stå i sin gamle jobb. Dette var personer vi i utgangspunktet ikke planla å inkludere, men som har vist seg å være en viktig del av det totale bilde av unge med funksjonsnedsettelse på utsiden av arbeidslivet. I forhold til de funksjonsnedsettelsene vi søkte, altså de av ikke psykisk karakter, viste dette seg å være færre enn antatt, og noen hadde kombinasjoner av både fysiske og psykiske plager. Fra tidligere vet vi at andelen unge med psykiske lidelser øker i befolkningen og at stadig flere unge innvilges uførestønad på dette grunnlaget (Brage & Thue, 2008; Econ, 2009), men at dette skulle vise seg så tydelig i vår rekrutteringsprosess var likevel en overraskelse.

Vi ser altså at flere av informantene viste seg å være lengre unna arbeidslivet enn vi hadde sett for oss. Dette kan være et uttrykk for flere ting. Det kan blant annet reflektere det at mange med funksjonsnedsettelse har lite utdanning og med det svake kvalifikasjoner for å komme seg i jobb (Bø & Håland, 2011; Molden, Wendelborg & Tøssebro, 2009; Bliksvær & Hansen, 2006), men det kan også være et signal om at mange personer med funksjonsnedsettelse som har fullførte utdanninger i mindre grad trenger å søke bistand fra NAV, i alle fall langs de retningslinjene for rekruttering som vi har lagt opp.

4. Informantenes forventninger og behov

I dette og de neste to kapitlene vil vi presentere noen foreløpige funn fra studien. I første omgang skal vi presentere informantene nærmere, deres motivasjon og behov for innsats fra NAV, samt deres forventninger til egen framtid og arbeid. Så kommer vi nærmere tilbake til spørsmål rundt arbeidsavklaring og særlig arbeidsevnevurderingen i neste kapittel, og samarbeidet med NAV i kapittel 6.

De unge informantene i studien har svært ulike forventninger til NAVs innsats og veiledernes engasjement i deres saker. Likevel er det noen felles underliggende trekk i alle fortellingene, som vi skisserer innledningsvis: Alle er opptatt av trygghet i form av inntektssikring. De fleste informantene forventer videre at deres egne ønsker blir benyttet som utgangspunkt for planleggingen, mens veileder bistår med råd, informasjon, og generell tilrettelegging for å få i gang den planlagte prosessen (søknader o.l.). De aller fleste trekker frem ønsket om at veiledere skal informere om hva de har rett på og hva de eventuelt kan søke om. De opplever det som et uendelig system, som de ikke klarer å få oversikt over eller orientere seg i. I en trang økonomisk hverdag kan det være betydningsfullt å få for eksempel klestillegg, taxiturer, busskort osv, men det de savner handler likevel særlig om informasjon om de ulike inngangsportene til arbeidslivet, som muligheter for lønnstilskudd, støtte til utdanning, ulike tiltak osv. Kort fortalt uttrykker de unge et ønske om at veilederen skal være den personen som finner frem til de beste og mest tilpassede løsningene for nettopp meg som enkeltperson, noe som er i pakt med idealene om individuell tilpasning og skreddersøm.

Fire typer utgangspunkt

Informantene har ulike forventninger til NAV, forskjellene mellom de individuelle historiene er store, og informantene har ulike utgangspunkt for kontakten med NAV. For å ordne materialet benytter vi en gruppering i fire ulike typer utgangspunkt for kontakten med NAV, kalt scenarier. Andre forskjeller følger i noen grad denne grupperingen. Vi vil samtidig understreke at dette er typer, og at enkeltindivider kan vandre mellom typene eller ha innslag av flere. For noen kan typene framstå som stadier i et forløp.

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

På intervjudidspunktet befinner de fleste av informantene seg innenfor scenario 1 eller 2. Innenfor *scenario 1* finner vi flere av de yngre deltakerne i studien. De er tidlig i 20-årene, med unntak av en som i mange år har vært alvorlig syk og derfor blitt «hengende litt etter». Ingen har utdanning over videregående nivå, men flere har noen utdanningsforsøk bak seg. Ikke alle har fullført videregående opplæring. Til tross for ung alder og liten grad av utdanning, var ingen av informantene i denne gruppen helt nye for NAV-systemet. To med tidlig ervervede funksjonsnedsettelser hadde mottatt ulike stønader i en årrekke, samtidig som flere hadde hatt perioder på ulike arbeidsmarkedstiltak. Felles for alle er en opplevelse av at deres kompetanse må økes dersom de på en hensiktsmessig måte skal kunne klare seg i arbeidslivet. De viser bevissthet omkring egne forutsetninger for arbeidsdeltakelse, og planlegger yrkesvalg som de selv tror vil være overkommelige. Noen har gjort grundige undersøkelser og lagt langsiktige planer som de håper vil hjelpe dem til å nå sine mål, om NAV også støtter dem. Et eksempel er en av de unge kvinnelige informantene som har funnet et yrke som selvstendig næringsdrivende, og hvor hun må fullføre to utdanninger, en yrkesfaglig og en økonomisk. Samtidig er det tydelig hos noen av informantene at manglende kjennskap til arbeidslivet og dets krav gjør at de søker ytterligere informasjon fra veilederne i forhold til mulige yrkes- og utdanningsvalg, eller de søker bekreftelse på at de valgene de har gjort, faktisk er gjennomførbare og vil gi ønsket resultat. Noen av informantene har også tatt kontakt med aktuelle interesseorganisasjoner angående slik informasjon, og en informant forteller:

Jeg snakket med ei, for jeg var så usikker og ville bare snakke med noen som kanskje hadde litt erfaring med blinde og svaksynte ute i yrker, for å høre noen konkrete eksempler. For det eneste jeg har fått høre uansett om hva jeg

har søkt opp på nettet eller snakket med [folk om] så har det bare vært sånn «nei, du kan da bli hva du vil - ingen begrensinger» og sånn der, men det er ikke det jeg vil høre. Jeg vil høre noen konkrete eksempler og kanskje muligheter på måter å gjøre ting på i noen spesielle yrker. Så da ringte jeg blindedeforbundet, ja, også spurte jeg om det var noen der jeg kunne snakke med angående yrker og sånn og da fikk jeg da snakke med ei da og hun hadde [samme synsnedsettelse] selv. (Kvinne, tidlig 20-årene).

Ønsket er konkret informasjon om utdannings- og yrkesvalg som vil være gjennomførbare. Det skal være mulig å nå målet, en skal ikke finne ut underveis at utdanningen ikke kan tilrettelegges tilstrekkelig eller at arbeidet stiller krav en ikke vil kunne leve opp til. Slik konkret informasjon, kanskje basert på andres erfaringer, kan bidra til å skape trygghet omkring den fremtiden en velger. Vårt inntrykk er at denne type informasjon bidrar til å styrke de unges målbevissthet.

Det vi ser blant de som har siktet inn et framtidig yrke, er at de ofte uttrykker mer usikkerhet om studiesituasjonen enn selve yrket. Noen har dårlige erfaringer fra tidligere skolegang og har måttet slutte på grunn av for høye krav, mangelfull eller forsinket tilrettelegging. En informant sier dette:

Jeg håper jeg kan sette i gang den prosessen med å søke om lese- og sekretærhjelp, og ha sånne ting på plass i grei tid før jeg begynner. Også eventuelle andre støtteordninger håper jeg er på plass før jeg begynner, og ikke en måned etter jeg har begynt. (Kvinne, tidlig 20-årene).

Det er mulig at usikkerheten knyttet til utdanning kommer tydeligere frem ettersom dette er den utfordringen som ligger nærmest i tid. Arbeidsmarkedet kan ennå være et stykke unna. Felles for de som faller under scenario 1 er at de ønsker seg ut av den situasjonen de er i nå, de ønsker bistand til å komme seg videre og de ønsker trygghet i forhold til at valgene de tar vil føre dem på rett vei.

Innenfor *scenario 2* finner vi personer i slutten av 20-årene og begynnelsen av 30-årene. De er ferdige med utdanningen og ønsker seg en tilpasset jobb innenfor sitt felt. To har nylig tatt utdanning som ledd i atfering etter at de ervervet en sykdom som gjorde deres tidligere jobb vanskelig. Foreløpig søker disse informantene jobber på egen hånd, men de mottar fremdeles AAP og har fremdeles jevnlig kontakt med veileder. En annen informant, med en tidlig ervervet alvorlig funksjonsnedsettelse, kan fortelle om et langt løp i NAV. Han har nå fullført utdanning på videregående nivå, men har en omfattende historie i forhold til ulike utdanninger som har vært forsøkt, kurs han har deltatt på, arbeidsutprøvinger og lignende. Alt dette har vært feilslått og ikke ført han nærmere noen jobb. Utdanningen han nå har tatt er på siden av hva han egentlig hadde lyst til, den er smal, men den er yrkesrettet. Et ordinært

arbeidsforhold var planen da utdanningen startet. Likevel har han fremdeles en praksisplass. En periode vurderte han å starte som selvstendig næringsdrivende, men veileder ved NAV stilte seg kritisk til hvordan det skulle la seg gjennomføre rent praktisk. Etter dette møtet ble han rådet av sin veileder ved en arbeidsmarkedsbedrift til å vurdere å søke uførepensjon, med begrunnelsen at dette ville være langt tryggere økonomisk. Under vårt intervju vurderte han nettopp muligheten for en uførepensjon, men da slik at han fikk kombinere det med videre praksis eller helst arbeidsoppdrag.

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

Og en annen ting er jo at jeg skulle ønske at NAV kunne ha hjulpet en med å få ordinære jobber, ikke bare sånne liksomjobber. Jeg skjønner ikke hvorfor det ikke prioriteres. Altså de må jo fremdeles betale deg hvis du er i en praksisjobb eller er i en jobb gjennom dem. Hvis de hjelper deg til en ordentlig jobb så blir de jo kvitt deg. (Kvinne sent i 20-årene).

