

A photograph of two young people standing in a grassy field, seen from behind. The person on the left is wearing a white t-shirt and dark blue jeans. The person on the right is wearing a red t-shirt with a white circular logo and blue jeans. The background is a bright, open landscape under a clear sky.

# Hjelp eller barrierer?

En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning  
for ungdom med nedsatt funksjonsevne

LARS GRUE & JON ERIK FINNVOLD

**RAPPORT**  
NR 8/14

# Hjelp eller barrierer?

En undersøkelse av betingelser for  
høyere utdanning for ungdom med nedsatt  
funksjonsevne

LARS GRUE  
JON ERIK FINNVOLD

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 8/2014

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA),  
Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) 2014

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-510-0

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-511-7

ISSN 0808-5013 (trykt)

ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no  
Illustrasjon: Gustav Vigeland. Motiver i smijernsport © Vigeland museet/Bono 2014  
Desktop: Torhild Sager  
Trykk: Allkopi

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg · 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Nettadresse: [www.hioa.no/nova](http://www.hioa.no/nova)

# Forord

Utdanning og arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne har lenge vært et prioritert område, både for funksjonshemmedes organisasjoner og for politikken på funksjonshemningsfeltet. Til tross for dette har andelen funksjonshemmede i arbeidslivet lenge ligget på et beskjedent nivå, og det er heller ingen særlige tegn til endring. Dette gjelder også situasjonen for unge funksjonshemmede.

Det vi legger frem nedenfor, er en samlet rapportering fra prosjektet «Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne». Undersøkelsen er finansiert av Ekstrastiftelsen Helse og Rehabilitering med Unge funksjonshemmede som søkerorganisasjon.

I de kvantitative analysene benytter vi to omfattende datasett. I det ene er ulike registre koblet sammen. Dette datamaterialet gir en unik mulighet til å analysere konsekvensene av en viktig regelendring i attføringsstøtten som ble innført i 2004. Det andre datasettet gir en tilsvarende god mulighet til å analysere den betydningen utdanning har for overgangen til arbeidsmarkedet for unge med og uten nedsatt funksjonsevne. Registerdataene er koblet av SSB. I tillegg inneholder rapporten resultatene fra en intervjuundersøkelse med ansatte i NAV som forvalter regelverket for attføring (AAP).

Prosjektet springer ut av forståelsen om at unge med nedsatt funksjonsevne har samme rett til utdanning og arbeid som andre unge. Rettferdighet og like muligheter for unge med nedsatt funksjonsevne blir dermed nøkkelbegrep for det vi presenterer og diskuterer nedenfor.

En stor takk til kollega Christer Hyggen ved NOVA for gode og konstruktive kommentarer til en tidligere versjon av denne rapporten. En stor takk også til Torhild Sager som har hatt ansvar for den grafiske utformingen av rapporten. Og ikke minst vil vi takke de personene som hjalp oss med å komme i kontakt med ansatte i NAV, og de saksbehandlerne i NAV som i sin tur brukte tid til å svare på våre spørsmål i en travel hverdag.

Oslo, mai 2014

Lars Grue og Jon Erik Finnvold



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>Innledning</b> .....	13
<b>1 Utdanning og overgang til arbeidsmarkedet</b> .....	17
1.1 Innledning.....	17
1.2 Funksjonshemming og arbeid – situasjonen i dag.....	17
1.3 Myndighetenes tiltak for å lette overgangen til arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne .....	23
1.4 Andre virkemidler .....	26
1.5 Nærmere om utdanning som tiltak .....	29
1.6 Nærmere om overgangen mellom utdanning og arbeid .....	34
1.7 Hva vi vet – og hva vi ikke vet nok om (kunnskapsbehov) .....	37
1.8 Avslutning.....	39
<b>2 Om endringer i støtten til utdanning – bakgrunn og konsekvenser</b> .....	41
2.1 Innledning.....	41
2.2 Situasjonen i dag .....	42
2.3 Målsettingen.....	43
2.4 Nærmere om regelendringen i 2004 .....	45
2.5 Datagrunnlaget .....	46
2.6 Resultater.....	47
2.7 Avslutning.....	55
<b>3 Mot alle odds? Utdanning og yrkesdeltakelse for unge med fysiske funksjonsnedsettelse</b> .....	59
3.1 Datagrunnlag .....	59
3.2 Fysisk funksjonsnedsettelse – særlige utfordringer i skole og utdanning.....	65
3.3 Avslutning.....	67
<b>4 NAV og bruken av utdanning som yrkesrettet attføring</b> .....	69
4.1 Innledning.....	69
4.2 Bakgrunn.....	69
4.3 Det institusjonelle landskapet .....	70
4.4 Regelverket.....	72
4.5 Hva mener ansatte i NAV om jobben sin? .....	77
4.6 Samarbeid.....	79
4.7 Forholdet til direktoratet .....	81
4.8 Regelverket i bruk.....	82
4.9 Forbedringspunkter og tiltak .....	101

<b>5 Skjønn og rettferdighet</b> .....	107
5.1 Innledning.....	107
5.2 Hva er skjønn?.....	107
5.3 Tidspress.....	109
5.4 Praksisen ved kontoret .....	110
5.5 Holdninger hos saksbehandler .....	110
5.6 Hvordan <i>skal</i> skjønn utvises? .....	111
<b>6 Rettferdighet og likhet</b> .....	115
6.1 Fra bruker til borger .....	115
6.2 Noen hovedtrekk i John Rawls forståelse av rettferdighet.....	116
6.3 Om «capabilities» og «functioning» .....	118
6.4 Kapabiliteter og frihet.....	123
6.5 Lik rett til utdanning?.....	124
6.6 Avsluttende diskusjon .....	132
<b>Summary</b> .....	137
<b>Litteratur</b> .....	139
Vedlegg 1: Utvalg og metode til kapittel 4 .....	145
Vedlegg 2: Intervjuguide til kapittel 4.....	151
Vedlegg 3: Foredrag .....	155

# Sammendrag

Publikasjonen utgjør rapporteringen fra prosjektet: «Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne».

Prosjektet består av tre separate studier. To belyser unge funksjonshemmedes utdannings situasjon og overgangen til arbeidsmarkedet. Den tredje er en kvalitativ undersøkelse av NAV-ansattes forvaltning av regelverket for AAP. Som en innledning til de tre studiene gis det i første kapittel en oversikt over kunnskapsstatus på det feltet vi forholder oss til.

## Registerstudie 1

I kapittel 2 stiller vi spørsmålet om de endringer i attføringsstøtten til utdanning som ble gjennomført i 2004, har hatt konsekvenser for antallet som får denne støtten. Vi spør videre om endringene kan ha hatt betydning for overgangen til arbeidsmarkedet for unge med nedsatt funksjonsevne som får utdanning som tiltak. For å svare på spørsmålene bruker vi registerdata som omfatter alle i en bestemt aldersgruppe som fikk innvilget yrkesrettet attføring som utdanning i perioden 2002 til og med 2005. Vi ser så på om det er mulig å spore noen konsekvenser knyttet til regelendringene som ble innført i januar 2004. Endringene innebar først og fremst at man som hovedregel måtte være 26 år for å få dette tilbudet, samt at man ikke kunne få støtte i mer enn tre år. Vi sammenligner gruppen som er mottakere av attføring, med et tilfeldig utvalg i samme aldersgruppe og ser på hvor mange som har avsluttet utdanning på ulike nivåer, og om man har lykket i å komme inn på arbeidsmarkedet (i 2010). Analysene tyder på at regelendringene kan ha ført til at færre unge med attføringsstøtte gjennomfører høyere utdanning, det vil si utdanning på universitets- eller høyskolenivå, og at færre unge kommer i arbeid.

Redusert bruk, og dermed reduserte utgifter til utdanningsstøtte, kan føre til at færre unge med nedsatt funksjonsevne fullfører en langvarig utdanning og som en følge får større vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. På lengre sikt kan derfor flere bli avhengig av økonomisk støtte og til slutt uførepensjon. Forutsetningen for at den innstramningen som skjedde i 2004, blir



et sparetiltak, er at også de langsiktige virkningene av tiltaket har gjort at flere unge funksjonshemmede etablerer seg på arbeidsmarkedet.

## Registerstudie 2

I kapittel 3 ser vi på en avgrenset gruppe unge (25–35 år) med fysiske funksjonsnedsettelse, i hovedsak definert som Cerebral parese og ryggmargbrokk. De to temaene vi tar opp er:

1. I hvilken grad oppnår unge med fysisk funksjonsnedsettelse en utdanning på linje med en tilfeldig valgt ungdomspopulasjon i samme alder?
2. Hva betyr utdanningens lengde for unge med fysiske funksjonsnedsettelsers yrkesdeltakelse? Betyr utdanningslengde mer for denne gruppen enn tilfellet er for et tilfeldig utvalg unge?

Analysen viser at 64 prosent av utvalget med fysisk funksjonsnedsettelse har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mot tilsvarende 17 prosent i befolkningen for øvrig (samme aldersgruppe).

I utvalget med fysiske funksjonsnedsettelse var det 38 prosent som var yrkesaktive, mot tilsvarende 86 prosent for befolkningen for øvrig. I det tilfeldige befolkningsutvalget er det en jevnt høy sysselsettingsgrad i alle utdanningsgrupper (med et unntak for de som kun har grunnskole, der sysselsettingsandelen er på 70 prosent). For de øvrige ligger sysselsettingsgraden på rundt 90 prosent. Slik er det ikke for utvalget av personer med nedsatt funksjonsevne, der andelen som er yrkesaktive, øker jevnt med økende utdanning. For de med universitets- og høyskoleutdanning av høyere grad er yrkesaktiviteten den samme som i befolkningsutvalget. Vi finner dermed en klar indikasjon på at en økning av utdanningsnivået for unge med nedsatt funksjonsevne kan ha en særlig positiv effekt i forhold til inkludering på arbeidsmarkedet.

## Kvalitativ undersøkelse av NAV-ansatte

I kapittel 4 er temaet hvordan saksbehandlere i NAV forvalter det regelverket som regulerer tilgangen til utdanning som attføring. Vi innleder med en kort gjennomgang av de regelendringene i attføringsstøtte som ble innført fra og med januar 2004.

Et flertall av informantene synes at regelverket i hovedsak er greit å forholde seg til. I vår sammenheng gjelder dette også bestemmelsene som gir unntak fra aldersreglen og varighetsbegrensningen, for utdanning gitt som AAP. Men det er samtidig flere som synes det er utfordrende at skjønnsutøvelsen står så sentralt i saksbehandlingen som den gjør. Noen etterlyser i denne sammenhengen gode eksempler i regelverket som kan gi den enkelte saksbehandler illustrerende anvisninger på hvordan konkrete saker skal behandles.

Flere synes samarbeidet på NAV-kontoret kunne vært bedre, og mener at delingen mellom NAV-stat og NAV-kommune ikke er heldig. På mindre NAV-kontorer har likevel de ansatte så mye kontakt med hverandre at samarbeidet mellom de to etatene går veldig greit.

Det er en politisk ambisjon at ungdom under 26 år som hovedregel skal finansiere sin egen utdanning gjennom lån og stipend gitt av Statens lånekasse. Dette gjelder også for unge med nedsatt funksjonsevne. Unntaket er om de har så betydelige funksjonsnedsettelse at de faller innenfor unntakskriteriene for støtte fra NAV. Svært mange av informantene deler et slikt synspunkt. De mener det er urimelig og urettferdig i forhold til annen ungdom dersom unge med nedsatt funksjonsevne skal få dekket sine utdanningskostnader av samfunnet. De mener at denne gruppen ikke skal ha noen «særfordeler» selv om de har nedsatt funksjonsevne.

Det er ulik praksis når det gjelder hvem som avgjør om brukeren faller innenfor unntaksbestemmelsene og om vedkommende skal tilbys utdanning som tiltak. På noen kontorer er det den enkelte saksbehandler som alene fatter beslutningen, men dette er langt fra hovedregelen. Vanligst er det at den enkelte saksbehandler forbereder og legger frem saken for et kollegium av saksbehandlere som kommer med sine synspunkter, eller at en ansatt med spesiell myndighet fatter beslutningen.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at AAP, gitt som støtte til utdanning, langt fra er førstevalget når det gjelder arbeidsrettede tiltak som tilbys unge funksjonshemmede. Enkelte informanter ga tydelig uttrykk for at selv om enkelte unge med nedsatt funksjonsevne hadde rettigheter i forhold til samfunnet/NAV, var det samtidig deres oppgave å sørge for at samfunnets midler ble forvaltet på den best mulige måten. Og det var de som avgjorde hva som var den best mulige måten.

Synspunktene på regelendringen fra 2004 varierte, men et flertall er enig i innstramningen. En hovedbegrunnelse for dette er knyttet til spørsmålet om likebehandling av funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede.

Noen informanter etterlyser en form for «ettervern» i systemet, der den enkelte bruker kan fortsette å ha en kontaktperson i NAV etter at AAP-perioden er over. En som kan fungere som en form for «støttekontakt» eller «los» inn i det vanskelige og krevende farvannet som heter arbeidslivet.

I praksis skal det være slik at en person som oppfyller kravene til AAP, skal få innvilget dette uavhengig av hvilket kontor og hvilken saksbehandler hun eller han møter på NAV-kontoret. Undersøkelsen tyder på at informantenes holdninger til det å gi utdanningsstøtte varierer, til dels i betydelig grad. Når man vet at det er et stort innslag av skjønnsutøvelse i forvaltningen av regelverket, er det helt klart en mulighet for at saksbehandleres egne holdninger kan farge den vurderingen som gjøres i forhold til den enkelte bruker. Dermed kan brukere med samme utgangspunkt enten bli behandlet forskjellig av samme saksbehandler, eller den beslutningen som treffes, kan variere fra saksbehandler til saksbehandler. Begge muligheter fører til at det ikke blir noen «likhet for loven» for unge som ønsker utdanning som tiltak. Den muligheten en bruker har til å få realisert et ønske om utdanning, kan både være avhengig av hvilken praksis det enkelte NAV-kontor har lagt seg på i forvaltningen av regelverket, og de holdninger den saksbehandleren de møter, har til dette spørsmålet.

I kapittelet legger vi frem noen forslag til tiltak som vi mener kan bidra til at flere unge med nedsatt funksjonsevne kan komme inn på arbeidsmarkedet. Eksempler på tiltak er:

- Bedre oppfølging av den enkelte bruker gjennom AAP-perioden og ekstra bistand ved overgangen til arbeidsmarkedet
- Bedre oppfølging av og samarbeid med potensielle arbeidsgivere
- Bedre samarbeid med skolene (og så tidlig som mulig)
- Større vekt på utdanning som virkemiddel for å få unge i arbeid
- Fortsatt bruk av lønnstilskudd

## Skjønn, likebehandling og rettferdighet

Kapittel 5 omhandler skjønn og likebehandling. Dagens regelverk gir saksbehandlere i NAV et stort rom for å utøve skjønn når utdanning som virkemiddel skal vurderes. I kapitlet ser vi nærmere på hva skjønn er, og hvordan skjønn forvaltes av ansatte i NAV. Vi diskuterer også hvordan skjønnset-utøvelsen kan bli påvirket av faktorer som ligger utenfor regelverket. Vi trekker her inn tre forhold: praksisen ved det enkelte NAV-kontor, saksbehandleres tidspres og saksbehandleres personlige oppfatninger.

I kapittel 6 forfølger vi temaet om rettferdighet, men flytter perspektivet et hakk opp. I stedet for å problematisere spørsmålet om alle unge med nedsatt funksjonsevne får den samme eller en likeverdige behandling i NAV-systemet, diskuterer vi situasjonen til denne gruppen unge i forhold til andre unge. Vi stiller spørsmålet om det er rettferdig at unge med nedsatt funksjonsevne som hovedregel skal finansiere sin utdanning selv.



# Innledning

Det er trolig flere forhold som har betydning for å forklare hvorfor færre funksjonshemmede enn ikke-funksjonshemmede kommer i arbeid. Noe av forklaringen kan ligge i kjennetegn ved den funksjonshemmede selv, som for eksempel at de i hovedsak har dårligere utdanning enn ikke-funksjonshemmede. Andre deler av forklaringen kan ligge i arbeidsgiveres fordommer mot å ansette funksjonshemmede medarbeidere, eller at de har mangelfulle kunnskaper om hvilken ressurs mange funksjonshemmede representerer på arbeidsmarkedet. Atter en forklaring kan være manglende tilrettelegging på den enkelte arbeidsplass og/eller dårlige kommunikasjonsmuligheter mellom bolig og arbeidssted.

I offentlig retorikk refererer som oftest begrepet funksjonshemming til en tilstand der det er et misforhold mellom individers funksjonsgrad og samfunnets krav til funksjon på ulike samfunnsområder. En slik forståelse kan være pedagogisk og lett å forstå, men den er ikke lett å omsette til empirisk forskbare grupper av mennesker. I norsk sammenheng omtales denne forståelsen oftest som GAP-modellen, eller den relasjonelle forståelsen. Den representerer en mellomting mellom en medisinsk forståelse av funksjonshemming der fokuset er på den individuelle kroppen og en sosial forståelse av funksjonshemming, der fokuset er på omgivelser og funksjonshemmende barrierer. Den relasjonelle forståelsen har mange positive sider, men den er ikke lett å operasjonalisere.

For å identifisere og beskrive enkeltindivider brukes i hovedsak betegnelsen nedsatt funksjonsevne. Med dette menes en person som eksempelvis har nedsatt syn, nedsatt bevegelighet eller nedsatte kognitive ferdigheter. Forskningsmessig er dette størrelser eller individuelle kjennetegn som lettere kan identifiseres og avgrenses. Det er slike størrelser som gjennom sine klassifikasjonsmessige korrelater, diagnosene, også danner grunnlaget for tildeling av sosiale ytelser og medisinsk behandling. Det er denne forståelsen som ligger til grunn for inkluderingen av personer i våre analyser. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> For en ytterligere diskusjon av begrepet nedsatt funksjonsevne, se for eksempel Grue 2008.

Det må også føyes til at det å ha nedsatt funksjonsevne betyr ikke det samme som ha nedsatt arbeidsevne. Det å være funksjonshemmet betyr heller ikke det samme som å være yrkeshemmet, men det kan bety det.

Så hva vet vi om sammenhengen mellom nedsatt funksjonsevne, utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet? Svarene på dette spørsmålet er temaet for kapittel en i rapporten.

I kapittel to ser vi nærmere på bruken av yrkesrettet attføring, gitt som utdanning, og overgangen til arbeidslivet. Vi har tatt for oss en populasjon unge med nedsatt funksjonsevne som fikk innvilget yrkesrettet attføring som utdanning i perioden 2002–2005. Midt i denne perioden ble det innført nye regler for yrkesrettet attføring gitt som utdanning. Etter endringen ble hovedregelen at støtteperioden ikke skulle være lengre enn tre år. Videre skulle unge under 26 år ikke lenger kunne få utdanningsstøtte som yrkesrettet attføring (etter 2010 som AAP). De registerdatabaserte analysene vi gjør i dette kapitlet er unike, i den forstand at analysene viser hvordan utdannings- og sysselsettingsmulighetene til dem som er en av de viktigste målgruppene i attføringspolitikken endret seg før og etter regelendringen. Vår hypotese var at denne regelendringen, som i realiteten innebar en innstramming i utdanningsstøtten, ville føre til at færre unge med nedsatt funksjonsevne gjennomførte en videregående utdanning. Vi mener å finne støtte for en slik hypotese. Vi ser videre på om endringen i regelverket, gjennom den betydningen den har hatt for bruken av utdanning som tiltak, kan ha hatt betydning for overgangen til arbeidsmarkedet for unge med nedsatt funksjonsevne. Populasjonen som har fått innvilget yrkesrettet attføring sammenlignes videre med et utvalg av befolkningen for øvrig, i samme aldergruppe. Rapporteringen fra denne delen av prosjektet var opprinnelig planlagt som en tidsskriftartikkel og er derfor skrevet i noe som ligner en artikkelform. Av ulike grunner, først og fremst tidsperspektivet for publisering i et tidsskrift, har vi likevel valgt å samle all rapportering fra prosjektet i en rapport.

I kapittel tre presenterer vi en analyse av situasjonen for en bestemt gruppe funksjonshemmede, nemlig unge med medfødte fysiske sykdommer/skader som først og fremst innebærer nedsatt bevegelighet. Basert på tilbakegående registerdata og intervjuer, blir utdanningsløp og yrkesdeltagelse belyst. Denne analysen viser tydelig den klare sammenhengen det er mellom

utdanning og arbeid, og kapittelet representerer dermed en presisering og utdyping av de mer generelle sammenhengene som tas opp i kapittel to.

NAV spiller en sentral rolle i livene til unge med nedsatt funksjonsevne, ikke minst når det gjelder kvalifiseringen for og overgangen til arbeidsmarkedet. Rapportens fjerde kapittel utgjøres av en empirisk undersøkelse som belyser den rollen NAV har i forhold til å kvalifisere den enkelte for arbeidsmarkedet. Mer presist diskuterer vi hvordan saksbehandlere i NAV forvalter regelverket om tildeling av arbeidsavklaringspenger (AAP). Vi tar særlig opp temaer knyttet til AAP gitt som støtte til utdanning. Datagrunnlaget er intervjuer med 30 saksbehandlere, som har dette saksfeltet som arbeidsområde. Vi diskuterer blant annet hvilket «rom» de har for å utvise skjønn. Måten vi kom i kontakt med informantene på og hvilke spørsmål vi stilte dem, er gjort rede for i vedlegg én og to.

Saksbehandlingen i NAV er i stor grad basert på skjønnsutøvelse. I kapittel fem diskuterer vi begrepene skjønnsutøvelse og rettferdighet. Vi peker på at så lenge utdanningsstøtte er et tiltak som fordeles etter en skjønnsmessig vurdering av saksbehandlere i NAV, kan det bli vanskelig å fordele dette tiltaket rettferdig. Vi går så over til en mer overordnet diskusjon av rettferdighetsforståelse. Utgangspunktet for diskusjonen er at unge med nedsatt funksjonsevne ofte vil ha de samme utgifter til utdanning (og bolig) som annen ungdom, men de vil ikke alltid ha muligheten til å oppnå samme (livsløps)lønn som andre unge.





# 1 Utdanning og overgang til arbeidsmarkedet

## 1.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er tredelt. For det første vil vi si noe om dagens situasjon på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne. Deretter vil vi gi en oversikt over de tiltakene som i dag utgjør myndighetenes prioriterte virkemidler for at flere unge med nedsatt funksjonsevne skal komme inn på arbeidsmarkedet. For det tredje ønsker vi å si noe oppsummerende om hva vi i dag faktisk vet om forhold som har betydning for å lette overgangen til arbeidsmarkedet for denne gruppen unge. I stedet for å legge frem en oversikt, der eksempelvis ulike rapporter og andre publikasjoner om relevante temaer gjennomgås, har vi valgt å presentere våre observasjoner som mer generaliserte oppsummeringer. Litteratur og undersøkelser som vi mener ikke har tilført feltet kunnskap blir ikke referert. Som et fjerde punkt vil vi peke på områder der kunnskapen er mangelfull, både når vi skal forstå hvilke faktorer som har betydning for gjennomføringen av utdanningsløp og når det gjelder å forstå overgangen til arbeidsmarkedet.

Det har relativt nylig blitt publisert en kunnskapsoversikt over arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse (AFI notat 2/2010) og en mer generell kunnskapsstatus om funksjonshemmede og arbeid (AFI notat 13/2010). Vi viser til begge disse notatene som vesentlige kilder for relevant litteratur på de nevnte områdene.

## 1.2 Funksjonshemming og arbeid – situasjonen i dag

Tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)) viser både at unge med nedsatt funksjonsevne henger etter på arbeidsmarkedet og at avstanden til sysselsettingsandelen for den øvrige befolkningen har holdt seg konstant i mange år. I perioden 2002 til 2013 har sysselsettingsandelen for funksjonshemmede variert mellom 46 og 42 prosent, dvs. andelen sysselsatte av alle funksjonshemmede personer i aldersgruppen 15–66 år. For resten av befolkningen har den tilsvarende andelen variert mellom 76 og 74 prosent i denne perioden. Begrenser vi gruppen til dem mellom 25 og 39 år, finner vi at andelen sysselsatte med nedsatt funksjonsevne har variert mellom 56 og 51

prosent, mens den for den øvrige befolkningen har svingt mellom 84 og 82 prosent.

De siste tallene fra AKU, som er fra annet kvartal 2013, viser at sysselsettingsandelen for funksjonshemmede var på 42,7 prosent mens den for befolkningen for øvrig (15–66 år) var på 74,2 prosent. I aldersgruppen 25–39 år var sysselsettingsandelen for funksjonshemmede på 50,8 prosent mot 82,8 prosent for befolkningen for øvrig. For funksjonshemmede kvinner i denne aldersgruppen var andelen på 41,7 prosent mot 81,8 prosent for kvinner i den øvrige befolkningen. For funksjonshemmede menn var andelen på 60,3 mot 86,8 for menn i den øvrige befolkningen. Vi ser dermed at for befolkningen som helhet (25–39 år) og for funksjonshemmede i samme aldersgruppe, er menn oftere sysselsatt enn kvinner (<http://goo.gl/iXF9oH>).

I følge tall fra Skog Hansen og Svalund (2007) er andelen deltidsarbeidende nesten dobbelt så stor blant funksjonshemmede sammenlignet med ikke-funksjonshemmede. Seks av ti funksjonshemmede i arbeid mener de har nedsatt arbeidsevne i den forstand at funksjonsnedsettelsen setter grenser for hvor mye de kan jobbe. Slik sett kan deltidsarbeid representere den beste tilpasningen til et krevende arbeidsliv. Men dette betyr ikke det samme som at deltidsarbeid alltid er ønsket. Når en person sier at hun/han ikke orker å arbeide mer enn deltid, kan dette være fordi arbeidsgiver ikke legger til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne makter å arbeide full tid. I og med den nye Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, som trådte i kraft i 2009, skal slike tilrettelegginger gjøres, men det er selvsagt vanskelig å vite hvor stor betydning manglende oppfølging fra arbeidsgiver har for andelen som ønsker heltid, men arbeider deltid.

Funksjonshemmede har gjennomgående et lavere utdanningsnivå enn ikke-funksjonshemmede. Typen og graden av funksjonsnedsettelse har også betydning for graden av sysselsetting. De som har de størst funksjonsnedsettelsene har den laveste sysselsettingsgraden (Borg 2008). Undersøkelsen viser samtidig at de som har de største funksjonsnedsettelsene også har den laveste utdanningen. I en undersøkelse fra 2009 finner forfatterne at mens 31 prosent av unge med nedsatt funksjonsevne kun har ungdomsskole som høyeste utdanningsnivå, er den tilsvarende andelen for dem uten nedsatt funksjonsevne på 19 prosent. Mens 30 prosent av unge med nedsatt funksjonsevne

har tatt høyere utdanning, er den tilsvarende andelen for dem uten nedsatt funksjonsevne på 38 prosent (Bjerkan, Veenstra og Eriksen 2009).

Bildet av funksjonshemmede som én gruppe mennesker må helt klart nyanseres, også når det gjelder utdanning og tilknytning til arbeidsmarkedet. Blant annet viser en undersøkelse av Lande Wekre m.fl. (2010) at i et utvalg personer med Ostogenesis Imperfecta (OI) var sysselsettingen, særlig for menn med OI, klart høyere enn gjennomsnittet for dem med nedsatt funksjonsevne, når man legger tallene fra SSBs arbeidskraftundersøkelse til grunn. Undersøkelsen viste videre at personer med OI gjennomgående hadde et høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for funksjonshemmede, og høyere enn i den øvrige befolkningen. Hva som er årsakene til at gruppen med OI skiller seg positivt ut vet vi lite om, og vi har heller ikke systematiske og gode data som kan fortelle oss om det er noen andre (diagnose)grupper som enten har høyere utdanning og sysselsetting, eller lavere gjennomgående utdanning og sysselsetting enn gjennomsnittet for personer med nedsatt funksjonsevne. Her er det et kunnskapshull i den eksisterende litteraturen på feltet.

Ikke bare diagnose, men også hvordan funksjonsnedsettelsen arter seg, har betydning for graden av sysselsetting. I en undersøkelse av ECON fra 2003 kommer dette frem når man sammenligner arbeidsmarkedssituasjonen for synshemmede, hørselshemmede og bevegelseshemmede (rullestolbrukere). I alle tre grupper er det flere som står utenfor arbeidsmarkedet enn det en finner i den øvrige befolkningen, men av de tre gruppene var det bevegelseshemmede som var mest utsatt. Der var andelen sysselsatte 23 prosent, mens den var 67 prosent for hørselshemmede og 77 prosent for den øvrige befolkningen. Se også Norvoll og Fossetøl (2010).

Fra flere studier vet vi at utdanningens lengde har stor betydning for mulighetene til å bli sysselsatt. Blant annet viser en analyse av tall fra levekårsundersøkelsen for perioden 1980 til 2005 at sysselsettingen blant dem med en langvarig sykdom<sup>2</sup> og med høy utdanning i hele perioden har ligget på samme nivå som personer uten noen langvarig sykdom. Personer med lav utdanning og en langvarig sykdom har i den samme perioden hatt en markant

---

<sup>2</sup> En langvarig sykdom er ofte forbundet med nedsatt funksjonsevne på et eller flere livsområder.

lavere sysselsettingsandel (Helsedirektoratet 2009:43). I Norge har man med data fra levekårsundersøkelsen i Nordland fra 2001 funnet at utdanning er en av de mest virksomme strategier for å øke funksjonshemmedes arbeidsmuligheter, Bliksvær og Hanssen (2003). De samme forfatterne fant i en senere studie at utdanningsnivåets betydning for yrkesaktiviteten også er klart større for funksjonshemmede enn for ikke-funksjonshemmede (Bliksvær og Hanssen 2006). Dette er et funn som sammenfaller med en analyse av Børing (2002). Han finner at ett ekstra års utdanning for funksjonshemmede øker sannsynligheten for å komme i arbeid med 11 prosent. I en undersøkelse av levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne, finner forfatterne at en person med høyere utdanning har 4.5 ganger høyere sannsynlighet for å være i arbeid enn en person med grunnskoleutdanning. Også for personer uten en funksjonsnedsettelse er det en klar økning i sysselsettingen for dem med høyere utdanning, men effekten av utdanning er bare det halve av det den er for personer med nedsatt funksjonsevne (Molden, Wendelborg og Tøssebro 2009).

Skog Hansen og Svalund (2007) peker på at siden effekten av utdanning i forhold til sysselsettingen er klart høyere for funksjonshemmede enn for ikke-funksjonshemmede, vil det å gi utdanning til denne gruppen være en lønnsom investering. Aakvik påpeker i denne sammenhengen at når effekten av utdanning som attføringstiltak indikerer høyere arbeidsmarkedsdeltakelse, kan dette skyldes en seleksjon når det gjelder dem som får utdanning som tiltak (Aakvik 2003).

For sammenligningens skyld viser en rapport fra OECD at ikke bare i Norge, men også i en rekke andre land er det en klar sammenheng mellom økt utdanning og økt grad av sysselsetting for funksjonshemmede (OECD 2008). Det samme viser studier av Dean og Dolan (1992), Melkersson (1999) og Thornton (2005). Dean og Dolan hevder videre at det er mer kostnads-lønnsomt å bruke utdanning i et rehabiliteringsløp enn det er å bruke andre metoder.

Skog Hansen og Reegård (2008) påpeker i denne sammenhengen at selv om utdanning utvilsomt har en svært positiv betydning for sysselsetting for funksjonshemmede, er det likevel ikke slik at økt utdanning automatisk gir innpass på arbeidsmarkedet. Dette er en viktig påpekning, men den endrer ikke det som er et hovedpoeng, nemlig at utdanning er en viktig forutsetning

for å få jobb. Her kan det skytes til at vi vet lite om hvilke typer jobber som funksjonshemmede har. Vi vet eksempelvis lite om de kommer inn i ledende stillinger.

Nedsatt funksjonsevne er forbundet med en sykdom eller en skade som påvirker en eller flere av kroppens funksjonsområder. Det kan være sansene, bevegelsesapparatet, de kognitive ferdighetene eller psyken som er påvirket av sykdommen eller skaden. I denne sammenhengen, der temaet er videregående utdanning og overgangen til arbeidslivet, er det først og fremst personer med vanlig kognitive ferdigheter vi omtaler i fremstillingen. Det innebærer at vi ikke forholder oss til utdanning og overgang til arbeidslivet for personer med så store kognitive vansker/utviklingshemning at de har problemer med å gjennomføre en vanlig høyere utdanning og gå inn i en ordinær jobb. For en mer utfyllende gjennomgang av ulike grupper situasjon på arbeidsmarkedet, vises det imidlertid til Norvoll og Fossetøl (2010).