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

Scenario 3. Flere av informantene har ervervet funksjonsnedsettelse eller sykdom som midlertidig har gjort at de fikk vansker med å stå i sitt daglige virke. Noen var studenter, mens andre har vært i jobb. I vårt utvalg faller fire personer under dette scenariet: to personer som hadde vært utsatt for ulykker og pådratt seg funksjonsnedsettelser, og to personer som hadde ervervet alvorlige sykdommer. Denne gruppen ønsket i utgangspunktet å få tildelt en stønad i en rekonvaliseringsperiode for så å returnere til samme jobb eller utdanning, med noen tilpasninger om nødvendig. To av informantene var ennå studenter, men utgangspunktet deres var veldig forskjellig. Den ene trengte bistand fra NAV til å planlegge både skolegangen hun var i gang med, den økonomiske situasjonen og mulige valg for fremtiden. Funksjonsnedsettelsen hennes var progredierende og ville med tiden gjøre at mange ting i hverdagen ble stadig vanskeligere for henne. Den andre studenten var skadet i en ulykke og var av legen forespeilet å bli så godt som frisk igjen om han tok tiden til hjelp, samt gjennomførte en operasjon. Hans bistandsbehov var i hovedsak knyttet til det økonomiske. Med unntak av et brennende ønske om å fortsette i

jobben sin, hadde også de to med jobberfaring svært ulike utgangspunkt. En mann som tidligere hadde jobb, hadde etter en periode som ufør blitt tilbakeført til jobb med lønnstilskudd, mens en kvinne hadde et arbeidsforhold som hang i en tynn tråd og en helse som kanskje var uforenelig med jobben. Hun hadde vondt for å akseptere dette.

Scenario 4. Den siste gruppen med informanter har vært igjennom en periode hvor de har måttet akseptere at de ikke lenger kan stå i sin opprinnelige jobb. Noen har forsøkt med tilrettelegging, mens i andre tilfeller har ikke dette vært mulig. Det oppfattes slik at jobben ikke lar seg gjennomføre med den funksjonsnedsettelsen de har. Situasjonen for disse krever at de tilegner seg mer kompetanse, eller at de må forsøke andre yrker. Samarbeidet med NAV handler om å finne en egnet jobb eller en ny utdanning, altså den samme planen som for personer i scenario 1. I den prosessen er behovet for informasjon stort. Det dreier seg naturlig nok om praktiske spørsmål knyttet hvilke utdanninger som kan utløse støtte, men også anbefalinger med tanke på hva slags jobb som er mulig, hva som finnes av tilrettelegging underveis, osv. Alle informantene i denne gruppen er over 30 år. Én har nylig ervervet sykdom, mens de andre to ervervet funksjonsnedsettelse tidlig eller i tenårene. Alle i denne gruppen viste seg å ha erfaring med NAV-systemet. De hadde gjort forsøk på utdanninger og vært på arbeidsutprøvinger. To kvinner i denne gruppen var også preget av psykiske tilleggsvansker. Ingen av disse kvinnene var særlig knyttet til sine tidligere arbeidsplasser, og ønsket i all hovedsak å komme seg videre ved å starte på nytt. Dette var helt motsatt av den siste informanten. Han hadde arbeidet i et yrke som også var hans lidenskap. Det å erkjenne at han ikke lenger kunne stå i denne jobben hadde vært en svært tung prosess. I dag var han usikker på om han ville kunne fungere i noen annen jobb, og fortalte at det viktigste for han var å fungere hjemme. Om han ikke fikk til å kombinere jobb og hjem, ville han vurdere å søke uførepensjon. To fra denne gruppen befant seg i dag i en arbeidspraksis, og begge hadde forhåpninger om at disse plassene kunne bli til reelle ansettelser. Den siste informanten skulle muligens starte på et yrkesrettet kurs, men dette var ennå ikke avklart med veileder.

Motivasjon for arbeid

Hvor en befinner seg i prosessen med NAV, utdanning og arbeidssøking er aspekter som selvsagt innvirker på hva en trenger av bistand og hva en ønsker å oppnå som resultat av kontakten med NAV. Men det er også andre faktorer som er avgjørende. Først og fremst tenker vi på hvor motivert en er for å komme seg ut i jobb. I all hovedsak sier alle deltakerne at de ønsker å komme i jobb. Som de sier så er det jobb

som er det normale, det alle andre gjør. Når informantene forklarer hvorfor eller begrunner det nærmere, kommer de implisitt nært tema som er kjent fra forskning om arbeidsløshet (Halvorsen, 1994) og det som omtales som arbeidets manifeste og latente funksjoner. Dette handler om hvorfor arbeid er viktig for den enkelte i vår type samfunn. De manifeste funksjonene handler blant annet om penger. Det er en viktig drivkraft siden mange opplever at AAP er i det minste laget. Flere beskriver at de er avhengige av kjæresten og samboeren og at dette oppleves som ubehagelig. Samtidig er det i seg selv ubehagelig å leve på penger en ikke har skaffet seg selv. En informant sier det slik:

Det er ganske ekkelt å få penger av andre uansett da. Men det mest frustrerende er jo når du føler at du kunne ha jobbet – jeg kunne jo ha jobbet og fått betalt selv, men jeg får jo ikke noe jobb! Da er det jo enda mer irriterende. Men det verste er jo å være avhengig av andre utenom NAV, synes jeg. Men, mens jeg har jobbet på praksisplassen så har jeg prøvd å tenke på at de pengene jeg får fra NAV er betaling fordi at jeg jobber, og da er det jo god lønn om jeg jobber tre halve dager. Så det har gjort det litt lettere, da. Men før, når jeg ikke gjorde noen ting, så syntes jeg at det var veldig ekkelt. (Kvinne sent 20-årene).

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

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

mange å utsette slike overganger, f. eks vente med å få barn og å kjøpe egen bolig. Selve situasjonen forsterker og samspiller med andre ord med det preget av ventefaser og midlertidighet, som litteraturen om møtet med arbeidsmarkedsetaten beskriver (jf. kap. 2, f eks Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009).

Når vi spør eksplisitt om de har vurdert uføretrygd, er det kun et par informanter som bekrefter at de har vurdert dette. De andre beskriver det som absolutt siste utvei. De unge forteller at de ønsker å delta i arbeidslivet og bruke sine evner og egenskaper så langt det lar seg gjøre. Mange forteller at de ønsker seg deltidsstillinger, og en hverdag med balanse mellom arbeid, fritid og hvile, som ikke går på bekostning av helsen. Noen beskriver det å uføretrygdes fullt som å gi opp. En ung mann sier det slik:

Og liksom bare gi opp og si 'nei jeg orker ikke å prøve så hardt lengre', det er ikke aktuelt nei. Nei det, hva skal jeg si, livet blir jo ikke så mye verdt hvis du skal bare sette deg ned og se mørkt på alt, og ikke tørre og satse, liksom. Du må jo, det er jo på en måte det livet handler om, da, å tørre å ta sjanser og satse for å komme seg noen vei. (Mann tidlig 20-årene).

Individuelle forutsetninger

Andre aspekter som påvirker de unge informantenes motivasjon er knyttet til deres individuelle forutsetninger, men også til arbeidslivets krav og forventninger. Vårt materiale sier imidlertid lite om arbeidslivets krav, så fokus her blir på individuelle forutsetninger. Flere av informantene lider av kroniske sykdommer som varierer i intensitet og alvorlighetsgrad. Dette medfører at de i perioder, noen ganger inntil år av gangen, ikke kan jobbe eller studere da hverdagen er preget av sykehusinnleggelse, behandling eller gjenopptrening. Noen ganger er det bare venting, enten på å bli bedre eller på en eventuell stabilisering av tilstanden. I slike perioder forventer brukerne å slippe å tenke på arbeid og å forholde seg til NAV. Det avgjørende i slike faser er at pengene ikke uteblir. Når en derimot opplever at formen er bedre og at sykdommen stabiliserer seg, forteller informantene at de gjerne ønsker fortløpende i sin sak, en ønsker å komme seg videre og å ta igjen det tapte. Uforutsigbarheten som preger ustabile tilstander er tidvis svært vanskelig å kombinere med både hverdagslivets og arbeidslivets krav. De unge forteller at de i lange perioder venter på at sykdommen skal stabilere seg for at de skal kunne tenke fremover. Derimot vet en aldri hvor lang denne ventingen kan være, noe som selvfølgelig sliter på motivasjonen og som forsterkes etter hvert som tiden går.

Det å erverve en funksjonsnedsettelse/alvorlig sykdom eller eventuelt oppleve at sykdommen en har hatt over en årrekke plutselig blir verre, kan ryste noen og enhver. Det kan være en tung prosess å innse at en ikke lenger kan fungere som tidligere, noe som er tydelig hos flere av våre informanter. Den fremtiden de hadde sett for seg er kanskje ikke lenger mulig, og det kan være vanskelig å tenke seg andre alternativ. Dette stiller store krav til veilederne. De informantene som har opplevd dette beskriver forventninger om mer involvering fra NAV, uten at de nødvendigvis vet akkurat hva slags form det skal ha, eller hva de ønsker skal bli utfallet.

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

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

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

[S]å klart, det hadde vært drit artig å holde på med for eksempel musikk eller film eller tv spill eller whatever, og liksom bare si at «nei nå begynner jeg på en kreativ skole, liksom». Men jeg er vel ikke tøff nok og har vel ikke nok guts til å bare begi meg utpå en ganske mye tyngre og usikker vei. Jeg ser jo på det med IT og det der, at jeg velger en tryggere vei som jeg mer sannsynlig kan få noe ut av, så det har jo litt med det å gjøre også. (Mann, tidlig 20-årene).

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

[D]e har jo forventninger om at jeg skal få meg en fast jobb etter hvert så klart. Og at jeg skal få en jobb der jeg trives og der jeg kan bidra. Kanskje ikke drømmejobben, men en jobb liksom. (Mann, tidlig 20-årene).

Avrundning

Som vi har sett er det store forskjeller på informantene, både i behov og hvor de står i forhold til det å søke arbeid. Dette understreker det individuelle og behovet for at tiltak tilpasses den enkelte. Samtidig er det også noen fellestrekk. Alle beskriver et behov for trygghet, og de har forventninger til at veiledere i NAV skal fungere som portåpnere og å informere dem om rettigheter og muligheter. Alle uttrykker også en sterk motivasjon for arbeid, selv om vi ser spor av resignasjon hos et par stykker. Når de begrunner betydningen av arbeid, nevner de forhold som er vel kjent fra litteraturen om konsekvensene av å være arbeidsløs. Informantene er i ulike faser i sin kontakt med NAV, men vi ser også noen eksempler på langvarige og ørkesløse forløp som tidligere kvalitative studier har beskrevet (Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009), og som det var håp om at det nye arbeidsavklarings-systemet skulle bidra til å løse bedre.

5. Arbeidsevnevurderingen

En viktig hensikt med denne studien har vært å kunne si noe om hvordan AEV fungerer som redskap i en arbeidsavklaringsprosess, og hvordan det oppleves av både bruker og veileder. Dette har vist seg utfordrende hovedsakelig fordi få av informantene hadde fått med seg at de hadde eller skulle hatt en AEV. Den viktigste informasjonen vi har fått fra brukerne handler derfor ikke om prosessen med AEV, men om de i det hele tatt kjenner til den. Det er viktig å forstå hva som ligger under dette. Det kan handle om at gamle dokument er gitt ett nytt navn (jf. Humerfelts (2012) beskrivelse av enkelte individuelle planer, se kap. 2), det kan være uttrykk for mangel på medvirkning, eller at AEV framstår som «bare enda ett papir». Vi vil berøre noe av dette, men mesteparten av kapitlet vil likevel handle om veilederens synspunkt og arbeidsformer knyttet til AEV. Vi tok opp dette med dem på to nivå, dels deres generelle erfaringer og dels knyttet til den konkrete unge voksne som inngår i studien. La oss imidlertid starte med de unge voksne.

Informantenes kjennskap til AEV og egenvurdering

Selv om alle informantene var i en arbeidsavklaringsprosess, var det ikke gjennomført en arbeidsevnevurdering for alle. Det nøyaktige antallet er vanskelig å fastslå. Kun fem av 17 kunne fortelle at de hadde utfyllt en egenvurdering. De øvrige var enten usikre eller mente de ikke hadde gjort det. Noen få kunne imidlertid kjenne igjen skjema når vi tok det fram i løpet av intervjuet. Vi hadde det med for eventuelt å friske opp hukommelsen og å klargjøre hvilket skjema det var snakk om. For seks av de tolv som var usikre, kunne imidlertid veileder bekrefte at det var gjennomført egenvurdering. For fire fantes det ikke, mens i de to siste tilfellene vet vi ikke.¹ Samlet sett er imidlertid bildet vi fikk etter intervjuene med brukerne noe som avviker sterkt fra veilederen knyttet til oppfølging og arbeidsevnevurdering (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). AEV virket perifert.

Blant de som har gjennomført en AEV, er det kun én som var svært klar på at han hadde en slik vurdering, og hvilken betydning den kunne ha. Vedkommende hadde

¹ I disse to tilfellene hadde ikke veileder stilt til intervju. Begge ungdommene betviler imidlertid sterkt at de har noen AEV. De kan ikke huske å ha fylt ut noen egenvurdering og heller ikke å ha mottatt noe dokument om sin arbeidsevne.

erfart å få avslag på søknad om stønad og med det blitt stående uten penger i en allerede vanskelig økonomisk periode. To andre husket egenvurderingen godt fordi de opplevde at den kom på et svært uheldig tidspunkt. Begge hadde befunnet seg i en periode preget av kaos og usikkerhet da de kom i kontakt med NAV. De reagerte på hvordan de hadde måttet skissere tematikk omkring helsesituasjonen, hva de ønsket for fremtiden, og hva slags jobb de så for seg i en tid hvor de ikke hadde noen svar. Hadde den kommet på et senere tidspunkt hvor de hadde innfunnet seg med den nye situasjonen, ville skjemaet gitt mer mening, forteller de. Sånn sett er bildet at det er negative sider ved egenvurderingen som huskes, og særlig der det virket negativt på søknad om stønad.

For de fleste er bildet mer diffust, men som nevnt kjente flere igjen egenvurderingsskjemaet. Noen kunne *kanskje* huske å ha fått et skjema i posten som sa noe om arbeidsevne, mens andre syntes at spørsmålene som rettet fokus både mot ressurser og hindringer virket kjent. Det som viste seg var at vurderingene til dels var laget for lenge siden og ofte skrevet av en tidligere veileder, og ikke alltid tilsendt brukerne. Noen unge svarer også at det er så mange skjemaer som til en hver tid skal inn til NAV at en ofte ikke fester seg spesielt ved de enkelte. Dette gjaldt både de som var usikre og de som ikke husket egenvurderingen.

På spørsmål omkring hensikten med egenvurderingen svarer de fleste informantene (som husker noe rundt det) at de betrakter informasjonen som noe det er hensiktsmessig for NAV å ha. Ingen nevner at skjemaet kan ha noen betydning for at deres stemme skal bli hørt i prosessen rundt arbeidsavklaring, kun at det er nyttige ting for NAV å vite. Det er heller ingen som opplyser eller kan huske å ha erfart at skjemaet fikk dem til å tenke noen nye tanker om egne muligheter og ønsker for fremtiden. På spørsmålet om dette svarer de enten bare nei, husker ikke, eller at de fra tidligere visste hva de ville, så skjemaet endret ingenting. Samtidig er det heller ikke noen som kan huske at skjemaet etterspør ting de ikke ønsket å svare på.

Fra brukernes side tegnes med andre ord et bilde av arbeidsevnevurdering som en side ved NAV som ikke angår dem i noen særlig grad, kanskje med mindre pengene uteblir. Egenvurderingen blir fort et av mange skjemaer. I de tilfellene der arbeidsevnevurderingen kommer skriftlig i posten, betrakter ikke informanten det som et viktig dokument. For de unge handler arbeidsavklaringsprosessen om å komme seg videre, planlegge hensiktsmessige måter å komme seg ut i arbeidslivet og skape seg en trygg fremtid. I den sammenhengen framstår ikke arbeidsevnevurderingen som noe en fester seg ved. Det samlede bildet er derfor et delvis «ja» på alle de tre mulige forklaringene vi skisserte i kapitlets innledning.

Veiledernes generelle erfaringer og arbeidsformer rundt AEV

I gjennomføringen av intervjuene med NAV-veilederne hadde vi først en del generelle spørsmål om deres erfaringer med arbeidsevnevurderingen og egnevurderingen, for siden å stille spørsmål i forhold til deres arbeid med de unge informantenes sak. Vi vil presentere resultatene på samme vis her. Vi forsøker å omtale egnevurderingen og arbeids-evnevurderingen hver for seg av hensyn til leservennlighet, men tidvis går temaene over i hverandre fordi de har nær sammenheng.

Arbeidsevnevurdering

Fra veiledernes side beskrives AEV i første omgang som et nyttig redskap som, dersom det er tilstrekkelig utfyllt, kan gi et godt bilde av en persons arbeidsevne. Samtlige synes riktignok at redskapet er svært tidkrevende, men de aller fleste hevder at det er verdt tiden. De forteller at det kan ta inntil en halv arbeidsdag å skrive inn en AEV, og spesielt tidkrevende er det når AEV konkluderer med en søknad om uførestønad. Noen påpeker samtidig at det er en fare for at AEV fort kan bli rutine, en lærer seg hvordan man gjør det og bruker ikke redskapet til det en egentlig skal. Flere veiledere forteller at de i dag jobber langt raskere med dokumentet og at de har funnet sin måte å gjøre det på. Der vanskelig å si om dette betyr at redskapet har blitt en rutine og har mistet betydning eller om det betyr at de rett og slett har blitt flinkere og fått en bedre forståelse for hvordan de får mest mulig ut av det.

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

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

Noen påpeker nettopp dette at de opplever å bruke mindre tid sammen med bruker nå enn hva de gjorde før redskapet ble innført. Det var ikke akkurat den politiske

intensjonen ved omleggingen (jf. Ot. prp. nr 4, 2008-2009, s. 11). Den kvinnelige veilederen som er sitert over, har funnet en måte å få skriving av AEV til å passe inn i sin arbeidshverdag ved at hun utarbeider den sammen med bruker en dag hvor de sammen setter seg ned og får unna alle skjema som skal fylles ut på data.

De fleste mener imidlertid at lite er endret i forhold til måten en møter bruker på, men de ser at eget arbeid blir bedre dokumentert. Det mange trekker frem som svært positivt, er nytten av godt utfylte arbeidsevnevurderinger når en overtar en sak fra en annen veileder. Dette gjør det langt enklere å sette seg raskt inn i saken. Derimot vet de også, fra nettopp slike erfaringer, at evalueringene er veldig ulikt utfylte og at langt fra alle AEV har like høy kvalitet.

Arbeidsevnevurderingen, slik det fungerer i dag, fylles sjelden ut sammen med brukeren, men utarbeides av veileder alene. Noen sier at det sikkert kunne vært gunstig å ha skrevet den sammen med bruker, men at det ville blitt for tidkrevende. Andre igjen forklarer at AEV er deres arbeidsredskap hvor de skal komme med sine profesjonelle vurderinger på bakgrunn av den innsamlede informasjonen, så det ville ikke vært naturlig å ha bruker med i denne prosessen. Kun én veileder, som nevnt foran, forteller at hun fra tid til annen fyller ut vurderingen sammen med bruker. Hun påpeker i samme vending at hun kan gjøre dette nettopp fordi hun jobber ved et distriktskontor, noe hun antar gir henne mer tid enn hva veiledere i byene har. Å skrive en AEV beskrives som en tidkrevende arbeidsoppgave, og flere nevner at de trenger ro rundt seg når den skal utarbeides. Dette benyttes som argument for hvorfor det ikke hadde latt seg gjøre å skrive arbeidsevnevurderingen sammen med bruker. I tillegg nevnes at åpne kontorlandskap kan gjøre det vanskeligere og mer anstrengende.

Arbeidsevnevurderinger utarbeides i hovedsak når en bruker er ved naturlige «stoppunkt», som noen veiledere kaller det. De skrives for å avklare et innsatsbehov og/eller når en skal søke om AAP eller uføretrygd. Det som viser seg er at arbeidsevnevurderingen sjelden oppdateres etter dette. Selv om brukers situasjon endrer seg, er det uvanlig at dette kommer til syne i arbeidsevnevurderingen, kun dersom en har kommet til et nytt «stoppunkt». AEV gir med andre ord et øyeblikksbilde av en brukers situasjon. Én veileder mener at redskapet burde fungere som et «levende dokument», hvor en til enhver tid kunne føre inn nye hendelser, markert med dato, slik at en alltid ville ha en oppdatert versjon, samtidig som brukers historie ble tydelig.