Før vi går over til å se på ulike tiltak som er iverksatt for å øke sysselsettingen, særlig for unge med nedsatt funksjonsevne, vil vi kort trekke frem to «pilarer» som denne politiske målsettingen bygger på.

## **ARBEIDSLINJA**

Det har lenge vært en politisk målsetting å øke andelen funksjonshemmede i arbeidslivet. Denne målsettingen er både forankret i velferdspolitikken og i likestillingspolitikken.

På 1970-tallet ble «arbeid for velferd» først etablert som en velferdsstrategi i USA, senere også i land som Danmark og Sverige. I Norge ble den såkalte arbeidslinja introdusert som strategi i forbindelse med Attføringsmeldingen tidlig på 1990-tallet (St.meld. nr. 39 (1991–92)). Senere ble den utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld. 35 (1994–95)). Nå var det var ikke noe nytt å stille krav om arbeid eller aktivitet før varige trygdeytelser ble tilstått, men arbeidslinja representerte likevel en innstramning i forhold til tidligere praksis. I norsk velferdspolitik har strategien særlig gjort seg gjeldende fra 1990-tallet og utover.

Målet med arbeidslinjen er at passive stønader (kontantytelser) skal erstattes av aktiviserende ytelser som kan få flest mulig i arbeid. Den enkeltes rettigheter skal ikke lenger bare være knyttet til kontantytelser, men også til en

rett og plikt til å arbeide, delta i attførings tiltak eller å gjennomgå opplæring/utdanning der dette er mulig (Attføringsmeldingen, s. 8). Målet om høy sysselsetting skal også inkludere dem som stiller svakt i konkurransen på arbeidsmarkedet. I vår sammenheng betyr dette unge voksne med nedsatt funksjonsevne.

## **DEN SOSIALE MODELLEN**

Omtrent parallelt med innføringen av arbeidslinjen i norsk velferdspolitik, skjedde det en tydelig dreining i den norske politikken på funksjonshemningsfeltet. En rådende medisinske forståelse av funksjonshemming hadde siden syttitallet blitt utfordret av en forståelse der fokus ble flyttet fra den individuelle kroppen og over til samfunnsmessige barrierer mot deltakelse. Det var likevel først og fremst i forbindelse med regjeringens handlingsplaner på nittitallet at denne forståelsen fikk et gjennomslag i politikk og forvaltning. Den første handlingsplanen for likestilling av funksjonshemmede i samfunnet gjaldt for perioden 1990–1993 og den andre handlingsplanen gjaldt for perioden 1994–1997. I tillegg kom en tredje handlingsplan som gjaldt for perioden 1998 til 2001(2002). De to første handlingsplanene ble lagt frem omtrent på samme tid som henholdsvis attføringsmeldingen og velferdsmeldingen, og begge handlingsplanene hadde som ett av flere mål at funksjonshemmede skulle ha den samme rett til utdanning og arbeid som andre. Målet med handlingsplanene var at samfunnsskapte barrierer, som sto i veien for funksjonshemmedes muligheter for å delta i samfunnet på linje med andre, skulle identifiseres, fjernes helt eller bygges ned.

Siden den tid har det ikke skjedd store endringer til det positive når det gjelder sysselsettingen for unge med nedsatt funksjonsevne. I hele den perioden som har gått fra handlingsplanene ble lagt frem og til i dag, har sysselsettingsandelen ligget betydelig lavere enn for ikke-funksjonshemmet ungdom. Det helt sentrale spørsmålet vi må stille oss er hva som kan være årsakene til dette, til tross for at målsettingen om å øke sysselsettingsandelen er solid forankret både i velferdspolitikken og i likestillingspolitikken.

Hensikten med det som følger nedenfor er ikke å forsøke å identifisere den enkeltfaktor eller de enkeltfaktorer som kan forklare forskjellene i sysselsettingsgrad mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede. Det vil

være en for ambisiøs oppgave. Det som er vår hensikt er å trekke frem forhold som kan ha betydning for å forklare forskjellene, samtidig som vi sier noe om kunnskapsstatus på de områdene vi trekker inn.

Vi vet altså at sysselsettingsgraden for unge voksne med nedsatt funksjonsevne i snitt er betydelig lavere enn den tilsvarende andelen for ikke-funksjonshemmede i samme aldersgruppe. Det vi videre vet er at funksjonshemmingens type og grad har betydning for om man kommer inn på arbeidsmarkedet eller ikke, at utdanningens lengde har stor betydning og at (funksjonshemmede) kvinner oftere enn menn faller utenfor arbeidsmarkedet. Vi kan med andre ord si at variabler som helsetilstand, utdanningsgrad og kjønn har betydning. Videre er det slik at disse variablene kan samvariere. For eksempel kan betydningen av utdanning bli påvirket av variabelen kjønn, og helsetilstanden vil ha betydning for den utdanningen en tar. Men i tillegg til samvariasjon mellom disse tre variablene, kan de også samvariere med andre forhold som både er individuelle og strukturelle.

### 1.3 Myndighetenes tiltak for å lette overgangen til arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne

#### **JURIDISKE VIRKEMIDLER**

I 2001 ble det tatt inn et eget punkt i arbeidsmiljølovens §55a for å forhindre at personer med nedsatt funksjonsevne skulle bli diskriminert ved ansettelse i arbeidslivet. Åtte år senere, i 2009, trådte den nye Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven i kraft. I dagligtale blir loven stort sett kalt antidiskrimineringsloven. Med den nye loven har funksjonshemmede i Norge fått et diskrimineringsvern. I praksis betyr dette at alle nye offentlige bygg og transportmidler (unntatt fly og skip) skal være universelt utformet. Det betyr også at personer som opplever at de blir diskriminert, kan klage til likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Antidiskrimineringsloven skal sikre at en befolkningsgruppe ikke ekskluderes og nektes de goder som tilbys resten av befolkningen. Loven skal likestille funksjonshemmede med andre borgere. Loven gjelder både direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering er for eksempel å bli nektet adgang til et utested med begrunnelser som «vi vil ikke ha sårne her». Indirekte



diskriminering er for eksempel i praksis å utestenge folk med funksjonsnedsettelse på grunn av manglende tilgjengelighet.

Vi har ingen god empiri som kan fortelle oss om tilføyelsen i arbeidsmiljøloven fra 2001, eller den mer omfattende Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, har gjort det lettere for personer med nedsatt funksjonsevne å komme inn på arbeidsmarkedet. Tallene referert ovenfor, henholdsvis fra SSBs AKU og levekårsundersøkelsene, gir imidlertid ingen holdepunkter for å hevde at disse lovendringene har hatt noen stor betydning for sysselsettingsgraden. En forklaring på dette kan selvsagt være at funksjonshemmede i liten grad har blitt diskriminert ved ansettelser, noe vi ikke tror er noen hovedforklaring. En hypotese er derfor at den typen diskriminering som reguleres av loven ikke fanger opp virkeligheten på arbeidsmarkedet.

#### **UTDANNINGSPOLITISKE VIRKEMIDLER**

Myndighetene har i noen grad erkjent det behovet enkelte unge med nedsatt funksjonsevne har for ekstra økonomisk støtte under utdanningen. I statens lånekasse for utdanning er det derfor innført en tredelt støtteordning som omfatter et stipend som kommer i tillegg til de ordinære stipendene i lånekassa, støtte om sommeren og støtte til et tilleggsår. Stipendet er behovsprøvd mot inntekt, trygdeytelser og formue. Støtte om sommeren innebærer at man kan få støtte i to ekstra måneder om sommeren. Avslutter man utdanningen i vårsemesteret, har man ikke rett til støtte for sommeren etter. Også denne støtten er behovsprøvd. Dersom læringsmiljøet eller studiesituasjonen ved lærestedet ikke er tilpasset funksjonsevnen eller funksjonshemmingen til en student, kan han/hun ha rett til støtte til forsinkelser ut over 60 studiepoeng / ett undervisningsår. Da blir hele basisstøtten gitt som stipend. Dette stipendet er ikke behovsprøvd.

Yrkesrettet attføring har lenge vært myndighetenes viktigste virkemiddel for å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Ordningen opphørte fra 1. mars 2010. Fra samme tidspunkt er det innført en ny stønad som erstatter tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger. Den nye stønaden har navnet arbeidsavklaringspenger (AAP)<sup>3</sup>. For dem som tidligere fikk innvilget støtte til yrkesrettet attføring blir stønaden

---

<sup>3</sup> Der vi omtaler ordningen før 2010 bruker vi betegnelsen yrkesrettet attføring.

som før gitt i form av økonomisk støtte til å gjennomføre en utdanning som skal kvalifisere den enkelte for arbeidsmarkedet. Ordningen er ikke først og fremst etablert for at yngre funksjonshemmede skal komme i arbeid. Den er primært rettet inn mot å hjelpe dem som av helsemessige årsaker blir satt utenfor arbeidslivet i en lengre periode, og som senere skal tilbake, kanskje i en annen type jobb enn den de hadde da de måtte tre ut av yrkeslivet. I mangel av andre og mer målrettede virkemidler, rettet inn mot dem som aldri har vært i arbeid, benyttes stønaden også som et virkemiddel for å hjelpe unge funksjonshemmede til å få en mulighet på arbeidsmarkedet. For de fleste unge med nedsatt funksjonsevne er det altså ingen tilbakeføring til tidligere yrkesaktivitet som er problemstillingen. Det mange kan ha behov for er både å få bistand til å gjennomføre en utdanning som er forenlig med det funksjonsnivået og de interessene de har, dernest å få bistand til å realisere denne utdanningen på et arbeidsmarked. Et riktigere begrep enn attføring vil dermed være yrkesrettet *innføring*.

Forutsetningen for å komme inn under ordningen (støtte til utdanning), er at man oppfyller de medisinske kriteriene ordningen krever og at den utdanningen som velges blir vurdert som hensiktsmessig.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2012 la regjeringen frem en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien var blant annet forankret i delmål to i IA-avtalen for 2010–2013, om å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Satsingen rettet seg særlig mot å øke sysselsettingen for unge med nedsatt funksjonsevne, som vil si de under 30 år. Innsatsen ble rettet mot det regjeringen definerte som fire barrierer mot unge funksjonshemmedes muligheter til å komme i arbeid, diskriminering, kostnader, produktivitetskrav og informasjon/holdninger hos arbeidsgivere. Det ble iverksatt flere tiltak, som eksempelvis, 500 tiltaksplasser til hovedmålgruppen, et tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere, en forsøksordning med bruk av mentorer for å styrke oppfølgingen av personer med nedsatt funksjonsevne i den enkelte virksomhet, en styrking av et prosjekt om bruk av funksjonsassistenter, styrking av NAVs arbeidslivssentre og midler til kompetanseutvikling innad i NAV.

## 1.4 Andre virkemidler

I statsbudsjettet for 2013<sup>4</sup> foreslo regjeringen en rekke tiltak for å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Nærmere beskrivelse av tiltakene:

Gjennom Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne satte Regjeringen i 2012 i verk nye tiltak og forsterket innsatsen spesielt rettet mot unge med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene fra 2012 ble videreført i statsbudsjettet for 2013. Dette igjen innebærer at Regjeringen videreførte:

Forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne.

Forsøk med funksjonsassistanse i arbeidslivet.

Oppfølging ved bruk av mentorer.

Informasjons- og kompetanseutviklingsarbeid knyttet til strategien, i regi av Arbeids- og velferdsetaten og øremerkingen av 40 stillinger i Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen styrket jobbstrategien ytterligere i 2013, blant annet ved å knytte 400 flere tiltaksplasser til målgruppen.

### **OFFENTLIGE VIRKSOMHETER SOM ROLLEMODELLER**

Regjeringen velger ut noen statlige foregangsetater som rollemodeller for andre. Disse skal jobbe systematisk og målrettet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Arbeidstilsynet og Statens Pensjonskasse er valgt ut til å være slike foregangsetater.

Etatene skal bidra til at unge med nedsatt funksjonsevne får praksis og arbeidserfaring i virksomheten, og høste erfaringer som andre virksomheter kan lære av. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet deltar med sikte på å bidra til at erfaringer overføres til andre statlige virksomheter.

Kommunene er også viktige arenaer for inkludering. Arbeidsdepartementet har, i samarbeid med KS, invitert kommunene Sandnes, Bergen,

---

<sup>4</sup> Hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressepenter/pressemeldinger/2012/flere-med-nedsatt-funksjonsevne-skal-kom.html?id=701194>

Sarpsborg og Lindesnes til å være foregangskommuner i å inkludere flere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten bistår kommunene med oppfølging og tilretteleggingsbistand. Samarbeidet skal ta utgangspunkt i virkemidlene i jobbstrategien med sikte på å få flere med nedsatt funksjonsevne i jobb. Målet er å få økt kunnskap om hva som fremmer og hva som hemmer arbeidsdeltakelse.

#### **ARBEIDS- OG UTDANNINGSREISER GJØRES PERMANENT OG LANDSOMFATTENDE**

Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser skal tilrettelegge for økt deltagelse i arbeid og utdanning og bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne ikke må takke nei til tilbud på grunn av manglende transporttilbud. Forsøksordningen ble evaluert i 2011, og evalueringen viser at arbeids- og utdanningsreiser bidrar til at flere personer med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid og kan arbeide mer og lengre enn de ellers hadde kunnet gjøre. På bakgrunn av dette foreslår Regjeringen at forsøksordningen omgjøres til en permanent landsdekkende ordning.

#### **AKTIVITETSPLAN**

For budsjettåret 2013 har myndighetene også innført en ordning der alle unge under 25 år innen en måned etter kontakt skal få utarbeidet en skreddersydd aktivitetsplan med tiltak basert på hvilke behov man har. Det blir opprettet 25 stillinger for egne kontaktpersoner ved de største NAV-kontorene for å sikre en styrket ungdomsoppfølging. Denne oppfølgingen vil være nyttig og viktig også for unge med nedsatt funksjonsevne.

I dag må ungdom gå ledige i tre måneder før de er garantert oppfølging fra NAV, og de må gå ledige i seks måneder for å bli sikret arbeidsmarkeds-tiltak.

Aktivitetsplanen skal utarbeides i samarbeid med brukeren, og er en plan for hva som skal til for at han eller hun skal komme i arbeid. Denne planen kan inneholde tiltak og virkemidler fra NAV, men også andre tilbud som skole, rehabilitering og psykiatrisjelp dersom den enkelte har behov for dette for å nå målet om arbeid.

Regjeringen starter opp et nytt forsøk med lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer med rett til arbeidsavklaringspenger. I tillegg til lønnstilskudd til arbeidsgiver vil det bli avsatt midler til oppfølging av arbeidsgiver og tiltaksdeltaker.

Erfaringer fra andre forsøk viser at god oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver betyr mye for å lykkes. Aktiv oppfølging vil derfor være en del av forsøket, og det vil være aktuelt å prøve ut ulike former for oppfølging. Unge mottakere av arbeidsavklaringspenger skal prioriteres. Regjeringen forventer at dette tiltaket, sammen med jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, skal bidra til at flere unge får en varig forankring i arbeidslivet. Det ble lagt opp til at 300 deltakere ville komme inn på ordningen i løpet av 2013.

Hva vet vi om effekten av tidligere tiltak? Svaret er at vi ikke vet så mye, men vi vet noe om effekten av lønnstilskudd og av utdanning. Norvoll og Fossetøl (2007) diskuterer lønnstilskuddsordninger av typen tidsubestemt lønnstilskudd (TULT), og ser denne ordningen i forhold til tilsvarende ordninger i andre land. Deres konklusjon er at i Norge har ordningen TULT mer dreid seg mot å møte de utfordringer eldre ansatte opplever og at NAV nedprioriterer TULT brukt som virkemiddel for arbeidssøkere/personer som står utenfor arbeidslivet. OECD har også rettet kritikk mot ordningen fordi den gir svake incentiver for å få eller beholde en jobb uten lønnstilskudd. Ordningen er for attraktiv sammenlignet med det å ha en ordinær ansettelse (OECD 2008). Det gjenstår å se om satsningen for 2013, som er mer innrettet mot yngre arbeidssøkere, blir et mer effektivt tiltak for å sikre varig etablering på arbeidsmarkedet for yngre arbeidssøkere enn det den tidligere ordningen var.

Tiltakene ovenfor utgjør myndighetenes viktigste tiltak for å øke sysselsettingsandelen for personer med nedsatt funksjonsevne. Det finnes også en rekke tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er tiltak som faller innenfor begrepet arbeidsrettet bistand. Vi er klar over at det kan være grenseoppganger som er vanskelige å trekke mellom nedsatt funksjonsevne og et behov for arbeidsrettet bistand. For en mer utfyllende diskusjon av tiltak som faller innenfor ordningene med arbeidsrettet bistand, vises det til NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak.

## 1.5 Nærmere om utdanning som tiltak

Sammenligner man effekten av utdanning som attføringstiltak med lønnskudd gitt til arbeidsgiver, finner man at effektene av å delta i utdanningstiltak er på linje med effekten av lønnskudd når det gjelder andelen som blir sysselsatt. Den langvarige effekten av de to tiltaksformene er imidlertid klart forskjellige. Lønnskudd har først og fremst en positiv effekt på sysselsettingen i starten av et yrkesliv og effekten avtar etter hvert. Effekten av utdanning stiger imidlertid svakt med varigheten av sysselsetting. I tillegg oppleves tiltaket som positivt av brukerne, i den forstand at de opplever at de har innflytelse over tiltaket (Bergsgard og Løyland 2004 referert i Norvoll og Fossetøl 2010).

Selv om støtte til utdanning har vist seg å være et godt virkemiddel for å øke sysselsettingen for unge med nedsatt funksjonsevne, er dette et virkemiddel som er under press. Som del av en bredere innstramming av retten til yrkesrettet attføring, gitt som utdanning, ble aldersgrensen for å motta denne ytelsen hevet fra 22 til 26 år i 2004. Begrunnelsen for aldershevingen var prinsippet om at ungdom i vanlig utdanningsalder som hovedregel ikke skal få dekket utdanningskostnader gjennom trygdesystemet. Formålet med regelendringen var dermed å begrense mulighetene for ungdom mellom 22 og 26 år til å få skolegang som en del av attføringsløpet. En undersøkelse gjennomført av ECON (2006) viser at hevingen av aldersgrensen førte til at færre søkte om attføring som utdanning og at flere som søkte om og fikk innvilget attføring, begynte i arbeidspraksis fremfor i utdanning. Den hevede aldersgrensen førte til mindre utgifter til skolepenger, men effekten av tiltaket var likevel mindre enn forventet. Hovedgrunnen til dette er at en stor del av unge funksjonshemmede i aldersgruppen 22 til 26 år har fått unntak fra aldersgrensen. Det samme gjelder for dem under 22 år. Vi vet imidlertid lite om hvorfor en betydelig andel søker om fritak fra aldersgrensen. Vi tror imidlertid det kan tyde på at tiltaket blir sett på som godt og nyttig av unge funksjonshemmede selv.

En av hovedhensiktene med regelendringen i 2004 var å redusere kostnader til yrkesrettet attføring. Et viktig spørsmål i denne sammenhengen er likevel om regelendringen har hatt større ulemper enn fordeler. I rapporten til ECON trekkes det frem (side 5) at aldersgrensen i noen tilfeller kan føre til attføringsløp som ikke er det mest hensiktsmessige for søkerens muligheter til å få og til å beholde arbeid. Dette kan eksempelvis skje når det i stedet for

skolegang gis arbeidspraksis som attføringstiltak. Videre trekkes det frem at det er en ulempe ved ordningen at innslaget av skjønn er stort. Dette kan føre til ulikebehandling av unge som søker attføring. Om en person i det hele tatt søker om attføring og om vedkommende i så fall får unntak, kan være avhengig av den informasjonen som gis og av de vurderinger som gjøres på det lokale NAV-kontoret. Siden det er et betydelig innslag av skjønn kan vurderingene variere fra kontor til kontor og fra saksbehandler til saksbehandler. Dette er observasjoner som blir diskutert senere i denne rapporten. Et annet poeng er at kostnadene ved å administrere ordningen med attføring kan være store. Både fordi en betydelig andel av søkerne til ytelsen er under 26 år og fordi en stor del klager dersom de ikke får unntak. Spørsmålet er derfor om aldersgrensen er hensiktsmessig og om man ikke kan ivareta de hensyn man ønsket, ved å innføre aldersbegrensningen, gjennom andre typer tiltak som for eksempel en helhetlig vurdering av utdanningens hensiktsmessighet for den enkelte søker. Alle attføringstiltak skal uansett vurderes i forhold til tiltakets nødvendighet og hensiktsmessighet (Econ 2006).

#### **BARRIERER MOT DELTAKELSE I ARBEIDSLIVET**

Når den enkelte har kommet gjennom utdanningssystemet, står hun eller han ofte overfor nye utfordringer når det gjelder å bli inkludert i arbeidslivet. Før vi sier noe om hva vi vet om overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, skal vi kort trekke frem og tydeliggjøre noen vesentlige barrierer mot yrkesdeltakelse for unge med nedsatt funksjonsevne.

Vi har understreket den betydning utdanning og kompetanse har for overgangen til arbeidsmarkedet og skal ikke gjenta dette her. Det er en sak å ha en utdanning som kvalifiserer for yrkeslivet, en annen sak er det å nå frem til arbeidsgivere som ønsker å nyttiggjøre seg den kunnskapen man har.

#### **ARBEIDSGIVERES HOLDNINGER**

Blant annet Anvik viser i en undersøkelse fra 2006, at mange funksjonshemmede søker på stillinger de helt klart er kvalifisert for, men uten at de blir innkalt til intervju. Grunnene til dette kan selvsagt være flere, men både Anvik (2006), Skog Hansen og Reegård (2008) og Solstad Vedeler og Mossige (2010) viser at en vesentlig grunn til manglende innkalling til intervju, er at arbeidsgivere vegrer seg mot å ansette unge med nedsatt funksjonsevne. I en

undersøkelse gjennomført for å få kunnskap om hvor sannsynlig det var å innkalle personer med nedsatt funksjonsevne til intervju, fant man at funksjonshemmede var den gruppen som hadde minst sannsynlighet. Da ble denne gruppen sammenlignet med andre grupper som kan ha problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, som tidligere straffedømte og innvandrere. Bare hver tiende leder svarte eksempelvis at det var sannsynlig eller svært sannsynlig at de ville ha innkalt til intervju en «meget godt» kvalifisert 35-åring blind arbeidssøker med førerhund. Det var 37 prosent som svarte at de ville ha innkalt en rullestolbruker (Rapport fra MMI, utarbeidet av Erik Dalen 2006 for Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne).

Vi vet lite om hva som ligger bak arbeidsgiveres vegring mot å innkalle personer med nedsatt funksjonsevne til intervju og eventuelt ansette dem i en stilling de er kvalifisert for. Øverby og Hammer (2006) identifiserer tre mulige årsaker til denne formen for diskriminering. For det første mener de diskriminering kan ha sin rot i det de betegner som kognitive stereotypier, som for eksempel en oppfatning om at funksjonshemmede har lavere kompetanse og/eller lavere arbeidsevne enn det de i virkeligheten har. Den andre årsaken betegner de som den affektive eller følelsesmessige årsaken. Med dette mener de at arbeidsgivere kan ha negative følelser i forhold til funksjonshemmede som gruppe fordi det å være funksjonshemmet knyttes til sykdom og psykiske lidelser. Den tredje grunnen til diskriminering, mener de kan ligge i menneskets trygghetssøking. De fleste av oss foretrekker det vi er trygge på, det vi kjenner til. I praksis kan en slik holdning føre til at mangel på kunnskap om en gruppe mennesker, som funksjonshemmede, kan gjøre det vanskelig for personer som tilhører denne gruppen å bli valgt – for eksempel til en jobb. Arbeidsgivere vil oftest velge det trygge, det de kjenner som en (ubevisst) strategi for ikke å måtte ta den risiko de kanskje opplever det er å kontakte det ukjente (funksjonshemmede). Nordrik (2008) peker i sammenheng med dette på et viktig poeng, nemlig at i politikken på dette området, arbeidslinjen, tas det for gitt at arbeidsgivere er villige til å ta imot funksjonshemmede arbeidssøkere så sant disse er interessert i, og villige til å finne en jobb. Men dette er ikke alltid tilfelle. Det er kanskje heller unntaket enn regelen at arbeidsgivere er villige til dette. Dermed blir det store utfordringer både for arbeidssøkende



unge med nedsatt funksjonsevne og saksbehandlere i NAV, når den unge har avsluttet sin utdanning og skal over i arbeidslivet. Arbeidssøkere blir ikke innkalt til intervju og saksbehandlere i NAV har ingen sanksjonsmidler til å «tvinge» arbeidsgivere til å ta imot funksjonshemmede arbeidssøkere.

For mange funksjonshemmede blir det ofte et dilemma om de skal opplyse om sin funksjonsnedsettelse eller ikke når de søker en jobb (se for eksempel Anvik 2006 og Skarpaas og Rusnes 2008). Dersom man unnlater å opplyse om at man har nedsatt funksjonsevne, har man trolig større mulighet til å bli innkalt til intervju. Skjer dette har man også muligheten til å fortelle om hvordan funksjonsnedsettelsen arter seg og om hvilke tilpasninger man eventuelt vil ha behov for dersom man får jobben. Det vil med andre ord være en mulighet til å opplyse en arbeidsgiver om hva en kan bidra med til tross for at man eksempelvis bruker rullestol. På den annen side kan opplevelsen av at man som arbeidsgiver ikke har blitt fortalt at den man har innkalt til intervju er funksjonshemmet, føre til at hun eller han «låser» seg og gjør intervjuet kortest mulig. Funksjonshemming er fortsatt et vanskelig tema i arbeidslivet. Mange arbeidsgivere vet kanskje ikke hvordan de skal forholde seg til en funksjonshemmet arbeidssøker. Hvilke betegnelser man skal bruke og hvilke spørsmål man kan stille, kan for noen arbeidsgivere oppleves som vanskelig og føre til at intervjuet blir avsluttet så fort som mulig, kanskje før arbeidssøkeren har rukket å få formidlet hvilken kompetanse hun eller han besitter.

Ulempen ved å opplyse i søknaden om at man har nedsatt funksjonsevne, er selvsagt at man reduserer sine muligheter til å bli innkalt til intervju. I en undersøkelse fra FAFO fant forfatterne at nesten åtte av ti respondenter mente at man reduserte sine egne muligheter til å bli innkalt til intervju dersom man i søknaden opplyste at man var funksjonshemmet (Skog Hansen og Reegård 2008).

### **ARBEIDSLIVETS KRAV**

Mange unge kan oppleve at arbeidslivet er krevende. Man skal være fleksibel, mobil, villig til kontinuerlig å tilegne seg ny kunnskap og villig til å omstille seg. I utgangspunktet er det ikke gitt at unge med nedsatt funksjonsevne har mindre forutsetninger for å møte et arbeidsliv som stiller slike krav, enn andre unge. Unge med nedsatt funksjonsevne er ingen homogen gruppe. Ikke minst er det

store variasjoner mellom ulike former for nedsatt funksjonsevne og hvor omfattende funksjonsnedsettelsen er. Det kan for noen være slik at den helsetilstanden de har, og svingninger i denne, fører til at de er avhengig av større fleksibilitet i arbeidslivet enn andre, ikke minst gjelder dette unge med psykiske lidelser. Vi har i dag en avtale mellom staten og partene i arbeidslivet om et inkluderende arbeidsliv (IA avtalen). Men, det er frivillig for den enkelte arbeidsgiver om hun eller han ønsker å ta del i avtalen. Enkelte kan også mene at det er grenser for hvor stor fleksibilitet man kan forvente at den enkelte arbeidsgiver legger for dagen innenfor de rammer en åpen markedsøkonomi setter.

### **MANGLENDE TILRETTELEGGING I ARBEIDSLIVET**

En undersøkelse av Hansen og Svalund (2007) tyder på at i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv, er det lettere for arbeidstakere å få gjort tilpasninger og tilrettelegginger i arbeidssituasjonen om de allerede er i jobben når behovet for tilrettelegginger oppstår. Rusnes (2010) påpeker at dette representerer en spesiell utfordring for unge med nedsatt funksjonsevne fordi de fleste i denne gruppen ikke er etablert på arbeidsmarkedet, men skal inn på arbeidsmarkedet for første gang. Nå er det likevel verken slik at alle med nedsatt funksjonsevne har fått gjort tilpasninger på arbeidsplassen, eller at de har behov for tilpasninger. Hansen og Svalund (2007) finner at i underkant av halvparten av dem som er i jobb ikke har noen tilpasninger. Av disse igjen er det en fjerdedel som oppgir at de har behov for tilpasninger/tilrettelegginger.

En av grunnene til at ikke alle som har behov for tilpasninger har fått gjennomført slike tilpasninger, kan være at man ikke har tatt opp spørsmålet under intervjuet. Undersøkelsen til Skog Hansen og Reegård (2008) viser nemlig at dersom tilrettelegging av arbeidsplassen ble tatt opp som et tema i løpet av søkeprosessen så svekket det mulighetene for å få den aktuelle jobben. Selv om det er lettere for dem som allerede er i arbeid å få gjort tilpasninger, så har ikke alle de tilpasningene de har behov for. En forklaring på dette kan være at man vegrer seg mot å ta opp dette med arbeidsgiver av redsel for å miste jobben. Men denne risikoen må for mange balanseres mot det faktum at det ofte vil være lettere å utføre den aktuelle jobben dersom arbeidsplassen er best mulig tilpasset de behovene man har.

Unge med nedsatt funksjonsevne, som etter mange års hard innsats står igjen med en høyere utdanning, er en selektert gruppe. De er i tillegg til å være velutdannede, målbevisste, arbeidsomme og gode til å planlegge (se for eksempel Grue og Rua 2013). De besitter med andre ord de egenskaper som bør være enhver arbeidsgivers drømmeegenskaper hos en arbeidstaker. De får likevel ofte ikke jobb, i det minst ikke med en gang. Anvik (2006) har i denne sammenhengen pekt på hvordan det å oppleve at så få etterspør dem som arbeidstakere, gjør at mange må kjempe for å bevare et selvbilde som er forankret i en tro på egne ferdigheter og kompetanse. Som mennesker med et ønske og en rett til å leve et liv som alle andre (Anvik 2006). Dersom vanskene blir for store og det tar for lang tid å komme i arbeid kan dette føre til en svekket tro på egne muligheter og igjen svekke iveren etter å søke en jobb. Dette har også blitt dokumentert i annen forskning (se for eksempel Nordrik 2008 og Skog Hansen og Reegård 2008).

Hvilken kunnskap har vi da egentlig om overgangen mellom utdanning og arbeid? Svaret er at vi vet noe, men ikke nok. Dette er et tema for neste avsnitt.

## 1.6 Nærmere om overgangen mellom utdanning og arbeid

Hoveddelen av de undersøkelsene som har tematisert overgangen fra utdanning til arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne i Norge, har vært mindre kvalitative studier. Disse har imidlertid gitt nyttig kunnskap og innsikt. De har vist at det oftest er unge med ressurser som lykkes best med overgangen. Det er unge som har god faglig kunnskap/kompetanse, god byråkratisk kompetanse, et godt selvbilde og ofte – god støtte fra foreldre og andre (se for eksempel Anvik 2006, Berge og Lorentsen 2009, Skog Hansen og Reegård 2008, Legard og Terjesen 2010 og Grue og Rua 2013). I en del tilfeller kan også hjelpetiltak, først og fremst fra NAV være nyttig for å lykkes med overgangen utdanning–arbeid. Men i en del tilfeller vil støtten fra NAV kunne ha en negativ effekt, blant annet på grunn av mangelfull oppfølging av behovet for hjelpemidler, mangelfullt samarbeid mellom ulike instanser, restriktive og stivbeinte regelfortolkninger av saksbehandlere og lite «skreddersøm» når det gjelder utformingen av individuelle tiltak (se for eksempel Anvik 2006, Vedeler 2009 og Vedeler og Mossige 2009, 2010).