Arbeidsevnevurderingen skal utarbeides i dataprogrammet Arena, og mange opplever dette som uproblematisk. Det som trekkes frem som kompliserende er at

boksene en skal fylle ut er svært små, og at det er vanskelig å se hva en har skrevet på de foregående punktene. Det gjør at en lett kan miste oversikten. Noe som bidrar til å gjøre arbeidet krevende, er mengden av dokumentasjon som skal synliggjøres i dokumentet. Det er egenvurderingen, legeerklæringer, cv, samtaler, møter, notater, vurderinger fra arbeidsavklaringsbedrifter m.m. Flere påpeker at det ikke er innlysende hvilken informasjon som skal stå hvor, og at en ofte kan føle at ting bør stå flere steder. En veileder sier dette:

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

Ofte virker inndelingen kunstig, og kan medføre at veilederne bruker lengre tid enn nødvendig for å løse et slags puslespill i forhold til hvor det er mest riktig å plassere informasjonen. En annen veileder nevner et ubehag ovenfor skillet mellom muligheter og utfordringer, fordi en opplever at biten med utfordringer ofte blir svært lang, mens mulighetene blir få. Veilederen tenker at dette kan oppleves som en ekstra belastning for brukeren. For å unngå dette hopper i stedet veilederen over begge de to punktene og fyller alt inn under vurderinger. En annen slags løsning på oppdelingen, presentert som et forslag fra flere av veilederne, er et bedre samsvar mellom punktene som brukerne har fylt ut i egenvurderingen og punktene i AEV. På den måten ville en vite bedre hvor en skulle omtale de enkelte temaene.

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

Ja nå er det jo sånn at det bare er krav om at vi skal skrive noe på utdanning, arbeidserfaring og helse. Og hvis vi ikke har veldig god kjennskap til den personen, så er det det du skriver. For jeg synes det kreves

litt om du skal skrive om interesser og...ja personlige muligheter og utfordringer. Det er jo noen avkryssninger på egenvurderingsskjemaet, men jeg synes ikke at det forteller så mye at man kan gjøre noe særlige vurderinger. Så sann sett så kanskje det ikke er et så godt arbeidsredskap, jeg vet ikke. (Kvinnelig veileder, by-kontor).

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

De veilederne som bruker hele redskapet, og som går inn for å kartlegge alle områdene, argumenterer for at dette kan være avgjørende i forhold til at en tidlig kommer inn på rett spor; «kan være det lille ekstra for å få en person ut i arbeid». Altså at en ikke igangsetter feilslåtte tiltak, men planlegger en realistisk vei mot et mål, hvor en også har fått ryddet unna forhold som kan komme i veien for arbeid, knyttet til f.eks. boforhold, transport, økonomi, osv. Flere påpeker at en grundig kartlegging er spesielt avgjørende i saker hvor brukerne er unge, og ressursene kanskje er få.

På spørsmål om hvorvidt veilederne opplever å ha tilstrekkelig kunnskap om tematikken som skal avdekkes i arbeidsevnevurderingen, er det stor grad av enighet om at forhold knyttet til omgivelser er vanskeligst å beskrive. Spesielt gjelder det forholdene i arbeidslivet. Flere veiledere forteller at de opplever å ha altfor lite kunnskap om arbeidsmarkedet til å kommentere dette på noen hensiktsmessig måte i arbeidsevnevurderingen. For å fylle ut noe på dette punktet i skjemaet er det flere som forteller at de benytter seg av søk på NAVs sider hvor de enten klipper ut beskrivelser av de ulike yrkene og limer inn i vurderingen, eller bare legger inn henvisninger til nettsidene. Vi har i utgangspunktet ikke spurt veilederne om hvilke etater de jobbet i før sammenslåingen til NAV. Mange har likevel nevnt det, og slik det ser ut er kunnskapen om arbeidslivet en langt større utfordring for de som ikke

har en bakgrunn fra gamle Aetat. Det mange likevel påpeker er at arbeidsmarkedet er i stadig endring, og at det igjen stiller større krav til kompetanse og oppdatering.

Det er stor variasjon i hvor viktig veilederne antar at innsikt i egen AEV er for brukerne. Noen mener at dette kun vil være en ekstra belastning og at AEV i all hovedsak er et redskap for NAV-ansatte. Ut i fra våre funn kan det se ut til at denne holdningen er mer utbredt ved distriktskontorene. En av veilederne ved et av disse kontorene sa at det ikke fantes noen rutine for å sende ut AEV ved deres kontor, da dette ikke var pålagt. På den andre siden finner en veileder som anser arbeidsevnevurderingen som veldig viktig for brukerne, blant annet fordi dokumentet både gir dem innsikt i sin sak og viser grunnlaget for veilederens vurderinger.

Når en skriver ut arbeidsevnevurderingen, trykkes den med konklusjonen på første siden. Dette reagerer mange av veilederne på. De frykter at det kan oppleves som støtende for brukeren. Et poeng er at vurderingene veiledere har gjort under de ulike punktene, bakgrunnen for hvorfor de har konkludert som de har gjort, blir mindre åpenbar og at det kan virke som de har konkludert først og så tilpasset argumentene. Argumentasjonen bak konklusjonen framstår som sekundær. Flere sier at nettopp det at konklusjonen står på forsiden, bidrar til et ubehag omkring det å sende ut dokumentet til brukerne. De frykter at brukerne skal oppleve det som tungt, og at de kan tenke at det som står i skjemaet definerer hvem de er. Flere forteller at de ikke sender ut skjemaet når de anser brukere for å være ressursvake, nettopp for å skåne dem. Andre igjen sender ikke ut til noen, med samme begrunnelse: å beskytte dem. Noen sender kun ut AEV i posten om personen søker uførestønad, andre igjen nevner gruppen som søker uførestønad som spesielt sårbar – som de absolutt ikke sender ut til. For å løse dilemmaet mellom å skåne og å informere sender noen veiledere med et ekstra brev eller setter på gule lapper, hvor de beskriver hva dokumentet er, og påpeker at dette ikke er permanent, men et øyeblikksbilde av situasjonen slik den er nå.

Andre veiledere har imidlertid ingen forbehold mot å sende ut dokumentet, og begrunnet dette med at ingenting av det som stod der var nytt for brukeren. Det var også få som hadde fått noen tilbakemelding på utsendte arbeidsevnevurderinger, dette skjedde kun ved avslag på søknad om stønader. Det var to veiledere som kunne fortelle om brukere som hadde reagert på innholdet i vurderingen. I det ene tilfellet handlet dette om navnet på diagnosen, og var mer knyttet til samarbeidet med legen fremfor samarbeidet med NAV. I det andre tilfellet var det en som ikke opplevde at vurderingen reflekterte hans situasjon, og veileder måtte endre vurderingen. En slik reaksjon må ses som i pakt med intensjonen i å sende ut slike dokument og å gi

brukere innsikt i sine saker. Paternalismen som andre veiledere viser kan nok i enkelte tilfeller være velbegrunnet, men mønsteret som sådan avviker i vel stor grad fra intensjonene.

Egenvurderingen

Intervju med veiledere har avdekket en svært variert bruk av skjemaet for brukeres egenvurdering. Noen strekker seg langt for å få godt utfylte skjema, mens andre ikke en gang ber bruker om fylling. Ikke alle veilederne har rutiner for å sende ut egenvurderings-skjemaet til brukerne. Som en NAV-veileder sier «er ikke det pålagt». Andre sier at en ved kontoret var opptatt av skjemaet i begynnelsen, men at det nå har sklidd litt ut og at de ikke alltid informerer om det eller deler det ut til bruker. Flere nevner at der personen skal tilbake til sin gamle arbeidsgiver er det unødvendig å fylling ut egenvurderingen. En annen nevner de som skal over på Varig tilrettelagt arbeid i samme sammenheng. En gruppe hvor veilederne derimot skriver detaljerte arbeidsevnevurderinger, er de som søker uførestønning. Noen av de ansatte tror at for nettopp denne gruppen kan det oppleves problematisk å fylling ut egenvurderingen, da den legger mye vekt på ressurser i en situasjon hvor de ønsker å vektlegge de problemene som kan forsvare innvilgelse av ytelsen. Noen stiller seg kritiske til om egenvurderingsskjemaet er rett redskap i møte med denne gruppen. Flere trekker også frem unge som en gruppe der en må forsøke å fylling ut mest mulig. Dette knyttes i hovedsak til deres ofte manglende formelle kompetanse, noe som gjør det viktigere å lete etter ressurser andre steder. Det imidlertid stor enighet om at ikke alle punktene i egenvurderingen er relevante for alle.

Veilederne som har lite tiltro til egenvurderingen som kartleggingsredskap, argumenterer med at redskapet for svært mange ikke er relevant. De forteller om brukere som ikke forstår hvorfor de skal fylling det ut, da de ikke opplever at spørsmålene passer for dem. Andre forteller at de kjenner brukerne sine så godt at det oppleves unødvendig. Noen sier også at det er så mange skjema i NAV. Hvis de kjenner brukeren godt, så tenker de at de kan spare brukeren for det.

Veilederne forteller videre at det er vanlig å få inn dårlig utfylte skjemaer, men måten de angriper dette på varierer. Flere påpeker at hvor langt en strekker seg for å få det inn og å få det bedre utfylt avhenger av hvor godt en kjenner brukeren og i hvilken situasjon brukeren befinner seg i. Andre tenker at når skjemaet er dårlig utfylt kan det være signal om at mulighetene er få, og at det kanskje vil være bedre å snakke om temaene ved en annen anledning. Noen sier også at når skjemaene er

dårlig utfylt blir det mindre fokus på brukernes opplevelser, men i stedet desto mer på veiledernes vurderinger. Brukeren har ved ikke å fylle ut skjemaet latt en anledning til å bli hørt gå fra seg, og i stedet lagt en større del av ansvaret på veileder.

Andre veiledere har imidlertid stor tiltro til egenvurderingen som kartleggingsredskap, og de strekker seg gjerne litt lengre for å få inn godt utfylte skjema. Veiledere som er av denne oppfatningen følger gjerne opp de dårlig utfylte egenvurderingene ved å ta dem frem igjen i samtale med bruker. De forsøker å få frem ytterligere informasjon gjennom oppfølgingsspørsmål og å få brukerne til å utdype ting de har beskrevet. Noen veiledere forklarer også hvordan skjemaet er et godt utgangspunkt for å få i gang en samtale, og at det legitimerer at en del spørsmål stilles. Ved å arbeide på denne måten har de erfart å avdekke tematikk som kan være avgjørende for NAVs intervensjon, men som kan sitte langt inne for brukeren å fortelle om, blant annet fordi temaet kan være relatert til skam. Det påpekes at en slik fremgangsmåte gir anledning til også å tolke brukers kroppsspråk, hvilket kan være avgjørende for å avdekke vanskelig tematikk. Noen forteller om situasjoner hvor det å ta frem skjemaet sammen med bruker har avdekket at det er selve skrivingen som brukeren vegrer seg for. Det som skal til kan rett og slett være hjelp til formuleringer og at veiledere hjelper en med å skrive. Veilederne som opplever egenvurderingen som et viktig redskap i kartleggingen mener at redskapet bidrar til å sikre at brukerstemmen kommer frem. De mener at det egner seg godt for å avdekke avgjørende forhold som kan innvirke på brukers muligheter i arbeidslivet, men også at det kan påvirke relasjonen positivt å snakke om teamene fra egenvurderingen.

I forhold til kartlegging generelt er det noen veiledere som beskriver at tema knyttet til skam ikke nødvendigvis er noe de ønsker å avdekke, kun om det har innvirkning på saken. Dette beskrives bare av veiledere fra distriktskontorene og de begrunner det med at en noen ganger kan komme hverandre for nært på en liten plass.

Det er gjennomgående at de fleste veilederne skulle ønske at egenvurderingen kom tydeligere frem i arbeidsevnevurderingen. Som nevnt ville dette være enklere om de to dokumentene korresponderte bedre eller at egenvurderingen rent datateknisk ble lagt sammen med arbeidsevnevurderingen. I dag videreføres brukers stemme i AEV gjennom sitater av typen «du opplyser om at...», «du skriver i din egenvurdering at...» og lignende. Noen synes igjen dette er tungvint og fyller ut minimalt. De skriver i stedet «viser til egenvurdering». Andre veiledere trekker imidlertid frem at et avgjørende moment for at arbeidsevnevurderingen skal få frem brukerens stemme, nettopp er frasene som viser til hvem som har sagt hva.

Arbeidsevnevurdering av informanten

I intervjuene med veilederne fikk vi i praksis mindre informasjon om arbeidet med AEV for den enkelte unge voksne i studien. Det var uheldig siden denne informasjonen ville være mer konkret enn de generelle inntrykkene fra arbeidsmåter ved AEV. Men på et vis var det konkret, men annerledes enn tenkt. Det ble konkret i forhold til praktiske grunner til at den enkeltes AEV var slik den var.

I tre av tilfellene hvor informantene viste seg å ikke ha AEV, begrunner veilederne det med at de er såkalte «gamle saker», altså personer som har vært i NAV-systemet lenge. Utarbeidelsen av AEV har blitt utsatt til en kommer til et naturlig veiskille («stoppunkt») hvor det vil være nødvendig å fylle ut en AEV. Noen velger å gjøre det på dette viset i stedet for å «dikte et liv», som en veileder kaller det. «Å dikte liv» var imidlertid en ubehagelig nødvendighet under innføringen av den nye arbeidsavklaringsprosessen, fordi veilederne måtte fylle ut mange arbeidsevnevurderinger på kort tid for ikke å risikere at brukerne mistet stønadene sine. Flere av veilederne beskriver slike situasjoner. Det var imidlertid ikke alle som synes det var ubehagelig, men legger mer vekt på at det var tidkrevende. I det fjerde tilfelle hvor AEV ikke var benyttet, var det fordi brukeren ikke mottok AAP, men annen type stønad der AEV ikke er et krav. Samtidig påpeker veilederen at AEV kanskje kunne vært gunstig nettopp for denne brukeren, fordi det kunne ha bragt mer lys over en sak som hun opplevde som spesielt vanskelig.

Flere informanter hadde AEV uten at de selv var sikre på det. I disse tilfellene var det stort sett slik at vurderingen var fylt ut for lenge siden, og ofte av en annen veileder enn den de har nå. I hvilken grad de faktisk ble informert om AEV og om den var sendt ut, er derfor vanskelig å si. Den hadde i alle fall ikke gjort noe sterkt inntrykk på de unge voksne. I to av sakene viste det seg imidlertid at veileder hadde utarbeidet AEV for brukeren, men at denne ikke var sendt ut. Hva som ble innhentet og gitt av informasjon i forkant vet vi dessverre lite om, men den generelle holdningen til utsending av AEV hos disse veilederne er i overensstemmelse med den skissert ovenfor, nemlig at en skåner sine brukere litt for alle papirene, og sender ut slik informasjon kun når en tror det er muligheter for at en er uenig, når det dreier seg om uførestønad eller at det skulle være nødvendig av andre årsaker.

Med hensyn til de fem informantene som visste at de hadde AEV, viste det seg at tre var oppdaterte og reflekterte brukers situasjon her og nå. De to siste derimot var ikke lenger aktuelle og brukernes situasjon i dag kom ikke frem. En veileder jobbet nå med å oppdatere en arbeidsevnevurdering, fordi hennes bruker skulle skifte kontor. Hun la ned mye arbeid i dette, da hun ønsket at alt skulle med og at brukeren skulle

få god oppfølging og forståelse for sin sak. Denne veilederen fortalte at hun opplevde det ubehagelig å sende fra seg saken på nåværende stadium, og ønsket at den hadde vært ferdigbehandlet før den ble sendt. Det at arbeidsevnevurderingene ikke var oppdaterte ble begrunnet med at det ikke hadde vært behov for å avklare innsatsbehovet i den senere tid. De AEV som var oppdaterte var imidlertid relativt nye. Dette reflekterer det som tidligere er nevnt; dokumentet som et øyeblikksbilde av en brukers situasjon, ikke et levende dokument.

Avrundning

I likhet med i Probas (2011b) evaluering, uttrykker veilederne tro på AEV som redskap. Samtidig forteller de flere ting om den praktiske anvendelsen som gir grunn til å reise tvil, slik AEV praktiseres. Dette handler om brukervedvirkning, at en bare fyller ut «må»-punkt, at mange vurderinger er gamle og reflekterer dagens situasjon dårlig, og at en del vurderinger ble gjort hastig i forbindelse med innføringen for å forhindre at brukerne mistet stønader. Selv om vi finner eksempler på helhetlige vurderinger i samarbeid med brukerne, er totalbildet er betydelig sprik mellom «AEV på papiret» og «AEV i praksis». Noe av det mest påfallende vi finner er hvor lite brukerne er involvert og informert, og at noen veiledere oppfatter det slik at arbeidet med AEV gjør at de får mindre tid med brukeren.

6. Samarbeidet mellom brukere og NAV, foreløpige erfaringer

I dette delkapittelet vil vi gjøre noen betraktninger vi har gjort i forhold til samarbeidet mellom de unge informantene og deres veileders erfaringer i prosessen så langt. Vi vil kommentere noen tendenser vi ser, men minner om at dette kun er foreløpige resultater og at temaene blir belyst mer inngående i studiens hovedrapport. Vi vil se kort på medvirkning og relasjonen mellom veileder og bruker, kartlegging og veileders kjennskap til brukeren, engasjement og oppfølging i sakene, samt ulikhetene i erfaringer.

Relasjon og medvirkning

De aller fleste informantene rapporterer å komme godt overens med sine veiledere. I dette ligger det at de har en god tone og at en opplever gjensidig respekt, men ikke at en nødvendigvis alltid er enig. Veilederne svarer konsekvent at de har kommet godt overens med sine brukere. Det er imidlertid fire av de 17 brukerne som opplyser om at de ikke kommer så godt overens med sin veileder. En av disse har ikke truffet veilederen personlig, men samtalene per telefon har ikke vært preget av noen god stemning, snarere vært litt ubehagelige. I et annet tilfelle hadde informant og veileder truffet hverandre kun noen få ganger. Denne veilederen var usikker på hvor god relasjon de hadde, mens brukeren hadde opplevd deres få møter som ubehagelige og veileder som brysk og angripende. I de to siste tilfellene hvor brukerne ikke betraktet relasjonen som god, påpekte veilederne hendelser som hadde forekommet og som de antok at kunne ha bidratt til en oppfatning fra bruker om at et godt forhold ikke var gjensidig. Begge beklaget disse hendelsene og sa at de burde ha vært unngått. Veilederne nevnte de samme situasjonene som brukerne selv brukte som illustrasjon på den dårlige relasjonen. Brukerne hadde etter disse hendelsene mistet tiltro til sine veiledere.

Nesten alle informantene har hatt andre veiledere før den de har nå. Noen har hatt mange andre veiledere, og to var i en prosess hvor de skulle skifte veileder. Skifte av veiledere var ikke noe vi opprinnelig spurte om, men et tema som likevel til stadighet dukket opp under intervjuene. Informantenes reaksjoner på å skifte veiledere var forskjellige og bunnet ofte i nettopp relasjonen. Noen unge syntes det

var helt greit å skifte, men de fleste mislikte å stadig vekk måtte forholde seg til nye. En hadde skiftet veileder på eget initiativ, etter episoder hvor hun hadde opplevd at tilliten var blitt brutt. To andre hadde opplevd at bytte av veileder ved flytting hadde medført en bedre oppfølging, hvor de ble møtt med mer respekt og mer engasjement rundt egen sak.