Den største kvantitative undersøkelsen om dette tema er blitt gjennomført ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) (Legard 2012). Undersøkelsen er del av et større OECD-prosjekt der tilsvarende undersøkelse blir gjennomført i ulike land. Undersøkelsen viser (som andre undersøkelser referert ovenfor) at den viktigste forutsetningen for å komme i arbeid er høyere utdanning<sup>5</sup>. Den viser videre at graden av nedsatt funksjonsevne har betydning for overgangen til arbeidslivet etter endt utdanning. Den enkeltfaktoren som sterkest trekker i retning av dårlige muligheter på arbeidsmarkedet, er sykdomsperioder i overgangsfasen mellom utdanning og arbeid. En analyse viste eksempelvis at en person med høyere utdanning og store hverdagsbegrensninger på grunn av funksjonsnedsettelsen, hadde 80 prosent sannsynlighet for å være i jobb. Hadde personen i tillegg sykdom i overgangsfasen, sank sannsynligheten til å være i jobb til 18 prosent. Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at det er personer med store begrensninger i hverdagen, fysiske funksjonsnedsettelse og sykdomsperioder som har lavest sannsynlighet for å være i jobb etter endt utdanning, særlig dersom de i tillegg ikke har en høyere utdanning. Et interessant funn i undersøkelsen er at dersom en person har høyere utdanning så vil dette kunne redusere betydningen av begrensninger i hverdagen på grunn av funksjonsnedsettelsen.

Et overraskende funn i undersøkelsen er at de som ikke har deltatt i arbeidsmarkedstiltak i overgangsfasen, mellom utdanning og arbeid, har en større sannsynlighet for å være i arbeid enn de som har deltatt i slike tiltak. Når sannsynligheten for å være i jobb når man har deltatt i arbeidsmarkedstiltak er lavere enn når man ikke har deltatt i tiltak, så er det ikke slik at tiltaket i seg selv nødvendigvis reduserer muligheten til å komme i jobb. Det er trolig heller slik at denne variabelen uttrykker andre bakenforliggende forhold. Hvilke forhold dette eventuelt er, gir imidlertid ikke undersøkelsen noe svar på. Funnet viser likevel at de som deltar på arbeidsmarkedstiltak ikke nødvendigvis øker sine muligheter for å komme i arbeid. Derfor trenger vi mer kunnskap om hvem disse unge er, hva tiltakene bidrar med og hvordan de eventuelt kan endres for at deltakelse skal virke fremmende på overgangen til arbeidslivet.

---

<sup>5</sup> Bruttoutvalget var på 707 personer i aldersgruppen 19–35 år.

Undersøkelsen viser videre at kvinner noe oftere enn menn har lyktes i overgangen til arbeidsmarkedet og at foreldrenes utdanningsnivå har en viss betydning. I rapporten kommer det frem at det å fullføre videregående skole er en svært vesentlig faktor. Mens andelen sysselsatte med fullført videregående skole er på 81 prosent, så øker denne til 86 prosent for dem som også har fullført en høyere utdanning. Siden alle som fullfører høyere utdanning også har fullført videregående skole, blir det å gjennomføre videregående skole en viktig indikator for sannsynligheten for overgang til arbeidslivet. Andelen som er i arbeid uten fullført videregående skole er på 52 prosent.

Undersøkelsen viser videre at når det gjelder selve overgangen til arbeidslivet så oppgir de fleste at denne var ganske uproblematisk. Det var 73 prosent av de som hadde kommet i jobb som oppga at overgangen var ganske uproblematisk og at det var veldig eller ganske lett å få en jobb, mens 27 prosent sier at det var veldig eller ganske vanskelig å få en jobb. Vansker med å få en jobb ble oftest direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen. Rundt halvparten av de som opplevde vansker svarte at det var vanskelig å finne en jobb som var tilpasset egen arbeidskapasitet, fire av ti oppga at det å finne en godt tilrettelagt arbeidsplass var et problem, en tredjedel mente det var vanskelig å være like fleksibel som andre arbeidstakere og rundt en fjerdedel oppga at de møtte fordommer i jobbsøkningsprosessen. En fjerdedel var det også som mente at byråkratiske hindringer gjorde det vanskelig å komme i arbeid<sup>6</sup>. Videre viser undersøkelsen at de som opplevde det vanskelig å komme i jobb, jevnt over har dårligere arbeidsforhold når de først har kommet i jobb. Denne gruppen hadde også en lavere inntekt enn de som oppga at det var relativt lett å komme i jobb.

Samlet sett viser undersøkelsen at flesteparten av de unge som var sysselsatt hadde god inntekt, arbeidet heltid og var fornøyd med jobben

Av nettoutvalget på 373 respondenter var det 83 som var uten jobb. Av disse var 64 prosent uføretrygdede, 24 prosent var arbeidsledige og 12 prosent sysselsatt på et tiltak i regi av det offentlige. Etter å ha identifisert en rekke faktorer som har betydning for å lykkes i overgangen mellom utdanning og arbeid, ser forfatteren av rapporten på hvilken betydning det å være i arbeid har for den enkelte.

---

<sup>6</sup> Flere grunner kunne oppgis.

Undersøkelsen viser at ungdom som er i jobb jevnt over scorer høyere på en rekke levekårsindikatorer enn ungdom som står utenfor arbeidslivet. En klart større andel oppgir at de lever et selvstendig liv, er aktive i samfunnslivet, er likeverdige samfunnsborgere og har en god selvfølelse.

Mens 60 prosent av de som er i jobb opplever å være likeverdige borgere, er det bare 26 prosent av de som ikke er i jobb som opplever dette. Funnet understreker dermed den betydningen det å være i jobb har for opplevelsen av å være en fullverdig deltaker i samfunnet.

### 1.7 Hva vi vet – og hva vi ikke vet nok om (kunnskapsbehov)

Vi har klare indikasjoner på at utdanning og utdanningens lengde er den enkeltfaktor som har størst betydning for om man lykkes på arbeidsmarkedet, men vi vet lite om hvilke faktorer som påvirker den enkeltes vei gjennom utdanningssystemet. Vi tenker her på faktorer som virker fremmende eller hemmende på den enkeltes kunnskapsmessige utvikling og sannsynligheten for at den enkelte vil gå videre i utdanningssystemet.

Eksempelvis trenger vi bedre kunnskap om hvilken betydning skoledagens organisering, skolens tilgjengelighet, læringsmiljøet og det psykososiale miljøet på skolen har for funksjonshemmede elevers motivasjon og læring. Er det kjennetegn ved den enkelte skole som kan være med på å forklare hvorfor noen unge med nedsatt funksjonsevne ønsker å ta en videregående utdanning for senere å komme inn på arbeidsmarkedet, mens andre ikke gjør det? Er det kanskje slik at kjennetegn ved enkelte skoler bidrar til at noen unge med nedsatt funksjonsevne «får tent gnisten» om å ta en videregående utdanning, eller det motsatte at en gnist de hadde, slukner.

Vi kan illustrere noe av problematikken gjennom et eksempel. Unge med nedsatt funksjonsevne er avhengige av at de fysiske omgivelsene på skolen er slik at de kan komme frem til viktige rom som klasserom, toalett og fellesrom. For de som bruker rullestol betyr dette at skolen må ha ramper, terskelfri adkomst og/eller heis. I dag er det en stor del av skolene som ikke er (godt nok) tilrettelagt unge med ulike funksjonsnedsettelse. Da den tidligere segregerende skolepolitikken ble forlatt på 1970-tallet, skjedde det ikke samtidig en fysisk tilrettelegging av den eksisterende bygningsmassen. Nye skoler ble heller

ikke alltid bygget med det utgangspunktet at også elever med nedsatt funksjonsevne skulle ha fullstendig tilgang til skolens ulike rom. Heller ikke ble de bygget slik at foreldre som selv hadde nedsatt funksjonsevne skulle kunne besøke skolen i forbindelse med konferansetimer, foreldremøter eller lignende.

For elever med nedsatt funksjonsevne fører manglende tilrettelegging på skolen blant annet til at skoledagen kan bli unødige slitsom. Det kan være tungt og vanskelig å komme fra det ene klasserommet til det andre. I tillegg kan det ta lang tid å forflytte seg, noe som igjen kan føre til at elever med nedsatt funksjonsevne blir sittende inne i klasserommet i frikvarterene, kanskje sammen med assistenten de har, i stedet for å ta del i den sosiale samhandlingen som utspiller seg utenfor vinduene, i skolegården. I dag, snart 40 år etter at inkluderingsstanken ble en del av skolehverdagen, har vi lite, om noe systematisk kunnskap om hvordan eksempelvis skolens fysiske utforming virker inn på funksjonshemmede elevers læringsmuligheter<sup>7</sup>.

## **FAMILIEBAKGRUNN**

Vi vet at sosial bakgrunn har betydning for unges utdanningsvalg og utdanningslengde. Det er ingen grunn til å tro at dette er noe forskjellig for unge med nedsatt funksjonsevne. Det finnes få systematiske studier av hvilken betydning sosial bakgrunn har for denne gruppens utdanningsvalg og hvor lang utdanning de gjennomfører. Særlig interessant vil det være å få kunnskap om hvilke egenskaper ved oppvekstfamilien som har betydning for den enkeltes utdanningsløp og videre overgang til yrkeslivet. Er det eksempelvis slik at noen familier fremmer, mens andre hemmer den enkeltes motivasjon og forventninger i forhold til utdanning og arbeidsliv? Er det kanskje slik at noen foreldre kjenner offentlige etater bedre enn andre, at de besitter en form for «byråkratisk kompetanse» som kan gjøre det enklere å nå frem gjennom utdanningssystemet og dermed lette overgangen til arbeidslivet for en sønn/

---

<sup>7</sup> Når det gjelder videregående utdanning vet vi noe om dette. Eva Magnus' doktorgradsavhandling *Student som alle andre. En studie av hverdagslivet til studenter med nedsatt funksjonsevne* (NTNU 2009) belyser ulike typer av barrierer, uforstand og uvitenhet som unge mennesker med nedsatt funksjonsevne kan erfare fra en utdanningsinstitusjons ansatte og de mange praktiske utfordringene med å legge til rette utdanningen i forhold til hverdagslivets organisering.

datter? Eller er det kanskje slik at foreldre med god økonomi kan bistå med en hjelp og støtte gjennom utdanningen som gjør det lettere for enkelte unge å gjennomføre en høyere utdanning og gjennom dette være bedre kvalifisert for arbeidsmarkedet.

### **FRITID OG JEVNALDERSAMVÆR**

Kunnskap og kompetanse omfatter mer enn det man lærer på skolen. Ikke minst er tilegnelsen av sosial kompetanse en viktig del av det vi kan betegne som den uformelle læringen. Slik læring finner i hovedsak sted på fritiden, i organiserte og uorganiserte aktiviteter, i samværet med andre unge. Gjennom sosial samhandling med jevnaldrende lærer unge med nedsatt funksjonsevne kulturelle og sosiale koder som er vesentlige for all samhandling med andre mennesker. Vi vet lite om hvilken betydning omfanget og graden av deltakelse på formelle og uformelle samhandlingsarenaer har for utdanningsplaner, gjennomføringsgrad og overgangen til arbeidslivet for unge med nedsatt funksjonsevne.

## **1.8 Avslutning**

Sammenfattet så vet vi i dag lite om hvilken betydning utdanningssystemet, særlig skolehverdagens organisering og kunnskapsformidling, familiebakgrunn og deltakelse i fritidsaktiviteter og annet jevnaldersamvær, har for gjennomføringen av høyere utdanning og overgangen til arbeidslivet. Kvalitative undersøkelser med et mindre antall respondenter identifiserer likevel enkelte faktorer som nok har betydning (se for eksempel Grue og Rua 2013). Denne undersøkelsen bygger på intervjuer med en gruppe unge voksne som har en fysisk funksjonsnedsettelse. De er alle i arbeid eller i ferd med å avslutte en videregående utdanning på universitet eller høyskole. I tillegg har de etablert seg i egen bolig utenfor foreldrehjemmet. De er med andre ord en gruppe unge som har fulgt den samme «utviklingsbanen» som de fleste andre i samme alder følger. Selv om informantene i denne undersøkelsen er forskjellige og har hatt ulike erfaringer i oppveksten, er det likevel noen faktorer som har hatt betydning for det de har oppnådd. Først og fremst er dette en tro på egne ferdigheter og muligheter. De har hatt et godt selvbilde og en positiv innstilling til det å mestre utfordringer og problemer de har møtt under oppveksten. I mange av



fortellingene kommer det også frem at eget selvbilde og egne mestringsressurser har sammenheng med oppveksterfaringer i familien, på skolen og med venner. Foreldres væremåte, tilstedeværelse og forventninger har sammen med inkludering og deltakelse i skolehverdagen og samværet med jevnaldrende, fremmet en positiv selvbildeutvikling og en god mestringskompetanse hos informantene. Undersøkelsen viser videre at både det å ha et positivt selvbilde og en god mestringskompetanse er individuelle egenskaper som de unge selv vurderer som viktige for at de har kommet dit de er.

## 2 Om endringer i støtten til utdanning – bakgrunn og konsekvenser<sup>8</sup>

### 2.1 Innledning

Vi har i kapittel 1 referert forskning som viser at utdanning er et effektivt virkemiddel for å få flere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeid. I 2004 ble det innført endrede regler når det gjelder lengden på den tiden en person kan motta yrkesrettet attføring gitt som utdanning. Samtidig ble aldersgrensen for når man kan få slik støtte hevet. Året før, i 2003, ble det også innført et økonomisk tak på støttebeløpet.

Hva var bakgrunnen for disse endringene av regelverket og hvilken betydning kan de ha hatt for a) antallet unge som mottar utdanningsstøtte som yrkesrettet attføring og b) brukernes overgang til yrkeslivet?

Yrkesrettet attføring, gitt som utdanning, har lenge vært et viktig virkemiddel for å øke sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Ordningen opphørte fra 1. mars 2010. Fra samme tidspunkt ble den erstattet av en ny stønad som i tillegg til yrkesrettet attføring også erstatter tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger. Den nye stønaden har navnet arbeidsavklaringspenger<sup>9</sup> (AAP). For dem som tidligere fikk innvilget støtte til utdanning under yrkesrettet attføring blir stønaden som før gitt i form av støtte til en utdanning som skal kvalifisere den enkelte for arbeidsmarkedet.

Ordningen er ikke først og fremst etablert for at yngre funksjonshemmede skal komme i arbeid. Den er primært rettet inn mot å hjelpe dem som av helsemessige grunner blir satt utenfor arbeidslivet i en lengre periode, og som senere skal tilbake, kanskje i en annen type jobb enn den de hadde da de måtte tre ut av yrkeslivet. For dem som aldri har vært i arbeid, benyttes stønaden som et virkemiddel til å få en egnet utdanning og dermed en mulighet på arbeidsmarkedet. For de fleste unge med nedsatt funksjonsevne er det ingen tilbakeføring til tidligere yrkesaktivitet som er utfordringen. Det

---

<sup>8</sup> Dette kapittelet ble opprinnelige skrevet som en artikkel, derfor kan enkelte gjentakelser forekomme i forhold til annen tekst i rapporten.

<sup>9</sup> Der vi omtaler ordningen før 2010 bruker vi betegnelsen yrkesrettet attføring.

mange trenger hjelp til, er derimot både å få bistand til å gjennomføre en utdanning som er forenlig med det funksjonsnivået og de interessene den enkelte har, dernest å få bistand til å realisere denne utdanningen på et arbeidsmarked. For denne gruppen er det dermed (første gangs) innføring til arbeidsmarkedet som er utfordringen.

Forutsetningen for å komme inn under ordningen (AAP som støtte til utdanning) er at man oppfyller de medisinske kriteriene som kreves og at den utdanningen som velges blir vurdert som hensiktsmessig av NAV.

## 2.2 Situasjonen i dag

Til tross for arbeidslinje og antidiskrimineringslovgivning er fortsatt trygd et vanlig alternativ til arbeid for mange unge med nedsatt funksjonsevne. Tall fra NAV viser at antallet unge uførepensjonister øker noe fra 2002 til 2011. I aldersgruppen 18–30 år økte antallet fra 8084 i 2002 til 9221 i 2011. Økningen var særlig stor for unge under 24 år, 46 prosent. Som andeler av befolkningen har det imidlertid bare vært en svak økning for dem under 24 år og en svak nedgang for dem i aldersgruppen 25–29 år.