Når vi spør informantene om de opplever å ha erfart medbestemmelse i samvirket med NAV, svarer nesten alle ja. Noen få beskriver imidlertid å ha tatt del i en prosess hvor det meste har gått over hodet på dem. Noen syntes spørsmålet om «medbestemmelse» var vanskelig å svare på, og vi omformulerte gjerne til «opplever å være med å bestemme». Selv om nesten samtlige sier at de opplever å være med å bestemme, ser vi tydelige forskjeller mellom informantene. Noen av informantene er langt mer ressurssterke, de har nettverk som støtter dem, gjerne også økonomisk, de har innsikt i tilbud og rettigheter og de styrer i stor grad sin egen sak. På den andre siden finner vi unge som har lite nettverk, noen er ensomme, de har ingen annen økonomisk bistand, de har lite kjennskap til tilbud og rettigheter. Disse legger i langt større grad livene sine i hendene til NAV. Informantene i denne gruppen var også i mindre grad sikre på hva de ville, annet enn at de kanskje vil i jobb. De er med andre ord mer sårbare. I disse tilfellene ser vi også at medbestemmelse ofte begrenser seg til spørsmål angående hvorvidt de ønsker å delta på et gitt tiltak, foreslått av veiledere, eller ikke. På den andre siden ser vi informanter som vet hva de vil og iallfall omtrent hvordan de skal kunne nå målet. De vet oftere hva de har krav på, og de klager om de føler seg urettferdig behandlet. Flere av personene i utvalget som også har lengst fartstid i NAV-systemet, hører til den sårbare gruppen beskrevet her. De har vært igjennom mange tiltak, eller har vært lenge i tiltak som ikke har ledet en noen vei. En kan anta at det å ha lite ressurser i seg selv kan gjøre det vanskeligere å komme seg inn i yrkeslivet. Samtidig er det sannsynlig at en manglende kartlegging av disse personenes behov og ønsker, samt manglende informasjon om muligheter og rettigheter har gitt dem et dårligere utgangspunkt for å lykkes. En kommer derfor ikke forbi betydningen av veilederes arbeid og engasjement for ens sak.

Det er store forskjeller i relasjon om en ser på informanten og veilederen som et par. Den er alt fra veldig nær til så å si ikke-eksisterende. Der noen veiledere er hva en kan kalle «profesjonelle», oppfattes andre som «hjertelige». En bruker forteller, for eksempel, at hun opplever møter på NAV-kontoret som «helt grusomt» og at det handler om «tunge samtaler». På den andre siden ser vi forhold mellom brukere og NAV-veiledere hvor de snakker varmt om hverandre og hvor partene forteller at de setter pris på å møtes. Disse spesielt gode relasjonene finner vi både i bygd og by, og det varierer også hvor lenge de har kjent hverandre og hvor involverte de har vært i

hverandre. Det eneste fellestrekket vi kan se er at i de beste relasjonene er alle de unge informantene er engasjerte i å komme seg ut i arbeid, og at de kan omtales som ressurssterke. Det vil bli spennende i neste runde å se om dette kan ha hatt noen innvirkning på det videre løpet for de unge brukerne.

Kartlegging, kjennskap og tiltro til bruker

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

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

Som tidligere nevnt uttrykker flere veiledere at de ønsker å skåne brukerne. I forhold til kartlegging ser vi at dette kan komme til uttrykk ved at en ikke våger å spørre om forhold relatert til selve funksjonsnedsettelsen. Blant annet så vi i et tilfelle en bruker som var svært bestemt for hva hun ønsket for sin fremtid, men hvor veileder var skeptisk til om det var gjennomførbart. I stedet for å spørre bruker om det hun tvilte på, ble dette overhodet ikke omtalt. Veileder begrunnet dette med at hun ikke

kjente bruker godt nok og heller ikke funksjonsnedsettelsen det var snakk om. Et utdrag fra intervjuet følger her:

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

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

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

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

Flere veiledere uttrykker at mangelfull kjennskap til ulike funksjonsnedsettelse kan være problematisk. Det dreier seg oftest om hva som er løsbart og hva som er barrierer for personer med synshemminger. Flere ganger under datainnsamlingen så vi eksempler på hva en kan kalle intervjuereffekter, slik som i sitatet over: At veileder i løpet av intervjuet kommer til at hun burde ta kontakt med en synsspesialist i NAV-systemet. Lignende ting oppsto flere ganger og særlig når kunnskap om funksjonsnedsettelsen var temaet. Det framstår som uheldig at det trengs et spørsmål utenfra før det å innhente spesiell hjelp kommer på dagsorden. Personer med funksjonsnedsettelse er tross alt så forskjellige at problematikken rundt manglende kunnskap hos veilederen nødvendigvis må være et tilbakevendende tema.

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

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

For å være helt ærlig så opplevde jeg ikke så voldsomt med tiltro. Hun som jeg har, som har saksansvar nå, syntes jeg var vel tøff i framgangsmåten og spørsmålsstillingen og måten hun håndterte ... det er et møte jeg har hatt med henne, måten hun håndterte det møtet på, var litt tøffere og hardere enn det jeg egentlig forventa og trodde at NAV-folk skulle være med folk de egentlig skal hjelpe. Og det er litt sånn, en skal vel ikke blande for mye om andre, jeg skal vel konsentrere meg om meg selv, men jeg har en følelse av at det er litt en trend i NAV-systemet for tiden at de har blitt mye tøffere og ikke så hjelpsomme, de skal liksom teste folk litt mer ... (Mann, tidlig 30-årene).

I en del av sakene ser vi at veilederne er mer skeptisk i forhold til brukerens planer enn hva brukeren selv er. Dette dreier seg om tilfeller hvor informantene har uttrykt hva de ønsker for fremtiden og hvordan de skal nå målet, men at denne planen oppfattes som enten forenklet eller så å si umulig fra veilederne. I noen av tilfellene handler ikke motsetningen om mer enn at veilederne forventer, i motsetning til brukerne, at det vil være behov for et tiltak til, gjerne en praksisplass eller et lønnstilskudd, før en vil være i mål. Det kan også være skepsis i forhold til planer om å kunne returnere til tidligere jobb etter ervervede funksjonsnedsettelse. Ofte er dette begrunnet med veiledernes tidligere erfaringer med lignende saker.

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

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

Vi ser noen få tilfeller hvor informantene ikke har helt realistiske tanker om sin fremtid som arbeidstakere. Dette kommer gjerne til uttrykk gjennom ønsker om

store stillingsandeler, mens de i praksis kun har erfaring med korte dager, og uttrykker at dette har vært nok. Nettopp det at veileder setter på bremsene på det rette tidspunktet kan være riktig. Men igjen handler jo også det om kunnskap og om innsikt i brukers situasjon. En av informantene hadde opplevd å få satt på noen bremses og fortalte at hun erfarte det som svært positivt. Hun hadde i en periode følt seg så mye bedre at hun ønsket å begynne å jobbe fulltid og bryte all kontakten med NAV. Dette hadde hun blitt sterkt frarådet av veileder, og de hadde lagt opp en stegvis plan. Hun fortalte at hun var glad for dette i dag. Hun følte at dette hadde vært det riktige, og at hun nå fikk en gradvis tilvenning som hadde bidratt til at hun bevarte helsen underveis.

Det er naturlig at ikke alle kan ha like mye kunnskap om alle mulige typer funksjonsnedsettelse, derimot er det avgjørende at en forsøker å veie opp for den manglende kompetansen ved å tilegne seg kunnskapen på annet vis. Kanskje først og fremst søke denne informasjonen hos brukeren. En må tørre å spørre om det en ikke vet, samtidig som det ofte finnes annet kompetent personell i NAV-systemet som en kan søke bistand hos. En veileder sitter med mye makt over en brukers fremtid. Manglende kunnskap om muligheter kan ha en rekke negative konsekvenser både for individet og for samfunnet. Ideelt sett kunne kanskje AEV være et redskap nettopp for å kvalitetssikre prosesser rundt mer og mindre realistiske planer, blant annet å bringe inn ulike eksperter, men på dette punktet synes ikke systemet foreløpig å fungere tilstrekkelig i praksis.

Engasjement, press og oppfølging

Informantene sier også noe om hvordan de opplever veiledernes forståelse for sin situasjon og kunnskapen om deres funksjonsnedsettelse. Satt litt på spissen kan det se ut til at noen diagnoser, de som er omfattende, fører til et stort funksjonstap og som også er godt beskrevet i legeerklæringene, medfører at veileder trår mer varsomt og holder seg mer i bakgrunnen. Dette kan ses slik at brukeren får ro rundt sin situasjon og mindre press til å komme seg ut i arbeidslivet. En informant som ikke en gang har truffet sin veileder sier dette:

Så den eneste informasjonen de har om meg, føler jeg, er det legeerklæringene mine sier. Og der vet ikke jeg hva som står fordi jeg har ikke fått noen kopi av dem. Så jeg aner ikke hva de vet. Men jeg føler at legeerklæringene mine må være veldig gode, da, siden de alltid har behandlet meg med så mye respekt og forståelse, det har liksom ikke vært noen tvil i forhold til det at de har forstått at jeg har vært veldig syk da. (Kvinne, sent i 20-årene).

Denne kvinnen har hatt svært lite oppfølging, men har satt pris på at hun i perioder preget av sykdom har fått være i fred. I gode perioder har hun selv tatt kontakt med NAV og foreslått tiltak som hun alltid har fått innvilget. Hun fremhever samtidig at hun skulle ønske at veileder hadde tatt kontakt og fulgt henne mer opp. Hun skulle ønske at de hadde møttes og at hun hadde fått presentert hva som fins av muligheter, slik at hun sammen med veileder kunne kommet frem til den mest hensiktsmessige veien i forhold til å nå et mål om arbeid.

Det er på den annen side flere som forteller historier om veiledere som ikke har forståelse for alvorligheten og omfanget av deres funksjonsnedsettelse. De forteller om veiledere som fnyser når de nevner at legene deres ønsker å uføretrygde dem grunnet sykdommens alvorlighet. Slik sett avviker det bildet vi får fra noen tidligere studier. Både Anvik (2006) og Vedeler & Mossige (2009) nevner at veiledere kan være raske til å foreslå trygd. Vi ser at leger kan fungere slik, men ikke NAVs veiledere. Antagelig har føringene i arbeidslinja sunket sterkere inn i arbeids- og velferdsforvaltningen over tid. En kan også notere at noen forteller om et mye sterkere press i forhold til avklaring og fortgang mot arbeid når de møter NAV-veileder alene enn når legen er med, og at «det er som å treffe to ulike personer». De opplever ikke alltid at det er tilstrekkelig at de taler sin egen sak, men at de trenger legen til å legitimere omfanget av funksjonsnedsettelsen og at de noen ganger trenger mer tid til å stabiliseres eller å bli bedre før de kan tenke arbeid.