I en analyse av medisinske årsaker til uføreytelser blant unge (tidsbegrenset og varig uførepensjon), finner forfatterne at det både i absolutte tall og i tilgangsrater (antall personer med uføreytelser per 100 000) har skjedd en økning i omfanget av uføreytelser for unge under 25 år (Brage og Thune 2008). Selv om en del av dem som årlig blir tildelt tidsbegrenset<sup>10</sup> eller varig uførepensjon går over i arbeid eller utdanning, er det likevel en økning i antallet unge mennesker som lever av pensjon. Dette er imidlertid ikke et særnorsk fenomen. I en rekke europeiske land er det en voksende andel unge med uføreytelser (Wynne & McAnaney 2010).

Hvem er så de unge uførepensjonistene? Her viser forskning at mer enn halvparten av dem har psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser. Mange har også sykdommer i muskel-skjelett og bindevev, samt medfødte sykdommer/skader eller kromosomavvik (Blekesaune 2005, Brage og Thune 2008). I en rapport som har evaluert tidsbegrenset uførestønad, trekkes det frem at den yngste aldersgruppen som får uførepensjon for en stor del består av unge med en

---

<sup>10</sup> Fra 2010 arbeidsavklaringspenger.

medfødt lidelse. Med unntak for denne gruppen er sannsynligheten for å få tidsbegrenset uførepensjon høyere jo yngre søkeren er,

## 2.3 Målsettingen

Norske myndigheter har lenge hatt en uttrykt målsetting om både å øke andelen funksjonshemmede som tar høyere utdanning og å lette overgangen mellom utdanning og arbeid. I NOU 2008:3 «Sett under ett», er det i innledningen til kapittel 19 fremhevet følgende målsettinger:

- Personer med nedsatt funksjonsevne som oppfyller vilkårene for å studere, skal ha samme reelle adgang til høyere utdanning som andre.
- Øke antall studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning til samme andel som i befolkningen for øvrig.
- Lette overgangen mellom høyere utdanning og arbeid for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Det viktigste virkemiddelet for å oppnå de to første av disse målsettingene, har vært og er ordningen med yrkesrettet attføring/arbeidsavklaringspenger.

Det er dokumentert at utdanningens lengde har større betydning for funksjonshemmedes tilknytning til arbeidsmarkedet enn det den har for andre unge. Yrkesrettet attføring/arbeidsavklaringspenger er derfor et godt virkemiddel for å bistå unge funksjonshemmede under en kvalifiseringsperiode frem mot arbeidslivet. Vi vet at funksjonshemmede som gruppe er mindre integrert på arbeidsmarkedet enn andre og alternativet til yrkesaktivitet er uførepensjon. Når støtte til utdanning gis til unge funksjonshemmede i form av yrkesrettet attføring/arbeidsavklaringspenger, kan dette sees på som et tiltak som skal bidra til å oppnå deltakelsesmessig likhet på arbeidsmarkedet for denne gruppen unge.

For å oppnå dette er myndighetene villige til å gjennomføre en politikk som innebærer en viss grad av økonomiske omfordelinger til fordel for dem som faller innenfor ordningen. Annen ungdom må finansiere sin utdanning gjennom lån og stipend i Statens lånekasse.

Som hovedregel er støtten til utdanning som yrkesrettet tiltak i dag begrenset til tre år. En innstramming av tidligere praksis trådte i kraft i 2004. Før denne innstrammingen var det relativt lettere å få støtte til lengre utdanninger, for eksempel utdanning på det vi i dag betegner som masternivå.

Myndighetenes begrunnelse for å stramme inn regelverket var todelt og stikkordene er økonomi og nytte. I odelstingsproposisjonen som lå til grunn for regelendringen, pekes det på at det har vært en stor økning i antallet personer som mottar attføringsytelser. Fra 1999 til 2002 økte andelen med 33 prosent, men utgiftene økte relativt sett sterkere enn antallet yrkeshemmede i disse årene (Ot.prp.nr. 13, 2003–2004, s.1). Dette punktet omtales videre på side to i proposisjonen, der det heter at:

Det er for eksempel ingen varighetsbegrensninger i retten til å motta ytelser i forbindelse med utdanning under yrkesrettet attføring. Andelen av yrkeshemmede som har utdanning som tiltak har økt de siste årene. Mange har fått finansiert lange utdanninger gjennom attføringstiltak. Det er ikke klare indikasjoner på at utdanning av lengre varighet øker overgangen til arbeid i større grad enn noe kortere utdanningsløp.

På side tre i proposisjonen heter det så:

En varighetsbegrensning for utdanning som attføringstiltak vil gi sterkere insentiver for raskere gjennomføring av yrkesrettet attføring og økt fokus på yrkesrettete utdanninger som mål. En varighetsbegrensning på tre år vil gi økt fokus på at målet for attføringen er arbeid og ikke utdanning.

Myndighetenes argumentasjon for nødvendigheten av innstrammingen i regelverket er interessant og skal kort kommenteres. I proposisjonen trekkes det frem at andelen yrkeshemmede, med utdanning som tiltak, har økt de siste årene. Det hevdes at mange har fått finansiert lang utdanning gjennom attføringstiltak, uten at det er noen klare indikasjoner på at utdanning av lengre varighet øker overgangen til arbeid sammenlignet med kortere utdanningsløp. I proposisjonen legges det imidlertid ikke frem forskning eller annen dokumentasjon som underbygger denne påstanden. Derimot kan det gjennom flere studier dokumenteres at utdanningens lengde faktisk øker sannsynligheten for at personer med nedsatt funksjonsevne blir yrkesaktive (se for eksempel; Dean og Dolan 1992, Bliksvær og Hansen 2003 og 2006, Børing 2002, Grue 2001, Molden, Wendelborg og Tøssebro 2009, Thornton 2005, OECD 2008)

I proposisjonen begrunnes regelendringen videre med at en varighetsbegrensning for utdanning som attføringstiltak, vil gi sterkere insentiver for raskere gjennomføring av yrkesrettet attføring og økt fokus på yrkesrettede utdanninger. Dette er en antagelse myndighetene gjør, og som i proposisjonen står udokumentert. Det som likevel trolig er sannsynlig, er at en begrensning i utdanningstilbudet, gitt som yrkesrettet attføring/arbeidsavklaringspenger, kan tvinge frem et økt fokus på korte yrkesrettede utdanninger. Spørsmålet er likevel om det er denne typen utdanninger som utgjør det beste virkemiddelet for å øke sysselsettingsgraden for unge med nedsatt funksjonsevne.

## 2.4 Nærmere om regelendringen i 2004

Endringen som innebærer at det som hovedregel ble innført en varighetsbegrensning på tre år på skolegang som attføringstiltak, trådte i kraft 1.1.2004. I NAVs rundskriv om yrkesrettet attføring ([www.nav.no/1073743386.cms?kapittel=11](http://www.nav.no/1073743386.cms?kapittel=11)) heter det at vurderingen av hva som anses som nødvendig og hensiktsmessig utdanning skal gjøres ut fra den enkelte individuelle forutsetninger. Tiltakenes omfang og varighet er derfor gjenstand for en skjønnsmessig vurdering. Selv om hovedregelen er støtte i tre år, åpnes det altså for å gi støtte i en lengre periode. Unntak fra varighetsbegrensningen kan ikke ene og alene gjøres fordi en nødvendig og hensiktsmessig utdanning varer lengre enn tre år. Det er et vilkår at vedkommende på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke kan gjennomføre en nødvendig og hensiktsmessig utdanning i løpet av tre år og samtidig at hun/han er i en vesentlig annen utdannings situasjon enn den som gjelder for andre. I slike tilfeller kan det tilstås attføringsytelser som overstiger tre år. Dersom søkeren ikke oppfyller disse kravene, kan det tilstås støtte til lengre utdanning enn tre år dersom søkeren selv bekoster utgifter som overstiger en lengde på tre år (forutsatt at utdanningen vurderes som hensiktsmessig). Det sentrale poenget her er at det er saksbehandlere i NAV som (skjønnsmessig) avgjør om kriteriene for å avvike varighetsbegrensningene er tilstede. På samme tid som denne regelendringen ble innført, ble aldersgrensen for å få innvilget utdanning som attføring hevet fra 22 år til 26 år. Det ble imidlertid åpnet for at den enkelte kunne søke om unntak fra aldersgrensen (det gjelder også dem under 22 år). Året før, i 2003, ble det videre innført et kostnadstak på kr. 50.000 pr år og/eller en total kostnadsramme på kr. 100.000 pr. attføringsløp (i hovedsak støtte til skolepenger).

ECON gjennomførte i 2006 en analyse der de så på konsekvensene av kostnadstaket og aldershevingen i forhold til antallet som fikk innvilget yrkesrettet attføring. I en analyse basert på registerdata finner de små og usikre effekter av innføringen av kostnadstaket på stønad til skolegang. Videre var informasjonen om utbetalinger til den enkelte attføringssøker av så svak kvalitet at det var vanskelig å trekke noen konklusjoner. Det påpekes likevel at Aetats regnskapstall viser at de samlede utbetalingene av stønad til skole hadde gått ned etter at kostnadstaket ble innført. ECON fant en sterkere effekt av hevingen av aldersgrensen. Analyse indikerte at færre unge søkte attføring og færre unge begynte på skole som en følge av den nye aldersgrensen. Effekten av aldershevingen var imidlertid mindre enn forventet. Grunnen til dette var først og fremst at en stor gruppe søkte om og fikk unntak fra aldersgrensen (ECON 2006:2–4).

## 2.5 Datagrunnlaget

Våre hovedproblemstillinger er, som nevnt innledningsvis, om innstramningen av regelverket i forhold til utdanningens lengde har hatt betydning på den utdanningen som gjennomføres og om den har hatt betydning for overgangen til arbeidslivet for dem som får støtte til utdanning. For å belyse disse spørsmålene ble det etablert to datasett. I det ene datasettet har vi koblet registerdata som forteller om man har fått yrkesrettet attføring som utdanning i en toårsperiode før eller en toårsperiode etter januar 2004, med andre relevante registre i Statistisk sentralbyrå (SSB). Vi har inkludert alle som fikk første gangs støtte i årene 2002, 2003, 2004 og 2005. Vi har satt nedre aldersgrense for inklusjon i undersøkelsen til 25 år og den øvre til 37 år. Registerkoblingene gjelder året 2010, noe som innebærer at registeret består av unge som er født i perioden 1973–1985. Avgrensningen i alder innebærer at vi inkluderer en gruppe som ikke har fått varig uførepensjon i ung eller i tidlig voksen alder. Grunnene til dette kan både være at de ikke har søkt om uførepensjon eller at de ikke har blitt vurdert som tilstrekkelig yrkeshemmede til å oppfylle kriteriene for å få pensjon. Vi har koblet registeropplysninger om yrkesrettet attføring med registeropplysninger om utdanning, sysselsetting, inntekt og variable om bosted.

Totalt var det 21 193 personer i aldersgruppen 25–37 år som fikk innvilget (første gangs) yrkesrettet attføring som utdanning i perioden 2002–2005. Dette utgjør 3,1 prosent av det totale antallet fødte i perioden 1973 til 1985. Fødselstallene varierer noe i perioden 1973–1985, men det er lite trolig at den markerte nedgangen i andelen som fikk innvilget utdanning som yrkesrettet attføring etter regelendringen kan skyldes endringer i fødselstall.

Unge som mottar støtte til utdanning innenfor ordningen med yrkesrettet attføring (i dag AAP), er først og fremst unge med en medfødt eller tidlig ervervet sykdom eller skade. I teksten nedenfor vil vi omtale dem som mottar yrkesrettet attføring som unge med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemmede med attføring. Der en slik språkbruk blir unødige repeterende, bruker vi betegnelsen mottagere av yrkesrettet attføring.

I det andre datasettet, som utgjør en referansegruppe for analysene, ble det trukket et tilfeldig utvalg på 10997 personer i samme aldersgruppe som det første datasettet. Deretter ble de samme registeropplysningene som i datasett en også koblet for dette datasettet. Referanseutvalg ble trukket og satt sammen av SSB.

## 2.6 Resultater

### UTDANNINGSNIVÅ

Tabell 1 viser at antallet personer (i denne aldersgruppen) som fikk yrkesrettet attføring som utdanning, sank merkbart etter at regelendringen trådte i kraft. Det var 18 prosent færre som fikk førstegangs yrkesrettet attføring som utdanning i de to første årene etter regelendringen sammenlignet med de to siste årene før endringen ble innført.

**Tabell 1. Personer født 1973 – 1985. Tilfeldig utvalg og utvalg funksjonshemmede med yrkesrettet attføring. Høyeste fullførte utdanning 2010. Prosent. (N)**

	Attføring i alt	Attføring 2002/03	Attføring 2004/05	Tilfeldig utvalg
Grunnskole	29	25	34	16
Videregående skole	42	41	42	39
Universitet/høyskole, lavere nivå	27	31	22	33
Universitet/høyskole, høyere nivå	2	3	2	11
I alt	100	100	100	100
(N)	(21193)	(11679)	(9555)	10997



Sammenlignet med referanseutvalget, er det en markert større andel i gruppen funksjonshemmede med yrkesrettet attføring som har grunnskole som høyeste utdanning, 29 prosent mot 16 prosent. Når det gjelder videregående skole er andelene relativt like. Henholdsvis 42 prosent av funksjonshemmede og 39 prosent av referanseutvalget har videregående skole som høyeste utdanning. Det er imidlertid stor forskjell mellom de to gruppene når det gjelder andelen som har avsluttet en universitetsutdanning. Henholdsvis 29 prosent av gruppen funksjonshemmede med yrkesrettet attføring og 44 prosent i referanseutvalget har avsluttet en universitets/høyskoleutdanning på lavere eller høyere nivå. Forskjellen er særlig stor når det gjelder dem som har avsluttet en utdanning på høyere nivå. Når vi sammenligner gruppene som fikk yrkesrettet attføring før og etter regelendringen i 2004, ser vi at de som fikk støtte etter endringen i større grad har grunnskole som høyeste avsluttede utdanning. Det er her færre som har avsluttet en universitetsutdanning.

Hovedinntrykket fra tabellen er dermed: a) at etter regelendringen er det færre personer som har fått innvilget støtte til utdanning som yrkesrettet attføring, b) utdanningsnivået blant dem som har fått utdanning som attføring har blitt lavere og c) avstanden til referanseutvalgets utdanningsnivå er større for gruppen som fikk yrkesrettet attføring i perioden umiddelbart etter regelendringen enn for gruppen som fikk stønad umiddelbart før regelendringen.

## HVA SLAGS UTDANNING HAR MAN GJENNOMFØRT?

**Tabell 2. Personer født 1973–1985. Tilfeldig utvalg og utvalg med yrkesrettet attføring. Utdanningsfelt 2010. Prosent. (N)**

	Attføring i alt	Attføring 2002/03	Attføring 2004/05	Tilfeldig utvalg
Allmenne fag	39	36	44	24
Humanistiske og estetiske fag	5	5	5	6
Lærerutdanninger/pedagogiske utdanninger	6	7	5	7
Samfunnsfag og juridiske fag	2	3	2	5
Økonomiske og administrative fag	8	9	8	12
Naturvitenskaplige fag, håndverk,	18	19	17	23
Helse, sosial og idrett	16	17	14	16
Primærnæringsfag	1	2	1	1
Samferdsel og sikkerhet	3	3	3	4
Uoppgitt	1	1	1	1
I alt	100	100	100	100
(N)	(21352)	(11684)	(9668)	(10995)

Tabell 2 viser at mottakere med yrkesrettet attføring i større grad enn i referanseutvalget har allmenne fag som utdanningsfelt, henholdsvis 39 prosent mot 24 prosent, samt at andelen med denne utdanningen øker etter regelendringen i 2004. En forklaring på dette er trolig at en stor andel funksjonshemmede har grunnskole og videregående skole som høyeste utdanning, mens en større andel i referanseutvalget gjennomfører en fagutdanning etter avsluttet videregående skole. Tabellen viser videre at noe færre funksjonshemmede med yrkesrettet utdanning tar sin utdanning innenfor feltene naturvitenskapelige fag/håndverksfag, økonomisk administrative fag og samfunnsfag/juridiske fag. Det er små forskjeller mellom gruppene som fikk attføring henholdsvis før og etter regelendringen.

## **SYSSELSETTING**

**Tabell 3. Personer født 1973 – 1985. Tilfeldig utvalg og funksjonshemmede med yrkesrettet attføring. Yrkesstatus 2010. Prosent. (N)**

	<b>Attføring i alt</b>	<b>Attføring 2002/03</b>	<b>Attføring 2004/05</b>	<b>Tilfeldig utvalg</b>
Utenfor arbeidsstyrken	33	31	36	14
Yrkesaktive	61	63	58	81
Selvstendige	3	3	3	4
Arbeidsløse	3	3	3	2
I alt	100	100	100	100
(N)	(21341)	(11679)	(9662)	11021

En langt større andel av funksjonshemmede som har mottatt yrkesrettet attføring, er utenfor arbeidsstyrken sammenlignet med referanseutvalget. Mens bare 14 prosent av referanseutvalget var utenfor arbeidsstyrken i 2010, var den tilsvarende andelen for funksjonshemmede på 33 prosent. Uttrykt på en annen måte var 64 prosent av funksjonshemmede yrkesaktive, mens andelen i referanseutvalget var på 85 prosent. Tabell 3 viser videre at de som fikk innvilget yrkesrettet attføring som utdanning i perioden rett før regelendringen, i større grad var yrkesaktive enn de som fikk innvilget utdanning som attføring etter regelendringen. Noe av forklaringen på denne forskjellen på fem prosentpoeng kan selvsagt være at den gruppen som fikk yrkesrettet attføring i perioden 2002/2003 har hatt noe lengre tid på å skaffe seg utdanning og komme i arbeid. Dette er et punkt vi kommer tilbake til nedenfor.

**Tabell 4. Personer født 1973 – 1985. Tilfeldig utvalg og funksjonshemmede med yrkesrettet attføring. Andel som ikke er yrkesaktive etter utdanningslengde. Prosent. (N)**

	Attføring i alt	Attføring 2002/03	Attføring 2004/05	Tilfeldig utvalg
Grunnskole	48	49	47	31
Videregående skole	32	32	33	12
Universitet/høyskole, lavere nivå	20	18	24	9
Universitet/høyskole, høyere nivå	15	14	17	7
I alt	100	100	100	100
(N)	(21181)	(11632)	(9549)	(10993)

Tabell 4. viser at utdanningens lengde har en klar sammenheng med om man er yrkesaktiv eller ikke. Dette gjelder begge grupper, men sammenhengen er klarest for funksjonshemmede med yrkesrettet attføring. Tabellen viser at 48 prosent av funksjonshemmede med grunnskoleutdanning er utenfor arbeidslivet, mens den tilsvarende andelen for dem med universitet/høyskoleutdanning på høyere nivå er på 15 prosent. Med universitetsutdanning på lavere nivå er den 20 prosent. Dette vil si at sysselsettingsandelen for funksjonshemmede øker med 33 prosentpoeng når utdanningsnivået øker fra grunnskole til universitetsutdanning (høyere nivå), eller mer illustrerende med 63,5 prosent. I referanseutvalget er det 31 prosent som er utenfor arbeidslivet blant dem som har grunnskole som høyeste utdanning, mens den tilsvarende andelen for dem med utdanning på høyere nivå av universitet/høyskoleutdanning er 7 prosent og med lavere nivå 9 prosent. Dette utgjør en økning i sysselsettingsandelen på 24 prosentpoeng eller en prosentvis økning på 35 prosent (høyere nivå). Den relative «gevinsten» av å ta høyere utdanning er dermed nesten dobbelt så stor for unge med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med andre unge.

Sysselsettingen er ikke den samme over hele landet. Noen områder har større arbeidsløshet enn andre, og funksjonshemmede tilhører en gruppe som gjennomgående har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn andre. For å belyse i hvilken grad arbeidsløshet i et befolkningsområde har betydning for funksjonshemmedes tilknytning til arbeidsmarkedet, laget vi en analyse med graden av arbeidsløshet i bostedskommunen som variabel. Denne analysen er presentert i tabell 5 og viser at graden av arbeidsløshet (for aldersgruppen 25–66 år) i hjemstedskommunen har en klar sammenheng med graden av arbeidsløshet for funksjonshemmede (mottakere av attføring). Jo høyere arbeidsløshet

i kommunen, jo større andel funksjonshemmede utenfor arbeidslivet. Det interessante er at for referansegruppen finner vi ingen slik sammenheng. Analysen i tabell 5 viser videre at inntektsnivået i kommunen også kan være en indikator på omfanget av arbeidsløshet blant funksjonshemmede. Jo større andel med lav inntekt, jo større andel arbeidsløse. Poenget med å legge frem denne analysen, er å vise at selv om det å gjennomføre en høyere utdanning er svært viktig for å komme inn på arbeidsmarkedet, tilhører funksjonshemmede likevel en mer utsatt gruppe enn andre unge. Analysen viser at dersom funksjonshemmede bor i et område med høy arbeidsløshet og/eller lav gjennomsnittsinntekt, blir deres arbeidssituasjon i større grad påvirket i negativ retning enn det andre unge erfarer.

**Tabell 5. Personer født 1973 – 1985. Tilfeldig utvalg og funksjonshemmede med yrkesrettet attføring. Andel som ikke er yrkesaktive etter arbeidsmarkedsindikatorer i bostedskommune. Prosent. (N)**

	Attføring i alt	Tilfeldig utvalg
<i>Registrerte helt arbeidsledige 25-66 år i prosent av arbeidsstyrken 25-66 år, 2009</i>		
0-1.2	28	13
1.21 – 2.1	32	13
2.11 – 3.19	33	14
3.2 +	36	13
<i>Andel med lav inntekt (under 100 000 i 2008)</i>		
0-9.3	30	14
9.31-10.6	32	14
10.61 12.39	33	13
12.4 +	36	14
(N)	(21302)	()

#### REGRESJONSANALYSE:

Hvordan påvirker de enkelte variablene vi har lagt frem ovenfor sannsynligheten for å ha gjennomført en utdanning på universitet/høyskolenivå i 2010, når vi kontrollerer for betydningen av de andre variablene? Resultatene fra en slik analyse er gjengitt i modell I i tabell 6. Funksjonshemmede som fikk utdanning som yrkesrettet attføring i perioden før 2004 er noe eldre, og har dermed hatt lengre tid på seg til å skaffe seg utdanning enn de som fikk stønad i 2004–2005. Det kan også tenkes at flere funksjonshemmede som fikk attføring i den siste perioden fortsatt var under utdanning i 2010, slik at

utdanningsnivået for disse undervurderes i analysen. Analysen i modell I – tabell 6 – kontrollerer også for disse faktorene. Vi ser at funksjonshemmede som fikk stønad før 2004 har større sannsynlighet for å ha gjennomført en høyere utdanning. Vi ser også at kvinner med nedsatt funksjonsevne, har større sannsynlighet for å ha gjennomført høyere utdanning enn menn. De som fortsatt er under utdanning har også en klart høyere sannsynlighet, noe som betyr at dette er personer som alt har en lavere universitetsgrad og nå er på vei mot en master. For de som er 32 år eller yngre, minker sannsynligheten for å ha høyere utdanning sammenlignet med de som er 35–37 år. Det sentrale funnet i analysen er likevel at funksjonshemmede som fikk yrkesrettet attføring i de to årene før regelendringene ble satt i verk i januar 2004, har en større sannsynlighet for å ha en utdanning på universitet/høyskolenivå enn dem som fikk yrkesrettet attføring i toårsperioden etter at regelendringen ble satt i verk.

**Tabell 6. Multivariat logistisk regresjonsanalyse. Faktorer som påvirker sannsynligheten for å ha universitet- eller høyskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning i 2010. Justerte odds-rater.**

	<b>Modell I Attføring</b>	<b>Modell II Tilfeldig utvalg</b>
<b>Kjønn</b>		
Kvinne	1.84***	2.09***
Mann	Ref.	Ref.
<b>Pågående utdanning i 2010</b>		
Under utdanning 2010	2.97***	2.34***
Ikke under utdanning	Ref.	Ref.
<b>Attføringsstatus</b>		
Attføring i 2002/03	1.60***	-
Attføring i 2004/05	Ref.	-
<b>Fødselsår/alder</b>		
1973/37	Ref.	Ref.
1974/36	1.07	1.00
1975/35	1.07	1.04
1976/34	0.99	0.96
1977/33	0.94	0.93
1978/32	0.87*	0.98
1979/31	0.80**	1.05
1980/30	0.63***	0.93
1980/29	0.52***	0.95
1982/28	0.41***	0.87
1983/27	0.30***	0.81*
1984/26	0.34***	0.74**
1985/25	0.24***	0.78**
*p < 0.05, **p < 0.01, ***p < 0.001.		

I modell II er en tilsvarende analyse gjennomført for det tilfeldige utvalget. En direkte sammenligning av oddsratene er ikke mulig, men vi kan undersøke om det er de samme mønstrene som gjør seg gjeldende. Vi ser at variablene kjønn og det å være under utdanning virker i samme retning for det tilfeldige utvalgt. Aldersprofilen er derimot forskjellig i de to utvalgene. Det tar lenger tid for unge med nedsatt funksjonsevne, som har yrkesrettet attføring, å få høyere utdanning sammenlignet med referanseutvalget.

I tabell 7 beskrives sannsynligheten for å være utenfor arbeidsmarkedet. Modell I beskriver hvordan kjønn, alder, det å være under utdanning, påvirker tilpasningen til arbeidsmarkedet for funksjonshemmede og for referanseutvalget. Analysen viser at kvinner i større grad enn menn er utenfor arbeidsmarkedet, det samme gjelder som forventet de som er under utdanning. Hvordan alder påvirker tilknytningen til arbeidsmarkedet, er forskjellig i de to utvalgene. For funksjonshemmede med attføring har de yngste aldersgruppene en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet.

For funksjonshemmede er variabelen som skiller mellom de som fikk yrkesrett attføring som utdanning før og etter 2004 også inkludert i analysen. Igjen kommer de som fikk yrkesrettet attføring etter 2004 dårligere ut<sup>11</sup>. Det ble antatt at dette resultatet har sammenheng med det lavere utdanningsnivået som ble dokumentert for denne gruppen, ettersom utdanning er en avgjørende faktor for innpass i arbeidslivet. Denne antagelsen bekreftes av analysene i modell II, der variablene som beskriver tidspunkt for første gangs innvilgelse av attføring som utdanning ikke lenger er signifikant. Sannsynligheten for å være utenfor arbeidsmarkedet er klart økende jo lavere utdanningsnivået er. Dette gjelder både for funksjonshemmede og for referanseutvalget.

I modell III har vi undersøkt hvordan indikatorer for det lokale arbeidsmarkedet påvirker yrkesdeltagelsen. For bosatte i kommuner med en relativt høy andel arbeidsløse, er arbeidsmarkedstilknytningen noe svakere for funksjonshemmede. I lavinntektskommunene er yrkesdeltakelsen noe lavere både for funksjonshemmede og for referanseutvalget.

---

<sup>11</sup> Andelen som var utenfor arbeidsstyrken i utvalget med attføring var 30% i 2002, 33% i 2003, 35% i 2004 og 37% i 2005. Resultatene utelukker ikke muligheten for at det kan dreie seg om en «trend», der faktorer i tillegg til regelendringer også bidrar til en negativ utvikling for attføringsutvalget.

**Tabell 7. Multivariat logistisk regresjonsanalyse. Faktorer som påvirker sannsynligheten for å være utenfor arbeidsmarkedet i 2010. Justerte odds-rater.**

	Utvalg med attføring			Tilfeldig utvalg		
	Modell I	Modell II	Modell III	Modell I	Modell II	Modell III
<b>Kjønn</b>						
Kvinne	1.28***	1.50***	1.50***	1.25***	1.51***	1.51***
Mann	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
<b>Fødselsår/alder</b>						
1973/37	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
1974/36	1.02	1.05	1.05	1.05	1.01	1.00
1975/35	1.05	1.08	1.08	1.05	1.03	1.03
1976/34	1.04	1.07	1.06	1.13	1.08	1.07
1977/33	1.19**	1.19*	1.18*	1.07	1.02	1.02
1978/32	1.12	1.07	1.06	1.15	1.02	1.02
1979/31	1.04	0.95	0.94	1.23	1.15	1.14
1980/30	1.16*	1.01	0.99	1.18	1.07	1.06
1980/29	1.32***	1.09	1.07	1.04	0.92	0.90
1982/28	1.38***	1.05	1.02	1.41*	1.24	1.23
1983/27	1.90***	1.32**	1.32**	1.18	1.03	1.02
1984/26	1.83***	1.30**	1.30**	1.40*	1.16	1.15
1985/25	2.39***	1.58***	1.56***	1.26	1.07	1.05
<b>Pågående utdanning i 2010</b>						
Under utdanning	1.82***	2.62***	2.60***	2.72***	3.97***	3.95***
Ikke under utdanning	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.	ref.
<b>Attføringsstatus</b>						
Attføring i 2002/03	0.89***	0.99	1.00	-	-	-
Attføring i 2004/05	ref.	ref.	ref.	-	-	-
<b>Høyeste fullførte utdanning 2010</b>						
Grunnskole	-	ref.	ref.	-	ref.	ref.
Videregående	-	0.51***	0.50***	-	0.28***	0.28***
Univ. nivå I	-	0.22***	0.22***	-	0.16***	0.15***
Univ. nivå II	-	0.16***	0.15***	-	0.14***	0.13***
<b>Registrerte helt arbeidsledige 25–66 år i prosent av arbeidsstyrken 25–66 år, 2009</b>						
0 – 1,2%	-	-	0.86	-	-	0.99
1,21 – 3,19%	-	-	ref.	-	-	ref.
3,20% og over	-	-	1.10*	-	-	0.93
<b>Andel med lav inntekt (under 100 000 i 2008)</b>						
0-9.3%	-	-	0.91	-	-	1.06
9,31 – 12,39%	-	-	ref.	-	-	ref.
12,40 og over	-	-	1.19***	-	-	1.24**

\*p < 0.05, \*\*p < 0.01, \*\*\*p < 0.001.

## 2.7 Avslutning

Umiddelbart etter endringen av regelverket i 2004 ble det færre mottakere av utdanning som attføringstiltak. Samtidig oppnådde myndighetene det som var en av intensjonen bak endringen, å redusere utgiftene til tiltaket. I AIDs budsjettproposisjon for 2009, heter det på side 153 at:

Stønad til skolegang har blitt redusert betydelig de siste årene. Fra 2006 til 2007 falt utgiftene med om lag 75 mill. kroner eller 12 pst. I tillegg til nedgang i antall attføringsstønadsmottakere generelt kan lavere utgifter til skolegang ha sammenheng med innføring av alders- og varighetsbegrensninger fra 2004 knyttet til skoletiltaket.

Som vi har vist ovenfor, falt antallet som mottok stønad til skolegang alt fra 2004/2005.

Det var også en intensjon med innstrammingen at den begrensningen på støtteperioden som nå ble innført skulle bli et insitament til å velge korte og yrkesrettede utdanningsløp. Som det heter i Ot. prop. 13 2003–2002, var målet for attføringen: «arbeid og ikke utdanning». For de fleste mennesker og ikke minst for funksjonshemmede, er det imidlertid slik at mulighetene for å komme inn på arbeidsmarkedet er avhengig av den utdanningen og de kvalifikasjonene man har. For unge med nedsatt funksjonsevne er det videre slik at utdanningens lengde har betydning for om man kommer inn på arbeidsmarkedet eller ikke. Vi har ovenfor referert forskning som viser dette. Også resultatene fra vår studie viser en sammenheng mellom utdanningens lengde og graden av yrkesaktivitet. Både for dem som fikk innvilget utdanningsstøtte forut for og etter regelendringen, finner vi den høyeste andelen yrkesaktive blant dem med utdanning på universitet eller høyskolenivå. Sammenligningen med referanseutvalget viser videre at når det gjelder sysselsettingsgrader har unge med nedsatt funksjonsevne «mer å tjene» på å ta høyere utdanning enn det annen ungdom har. Vi har ikke tilstrekkelige data til å si noe utfyllende om regelendringen har bidratt til å vri utdanningsvalgene i retning av mer yrkesrettede utdanninger. Vi tror imidlertid det kan stilles spørsmålsteget ved om en eventuell økning i omfanget av kortere og yrkesrettede utdanninger fører flere unge med nedsatt funksjonsevne inn på arbeidsmarkedet. Den



«tunge» tendensen, både i våre data og i den tidligere forskningen, er at det er utdanningens lengde, oftest synonymt med en teoretisk utdanning, som har størst betydning når unge med nedsatt funksjonsevne skal inn på arbeidsmarkedet.