Hvor noen altså ønsker mer engasjement fra veiledere, de ønsker å motiveres og gis håp om en fremtid som arbeidstaker, er det andre som opplever et press fra NAV om å komme seg ut i jobb. Dette har selvfølgelig mye med timing å gjøre, hvor en er i prosessen og hvordan helsen er på tidspunktet veileder tar kontakt. De som har opplevd et press gjør det fordi de ikke har følt seg klare for å tenke på jobb på det tidspunktet hvor NAV har ønsket at de skal forsøke seg i arbeidslivet. Helsen har ikke vært god nok. Dette ser vi kan utløse et sinne. Ofte er ikke dette sinnet rettet mot veileder spesielt, men heller mot NAV som system. «*De har et hovedfokus, og gir faen i hvordan jeg har det*», sier en mann sent 20-årene. En annen forteller at et slikt press førte til at han begynte på en utdanning som verken var rett for han eller ble tilrettelagt overhodet, og som han derfor avsluttet. Dette kan vise seg å gjøre det vanskeligere for han å gjennomføre den ønskede utdanningen han nå har bestemt seg for. For veilederne handler det selvfølgelig om å finne den rette balansen, være engasjert nok, men uten å utøve press.

På spørsmål til informantene om hva som kunne ha vært bedre i deres relasjon med NAV, nevner de fleste mer oppfølging og mer informasjon om muligheter. Noen reagerte negativt på at NAV forventer at de skal ta initiativ til en del ting selv. Dette

kan for eksempel være å finne ut om utdanninger og mulige praksisplasser. For andre er dette bare naturlig. Noen brukere gir inntrykk av at de trenger langt mer oppfølging enn de hittil har fått, og noen svært få tolker dette som at NAV ikke bryr seg. Derimot har de aller fleste en forståelse for hvor mange brukere veileder har å forholde seg til, selv om de skulle ønske det var annerledes. Mange informanter er likevel godt fornøyde med den bistanden de har fått fra NAV, og de opplever at det har passet deres behov. Et tilfelle pekte seg ut på en særs positiv måte. På spørsmål om hvordan det som var blitt tilbudt henne av tiltak og oppfølging hadde passet hennes behov, svarte hun dette:

Helt perfekt, faktisk. Sånn sett har det gått veldig bra med meg, hurtig egentlig. Fordi at jeg har fått all den hjelpen jeg har trengt akkurat da, med de forskjellige, [...], jeg har blitt hjulpet hele veien, helt konkret det jeg trengte. Det har vært veldig relevant og de har gitt flott behandling med en gang jeg trengte det. Så jeg vil si helt perfekt altså, det må de bare ha. Men det er dessverre ikke alle andre som har opplevd. (Kvinne, tidlig 20-årene).

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

De er vel interessert i at jeg kommer meg videre, så jeg synes det er greit at de involverer seg sånn at de har kontakt med arbeidsgiver blant annet, for innimellom så synes jeg at jeg føler meg som et mellomledd mellom de to når det er snakk om videre muligheter. Det er greit hvis de to kunne snakke sammen. Jeg føler det ofte er vanskelig å overbringe ting som arbeidsgiver har rett på gjennom NAV. Det er lettere hvis de får det direkte gjennom NAV. (Mann, tidlig 30-årene).

I forhold til erfaringer med informasjon har vi allerede vært innom de negative erfaringene hvor noen informanter har opplevd at de må finne ut alt selv. De fleste opplever det ikke på denne måten, men mange sier at de må spørre mye før de får den informasjonen de søker. Det finnes imidlertid noen som opplever informasjonen som bedre enn en kan forvente. En informant svarer dette på spørsmål om han opplever at han får tilstrekkelig informasjon fra NAV:

Ja, ja herregud, jeg har hørt mange skrekk- om jeg kan kalle det det da, - skrekkhistorier fra andre som har vært borti NAV da, som ikke har hatt det så enkelt. De må liksom dra ut ting fra saksbehandleren for å få noe som

helst, da. Men her så er det liksom [sånn] at før jeg har tenkt tanken en gang så kommer hun med forslag... (Mann, tidlig 20-årene).

Det er også viktig å påpeke at mange opplever at de må vente veldig lenge på svar fra NAV. Dette kan være ting som veilederne skal finne ut for dem, men det kan også være i forhold til søknader de har inne og lignende. Ventingen skaper usikkerhet samtidig som mange opplever at de kaster bort tiden, noe som igjen kan skape frustrasjon. Dette fenomenet kan en kjenne igjen fra tidligere studier (Anvik, 2006; Vedeler & Mossige, 2009).

Ulike opplevelser – ulik behandling?

Vi ser at det kan det være store forskjeller på hvordan informantene opplever den oppfølgingen og den informasjon de får. Spørsmålet er om det er uttrykk for ulike forventninger, at NAV treffer enkelte personers behov bedre, eller om det rett og slett dreier seg om forskjellsbehandling. Det er trolig en kombinasjon, men en del forhold som blir reist i intervjuene kan tyde på at det siste i alle fall er en del av bildet, at en er blitt ulikt behandlet. Dette gjelder spesielt i forhold til økonomisk bistand.

To av informantene er tidlig i 20 årene og begge ervervet en funksjonsnedsettelse mens de ennå gikk på videregående skole. Begge kommer fra ressursvake familier, og en har også bakgrunn fra barnevernet. Da de gikk på videregående skole bodde de for seg selv, da det å bo med familien ikke var noe alternativ. De finansierte studiene gjennom deltidsarbeid og stipend. Disse informantene så ingen annen utvei enn å gå til NAV da de ervervet sine funksjonsnedsettelser og ikke lenger kunne stå i deltidsjobben. Hos NAV ble de fortalt at de ikke ville få noen bistand så lenge de fremdeles gikk på skole. Begrunnelsen for avslaget var at en ikke fikk støtte til denne type utdanning med mindre en var over 26 år. Begge sluttet derfor på skolen mot eget ønske. Om dette hadde vært mer ressurssterke personer, hadde de neppe sluttet, da de mest sannsynlig ville fått hjelp fra foreldrene. Den ene informanten hadde nylig sluttet på skolen, og sa selv at han planla å fullføre skolen senere dersom han ble bedre. Den andre informanten hadde etter gjentatte forespørsler til NAV om å få fullføre skolen nå, lagt fra seg den tanken. Etter skifte av veileder har ikke denne informanten en gang nevnt at hun ønsket å fullføre skolen, men heller takket ja til et yrkesrettet kurs som hun håpet at ville gi henne en jobb selv uten fullført videregående. Vi spurte veilederne til begge disse brukerne om hvilke vurderinger NAV hadde gjort rundt fullføring av videregående skole, men ingen av dem kunne uttale seg. De hadde ikke vært veiledere da avgjørelsene ble tatt.

Disse to sakene kan ligne på situasjoner der ulike saker behandles etter en ensartet forståelse av regler, og at resultatet derfor blir ulikhet, i dette tilfelle at noen mister muligheten til å fullføre videregående skole. Vi har imidlertid et tredje eksempel. Denne informanten har en progredierende sykdom som gjør henne stadig mer avhengig av bistand. Hun er fremdeles elev under videregående opplæring, men har fylt 18 år. Hun tok kontakt med sin veileder å la fram et ønske om å bli mer selvstendig, å flytte for seg selv og å være økonomisk uavhengig fra sine foresatte. I denne saken argumenterte veileder for at det ville være gunstig for den unge kvinnen å lære seg å bo for seg selv før sykdommen forverret seg. Her ble det funnet en åpning som tillot at AAP ble tildelt.

Vi har også flere lignende eksempler, og det er ofte knyttet til ulike former for økonomisk bistand som noen mottar, men ikke andre. Noen informanter forteller oss om hvor trangt de har det økonomisk, at de så vidt har råd til husleien, og at om de velger å gå på kino en kveld må de spise tomatsuppe resten av uken. Andre kan fortelle at de egentlig har det ganske godt økonomisk, og kan gi oss lister med spesielle utgiftsposter de får ekstra bistand til. Det er mulig at den forskjellsbehandlingen vi ser er knyttet til føringer i regelverket, men det er likevel påfallende at de som opplever å få mest støtte også er de som har de beste relasjonene med sine veiledere.

7. Oppsummering

Dette notatet er basert på første del av en studie om unge funksjonshemmetes møte med det nye systemet for arbeidsavklaring, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner. Det samles data fra 17 unge voksne og deres veiledere på to tidspunkt. Dette notatet er en oppsummering av et utvalg erfaringer etter første runde av intervjuer. Dersom vi i kortform skal løfte fram noen slike erfaringer, kan det være følgende:

1. Så vel egenvurdering som arbeidsevnevurdering er perifere i de unges beretninger. Få husker å ha gjennomført noe av dette, og helst når det forbindes med noe negativt (avslag på stønad, gjøres på feil tidspunkt).
2. Det er flere forklaringer på den perifere statusen til AEV, inkludert at mange vurderinger er gjort for en god stund siden og ikke oppdateres i pakt med endringer. Slik sett virker det sjelden som et levende dokument.
3. De unge informantene oppfatter AEV primært som noe NAV har bruk for, og ikke noe som har betydning for dem. I mange tilfeller sendes heller ikke AEV til brukeren, noe som understøtter at det er et dokument for NAV.
4. Alle veilederne ser i utgangspunktet AEV som et nyttig redskap. I løpet av intervjuet kommer det imidlertid fram at det er langt fra «AEV på papiret» til «AEV i praksis», for eksempel at en bare fyller inn må-punkt, at brukerne er lite involvert og informert med mer.
5. I motsetning til det som var intensjonen oppfatter noen veiledere det slik at AEV fører til mindre tid med brukeren.
6. I motsetning til funn i en del tidligere studier, ser vi ingen tegn til at veiledere i NAV er raskt ute med å foreslå trygd. Slike forslag kan komme fra leger, men sjelden NAV. Kritikken mot NAV på dette punktet er snarere mangelfull timing i forhold til brukers behov: at en kan fokusere for sterkt på arbeid når brukeren har nok med helseproblemene (behov for «time out») og også det motsatte, at en kan være sen når brukeren er klar for å orientere seg sterkere mot arbeidslivet.

7. Relasjonen mellom bruker og veileder beskrives i all hovedsak som god fra begge parter, selv om det er unntak. Noen brukere synes imidlertid at stadig skifte av veileder gjør at det blir mange å forholde seg til. Noen har også forventninger om at veileder i større grad skal være døråpner og gi informasjon i forhold til rettigheter og muligheter.
8. Det er stor variasjon i behov, noe som i sin tur krever skreddersøm. Samtidig må veiledere foreta en del vanskelige balanse ganger, for eksempel hva en gjør om en mener bruker har urealistiske planer, i hvor stor grad en gjør bruker til medeier av AEV, med mer.

Referanser

- Acemoglu, D & JD Angrist (2001) Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109 (5), 915-957.
- Alm Andreassen, T (2009) Når politikken rettes mot arbeidslivet, i Tøssebro, J. (red) *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo, Universitetsforlaget, ss. 87-103.
- Amundsveen, R, & Solvoll, G (2003) *Arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede: evaluering av forsøksordning*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, CH (2006). *Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overgang mellom utdanning og arbeidsliv*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010) *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Aukrust, I & TP Bø (2009) *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Baltander, R (2009) *Education, Labour Market and Incomes for the deaf/hearing Impaired and the Blind/Visually Impaired*. Stockholm: Swedish Institute of Social Research 76.
- Bambra, C & D Pope (2007) What are the effects of anti-discriminatory legislation ...? *Journal of Epidemiological Community Health*, 61, 421-426.
- Barr, B, S Clayton, M Whitehead, K Thielen, B Burström, L Nylén & E Dahl (2010). To what extent have relaxed eligibility requirements and increased generosity of disability benefits acted as disincentives for employment? A systematic review of evidence from countries with well-developed welfare systems. I *Journal of Epidemiology, Community Health* 2010 64 . s.1106-1114.
- Berthoud (2011) *Trends in the employment of disabled people in Britain*. Essex: ISER working papers 3-2011.
- Blanck, P, Schwochau, S & Song, C (2003) Is it time declare ADA a failed law. I Stapleton, DC & RV Burkhauser (eds.) (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities*, Kalamazoo, MI, Upjohn Institute for Employment Research.
- Blekesaune, M (2007) *Have some European countries been more successful at employing disabled people than others?* ISER Working paper 2007-23. Colchester: University of Essex.
- Bliksvær, T & JI Hanssen (2006) Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. *REspekt*(2).
- Brage, S., & Thune, O. (2008) Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977-2006. *Arbeid og velferd*, 3, s 28-36.
- Bratsberg, B, E Fevang & K Røed (2010) *Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise*. Bonn: IZA DP no 4897.

- Brinch, C (2009) *The effect of benefits on disability uptake*. Oslo: Statistics Norway, Discussion papers 576.
- Burchardt, T (2005) *Education and employment of disabled young people*. York, Joseph Rowntree Found.
- Bø, T & I Håland (2011) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*, Oslo, SSB.
- Campolieti M. (2003) Disability insurance eligibility criteria and the labor supply of older men. *Econ Bull* 2003,3, s1-7.
- Clausen, T (2003) *Når hørelsen svigter*. København: SFI rapport 03:01.
- Colbjørnsen, T (1992) *Sysselsettingsproblemer*. Oslo: Universitets-forlaget.
- Dalen, E (2006) Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet. Oslo: MMI Univero.
- Disney R, Emmerson C, Wakefield M (2003) *Ill health and retirement in Britain: a paneldata based analysis*. Working papers no. 2. London: Institute for Fiscal Studies, 2003.
- Drøpping, JA (2004) *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere?* Oslo: Fafo notat 2004:26.
- Econ (2003) *Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere*. Oslo: Econ rapport 09/03.
- Econ (2006) *Virkemidler for å få flere med redusert arbeidsevne i jobb – erfaringer fra fire land*. Oslo: Econ-rapport 34.
- Econ. (2008) *Med litt bistand kan flere jobbe: evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Oslo: Econ Pöyry.
- Econ (2009) *Hvorfor blir det flere unge uføre?* Oslo: ECON Pöyry.
- Eide AH & T Gundersen (2004) *Hørselshemmede og arbeid*. Oslo: SINTEF.
- European Foundation for improvement of living and working conditions (1998) *The employment of people with disabilities in small and medium-sized enterprises*. Luxemburg.
- Fevang, E & K Røed (2006) *Veier til uføretrygd i Norge*. Oslo: Frischsenteret, rapport 10/2006.
- Gampierene, M & H Bull (2006) *Jakten på de gode modeller*. Oslo: AFI notat 4/06.
- Halvorsen, K (1994). *Arbeidsløshet og arbeidsmarginalisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, R & B Hvinden (2011) *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Nova, rapport 14/2011.
- Hamre (2006) Hamre, JI (2006) *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004*. Oslo: SSB.
- Helsetilsynet (2007). *Ikkje likeverdige habiliteringstenester til barn. Oppsummering av landsomfattande tilsyn med habiliteringstenester til barn 2006*. Oslo: Statens helsetilsyn, rapport 4/2007.
- Hernæs, E, K Røed & S Strøm (2002). *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver*. Oslo: Frischsenteret rapport 4/2002.
- Humerfelt (2012). *Brukermedvirkning i arbeid med individuell plan – anerkjennelse og krenkelse*. Trondheim: NTNU PhD avhandling.

- Jakobsen, K (2009) The right to work Experiences of employees with rheumatism. *Journ of Occupational Science*, 16, 120-127.
- Kilian, J (2005) *På tampen*. Sem: Forlaget aldring og helse
- Larsen, B, HK Schademan & J Høgelund (2008) *Handikap og beskæftigelse 2006*. København: SFI rapport 08:10.
- Lehmann, I & W Crimando (2008) Unintended Consequences of State and Federal Antidiscrimination and Family Medical Leave Legislation *Rehabilitation Councelling Bulletin*, 51, 159-69.
- Leiulfstrud, A et al (kommer) Meanings of Work: A qualitative study of spinal cord injured persons in Norway.
- Molden, TH, C Wendelborg & J Tøssebro (2009) *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Molden, T & J Tøssebro (2010) Measuring disability in survey research. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 4, 174-189.
- Molden T & J Tøssebro (kommer) Trender i yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1973-2007. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Nordrik, B (2008) *Curriculum vitae: Ung og ufør*. Oslo: Defacto.
- Norvoll, R, & K Fossetøl (2010) *Funksjonshemmede og arbeid - En kunnskapsstatus*. Oslo: AFI
- Odelstingsproposisjon nr 4 (2008-2009) *Om lov om endringer I folketrygdloven og enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner)*.
- OECD (2006) *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers (vol. 1)*, Paris: OECD.
- OECD (2009) *Sickness, Disability and Work*. Paris, OECD: Background paper.
- OECD (2010) *Sickness, disability and work. Beaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Paris: OECD.
- Ólafsson, S (2005) *Disability and Welfare in Iceland*. Reykjavik: Univ in Iceland.
- Olsen, T S, N Jentoft & HC Jensen (2009) *"Et liv jeg ikke valgte" - Om unge uføre i fire fylker*: Universitetet i Agder og Agderforskning.
- Olsvik, V, I Guldvik og T Eide (2007) *Evaluering av prosjektet Funksjonshemmede i arbeid*. Lillehammer: Østlandsforskning, rapport 3/2007.
- Ose, SO (2009) *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF Helsetjenesteforskning.
- Pagán, R (2009) Self-employment among people with disabilities: evidence for Europe. *Disability & Society*, 24, 217-230.
- Proba (2011a) *Arbeidsevnevurdering i NAV*. Oslo: Proba samfunnsanalyse, rapport 11-06.
- Proba (2011b) *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. Oslo: Proba samfunnsanalyse, rapport 11-02.
- Rambøll (2008) *Følgeevaluering av prosjektet "Tilretteleggingsgaranti"*. Oslo: NAV.

- Raaum, O, K Røed & H Torp (2002) Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116 (2), 167-184.
- Reegård, K & R Mandal (2010) *Direktoratenes trainee-program for personer med funksjonsnedsettelse*. Oslo: Fafo rapport 2010:23.
- Skog Hansen, IL, & K Reegård (2008) *Hvordan bryte igjennom?: møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Fafo.
- Spjelkavik, Ø & K Frøyland (2003) *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Oslo: AFI rapport 3/2003.
- Stapleton, DC & RV Burkhauser (eds.) (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities*, Kalamazoo, MI: Upjohn Institute for Employment Research.
- Stapleton, D, A Houtenville, R Weathers & R Burchauser (2009) Purpose, overview and key conclusions. In A Houtenville et al (eds) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, MI: UIER, pp 1-26.
- Statistics Canada (2008) *Participation and activity survey 2006: Labour force experience of people with disabilities in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.
- Statistiska Centralbyrån (2009) *Funktionsnedsettats situation på arbetsmarknaden 4. kvartalet 2008*. Stockholm: SCB, Information om utbildning och arbetsmarknad 2009: 3.
- St.meld. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering*.
- Sezbehely, M, J Fritzell & O Lundberg (2001) *Funktionshinder och välfärd. SOU 2001:56*. Stockholm: Fritzes.
- Trefjord, S & Hatling, T (2004) *Erfaringer med bruk av individuell plan ved bruk av verktøyet Individuell plan psykisk helse (IPPH)*. Trondheim: SINTEF Helse.
- Tøssebro, J. (2012) *Personer med funksjonsnedsettelse på arbeidsmarkedet – kunnskapsstatus og kunnskapsutfordringer*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Tøssebro, J., & Lundeby, H. (2002). *Å vokse opp med funksjonshemming: de første årene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vedeler, JS (2009) When benefits become barriers. *Alter European Journal of Disability Research*, 3, 63-83.
- Vedeler, JS & S Mossige (2009) Barriere for karriere. Personer med bevegelseshemming og deres fortellinger om veien inn i arbeidslivet. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget, ss 119-131.
- Vedeler, JS & S Mossige (2010) Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability research*, 12, 273-286.

- Weathers, R & D Wittenburg (2009) Employment. In A Houtenville et al (eds) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, MI: UIER, pp. 101-144.
- Wendelborg, C., (2010) *Barrierer mot deltakelse. Familier med barn og unge med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Whitehead, M, S Clayton, P Holland, F Drever, B Barr, R Gosling, E dahl, KA vd Wel, S Westin, B Burström, L Nylén, O Lundberg, F Diderichsen, K Thielen, E ng, S Uppal & WH Chen (2009) *Helping chronically ill or disabled people into work: what can we learn from international comparative analyses?* Liverpool: Public Health Research Consortium.
- Wik, S (2010) *Hva vet vi om sysselsettingssituasjonen for personer med redusert funksjonsevne i Norge*. Trondheim: NTNU, Masteroppgave.

ISBN 978-82-7570-306-2 (trykk)
ISBN 978-82-7570-307-9 (web)

Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

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

 NTNU
Samfunnsforskning AS