Vår antagelse er at de sammenhengene mellom regelendringene, utdanningens lengde og overgangen til arbeidslivet vi har lagt frem ovenfor ikke alene er korrelasjoner, men årsakssammenhenger. Vi tror med andre ord at den innstramningen i regelverket som fant sted i januar 2004, har ført til at færre unge med nedsatt funksjonsevne tar høyere utdanning og at en følge av dette er at færre kommer i arbeid. Vi er likevel åpne for at andre forhold ved analysene kan ha hatt betydning i de tallene vi har lagt frem. Avslutningsvis vil vi derfor trekke frem to forhold som kan ha påvirket resultatet i analysene ovenfor.

I vår tilnærming legger vi til grunn at populasjonene (av funksjonshemmede med utdanning som yrkesrettet attføring) er like eller tilnærmet like før og etter regelendringen. Dette vet vi ikke om de er. Med andre ord ser vi bort fra den mulighet at regelendringen kan ha bidratt til å endre populasjonen som fikk yrkesrettet attføring som utdanning etter regelendringen. En mulig hypotese kan jo være at de som fikk støtte før regelendringen hadde et større innslag av personer som ønsket (var mer motivert «flinkere»), eller var i stand til (med mindre funksjonsnedsettelse) å gjennomføre en lengre utdanning. Når regelendringen innføres *kan* dette ha ført til at denne gruppen unnlater å søke om attføring og i stedet finansierer utdanningen på egen hånd utenfor ordningen<sup>12</sup>. De som «blir igjen» i ordningen etter regelendringen kan dermed være en gjennomgående mindre motivert eller «mindre flink» gruppe unge – som i tillegg også kan ha større funksjonsnedsettelse. En slik endring av populasjonen etter regelendringen kan dermed bidra til å forklare reduksjonen i utdanningsnivå og at færre unge blir yrkesaktive *etter* regelendringen. I denne

---

<sup>12</sup> Med vårt datamateriale er det vanskelig å etterprøve om ordningen med yrkesrettet attføring rekrutterte ulike populasjoner før og etter regelendringen i 2004. Vi har imidlertid sammenlignet de to populasjonene når det gjelder gjennomsnittlig utdanningsnivå i bostedskommunen, uten å finne noen forskjeller. Det var altså ikke slik at ordningen før reformen rekrutterte flere fra kommuner med et høyt gjennomsnittlig utdanningsnivå.

sammenhengen kan det hevdes at dersom det er slik at populasjonen etter regelendringen både består av mindre «motiverte og flinke» unge og unge med større funksjonsnedsettelse enn før regelendringen, så er dette i realiteten også et argument for å styrke innsatsen overfor denne gruppen. Dette fordi den positive sammenhengen mellom utdanning og mulighetene for å komme i arbeid er veldokumentert. Selv om endringer i regelverket kan føre til endringer i populasjonene som søker attføring som utdanning, er det trolig lite sannsynlig at en slik endring skjer «fra det ene året til det andre». Endringer i aktuelle personers søkerattferd til attføring vil mest trolig justeres over noe tid.

Det andre punktet som kommenteres gjelder det forhold at de som fikk støtte før januar 2004 har hatt lengre tid til å finne en jobb enn de som fikk støtte i perioden etter at regelendringen hadde trådt i kraft. Dette kan så forklare hvorfor en større andel av de som fikk utdanning før regelendringen er i arbeid i 2010. Vi er åpne for at dette er et forhold som kan forklare noe av forskjellen mellom de to populasjonene, men neppe hele forskjellen. De som fikk støtte til en treårig utdanning i perioden etter at regelendringen ble innført, har imidlertid hatt to til tre år på å finne en jobb etter avsluttet utdanning. Dette er videre også et forhold det er kontrollert for i regresjonsanalysen.

Isolert sett har innstrammingen i regelverket fra 2004 redusert utgiftene til attføring gitt som utdanningsstøtte. Det er likevel et åpent spørsmål om innstrammingen på lengre sikt er et godt tiltak, økonomisk sett. Redusert bruk, og dermed reduserte utgifter til utdanningsstøtte gjennom yrkesrettet attføring/arbeidsavklaringspenger, kan føre til at flere unge med nedsatt funksjonsevne får større vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet. På lengre sikt kan de bli avhengig av økonomisk støtte og til slutt uførepensjon. Forutsetningen for at den innstrammingen som skjedde i 2004 blir et sparetiltak, er at tiltaket ikke har negative konsekvenser i forhold til funksjonshemmedes muligheter til å etablere seg på arbeidsmarkedet. Resultatene fra de analysene vi har lagt frem ovenfor kan tyde på at det har den hatt.



## 3 Mot alle odds? Utdanning og yrkesdeltakelse for unge med fysiske funksjonsnedsettelse

Det vi legger frem nedenfor tar mer detaljert opp problemstillinger vi belyste i kapittel 2 ovenfor. Siden vi i analysene nedenfor ikke finner signifikante forskjeller mellom gutter og jenter, velger vi å presentere figurer og tabeller der vi kun sammenligner funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede som grupper.

Statistikk som viser graden av integrering i arbeidsmarkedet og relativ suksess i utdanningssystemet utgjør en nyttig bakgrunn for en diskusjon om hvordan ulike tiltak påvirker disse prosessene. Denne delen handler om erfaringene til en bestemt gruppe, nemlig unge (25–35 år) med fysiske funksjonsnedsettelse, i hovedsak definert som Cerebral parese (80 %) og ryggmargsbrokk (10 %). Følgende tema vil bli utdypet:

1. I hvilken grad oppnår unge med fysisk funksjonsnedsettelse en utdanning på linje med en tilfeldig valgt ungdomspopulasjon i samme alder?
2. Hva betyr utdanningens lengde for unge med fysisk funksjonsnedsettelsers yrkesdeltakelse? Betyr utdanningslengde mer for denne gruppen enn tilfellet er for et tilfeldig utvalg unge?
3. I hvilken grad skiller unge med fysiske funksjonsnedsettelse seg fra andre grupper av funksjonshemmede når det gjelder 1 og 2?
4. Hvordan påvirker variasjoner i omfang av fysisk funksjonsnedsettelse graden av yrkesaktivitet og oppnådd utdanning?

### 3.1 Datagrunnlag

NAV forvalter i dag en støtteordning som har som formål å kompensere for merutgifter som følger av kronisk sykdom eller funksjonsnedsettelse. Det finnes to typer av stønad, grunn- og hjelpestønad. Det kreves dokumentasjon av tilstanden fra lege, som igjen utgjør grunnlaget for saksbehandling hos NAV. Omfanget av hjelpebehov gir grunnlag for tildeling av stønad med ulike satser. Størrelsen på det den enkelte blir tilkjent i stønad, blir dermed et uttrykk for variasjoner i behov etter saksbehandlers vurdering. Mottakere av

stønad er oppført i et register forvaltet av NAV. Registeret inneholder opplysninger om diagnose og stønadsbeløp. Analysene i kapittelet tar utgangspunkt i en versjon av dette registeret fra 1985, der utvalget er trukket basert på diagnoser og alder.

Nettoutvalget bestod av 2033 personer som var under 20 år i 1985 og hadde diagnoser relatert til fysisk funksjonsnedsettelse. I tillegg ble det koblet til opplysninger fra andre registre, slik at det er mulig å dokumentere den høyeste fullførte utdanningen som den enkelte er registrert med i 2010, samt yrkesdeltagelse. Når registrene ble koblet i 2010 var det 219 personer som ikke fantes (i de fleste tilfeller frafall ved død), slik at bruttoutvalget bestod av 1740 personer. Av disse var 770 personer mellom 25 og 35 år i 2010. Figurene og tabellene under er basert på denne populasjonen. På grunn av frafall i registeropplysninger vil tallet på observasjoner være noe lavere i den enkelte analyse.

I tillegg til utvalget fra grunn- og hjelpestønadsregisteret, ble det trukket et helt tilfeldig befolkningsutvalg med samme aldersprofil.

#### **UTDANNINGNIVA**

Tabell 1 gjengir resultatene for aldersgruppen 25–35 i 2010, og sammenligner med et tilfeldig befolkningsutvalg i samme alder. Tabellen benytter den mest detaljerte kodingen som er mulig å få fra Norsk standard for utdanningsgruppering (SSB 2000). Som vi ser er det en svært høy andel som er registrert med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, hele 64 prosent av utvalget med fysisk funksjonsnedsettelse har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mot tilsvarende 17 prosent i befolkningen for øvrig. Det er også mulig å ha en registrert utdanning ut over grunnskoleutdanning som ikke regnes som en fullført videregående utdanning, kalt videregående grunnutdanning (nivå 3). Det er viktig at denne også regnes med, da den kan ha en vesentlig yrkeskvalifiserende funksjon. Imidlertid er det svært få som står oppført med dette nivået som høyeste fullførte utdanning, kun én prosent for begge utvalg.

Henholdsvis 19 og 37 prosent er registrert med videregående som høyeste fullførte utdanning. For utvalget med nedsatt funksjonsevne er det 16 prosent som har fullført utdanning på universitets/høyskolenivå, mens denne andelen er 44 prosent for befolkningen for øvrig.

**Tabell 1. Høyeste fullførte utdanning for utvalg 25–35 år. Tilfeldig befolkningsutvalg og utvalg med fysisk funksjonsnedsettelse. 2010. Prosent. (N)**

Tredeling av nivå	Nivå	Nivånavn (ant. år)	Utvalg med fys. funksjonsnedsettelse	Tilfeldig utvalg
<b>Obligatorisk utdanning</b>	1	Barne/		
	2	Ung. Skole (1-10)	64	17
<b>Mellom-utd.</b>	3	Videreg. Grunnutd. (11-12)	1	1
	4	Videreg. Avsl. (13)	18	34
	5	Videreg. Påbygg (14)	1	3
<b>Univ. og Høyskole-utdanning</b>	6	Univ. Høysk. Lavere (14-17)	13	33
	7	Univ. Høysk. Høyere (18-19)	3	11
	8	Forskerutd. (20+)	0	0
<b>I alt</b>			100	100
<b>(N)</b>			(757)	(8934)

En funksjonsnedsettelse kan innebære at utdanning tar lenger tid. Sykdom i seg selv kan føre til utsettelse og manglende progresjon. Registeret over befolkningens høyeste fullførte utdanning gir også opplysninger om pågående utdanning. For vår aldersgruppe er dette en viktig bakgrunnsopplysning. Tabell 2 viser imidlertid at omfanget av pågående utdanning er klart høyere (11 prosent) for befolkningen for øvrig sammenlignet med de som har en fysisk funksjonsnedsettelse, der fem prosent i denne gruppen fortsatt var under utdanning. Dette betyr at forskjellene som er beskrevet i tabell 1 i noen grad underslår forskjellene mellom de to utvalgene.

**Tabell 2. Igangværende utdanning utvalg 25–35 år. Tilfeldig befolkningsutvalg og utvalg med fysisk funksjonsnedsettelse. 2010. Prosent. (N)**

	Utvalg med fys. funksjonsnedsettelse	Tilfeldig utvalg
<b>Fortsatt under utdanning</b>	5	11
<b>Ingen registret pågående utdanning</b>	95	89
<b>I alt</b>	100	100
<b>(N)</b>	(757)	(8934)

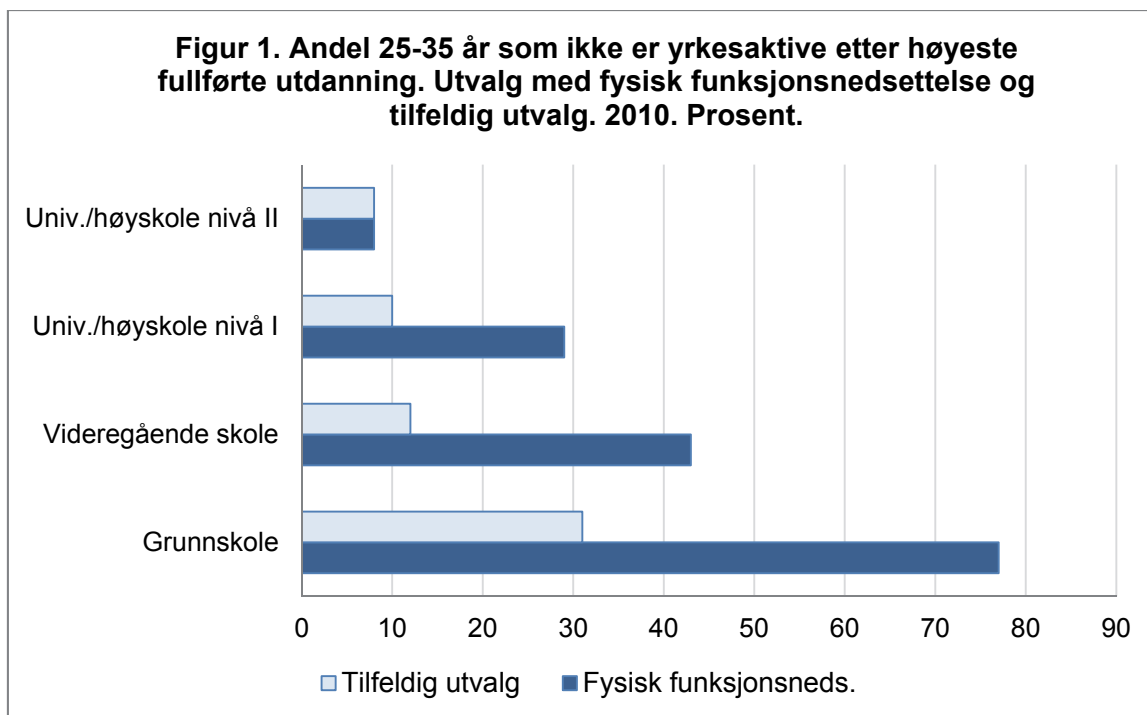
## YRKESAKTIVITET

Hvilke følger får variasjoner i utdanningsnivå for deltagelse i yrkeslivet? Som sysselsatte regnes de som har utført inntektsgivende arbeid i løpet av en referanseuke. Personer som av ulike grunner var midlertidig fraværende denne uka regnes også som sysselsatte. Personer som er på sysselsettingstiltak og har

lønn fra arbeidsgiver regnes også som sysselsatte, mens de som deltar på kvalifiseringstiltak ikke regnes som sysselsatte. Det må derfor understrekes at det i hovedsak er den konkurranseutsatte delen av arbeidsmarkedet som registreres. Mange funksjonshemmede vil f.eks. ha sitt daglige arbeid i vernede bedrifter, og dermed være yrkesaktive uten at det blir regnet med i statistikken.

I utvalget med fysisk funksjonsnedsatte var det 38 prosent som var inne på arbeidsmarkedet, mot tilsvarende 86 prosent for befolkningen forøvrig. Som figur 1 viser, er det en nær sammenheng mellom utdanningsnivå og yrkesaktivitet for begge utvalgene. Blant det store flertallet av utvalget med fysisk funksjonsnedsettelse, de som var registrert med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, var i alt 77 prosent utenfor arbeidsmarkedet. For den øvrige befolkningen med tilsvarende utdanning var 31 prosent utenfor.

Som figuren viser, er det en høy grad av yrkesaktivitet i det tilfeldige befolkningsutvalget (mellom 88 og 92 prosent) for de som har fullført videregående skole eller har en høyere utdanning. Slik er det ikke for utvalget med nedsatt fysisk funksjonsevne, der andelen som er yrkesaktive øker jevnt med økende utdanning. For de med universitets- og høyskoleutdanning av høyere grad er faktisk yrkesaktiviteten for de to gruppene den samme. Det må understrekes av dette tallet er basert på få observasjoner, og dermed usikkert. Ettersom det er snakk om registerbaserte opplysninger som omfatter en betydelig del av den samlede populasjonen av unge med tilsvarende diagnoser, er målet likevel av interesse. Figuren gir en klar indikasjon på at en økning av utdanningsnivået for unge med fysisk funksjonsnedsettelse kan ha en særlig positiv effekt på andelen som er inkludert i arbeidsmarkedet.



#### YRKESAKTIVITET: AKU

I den tidligere refererte rapporten fra SSB (Bø og Håland 2013<sup>13</sup>) går det fram at for alle sysselsatte i alderen 25–39 år var andelen mellom 82 og 84 prosent på ulike måletidspunkt mellom 2002 og 2013. Denne andelen er omtrent på samme nivå som den vi har registrert for det tilfeldige befolkningsutvalget i tabellen over. Definisjonen på yrkesaktivitet er også den samme.

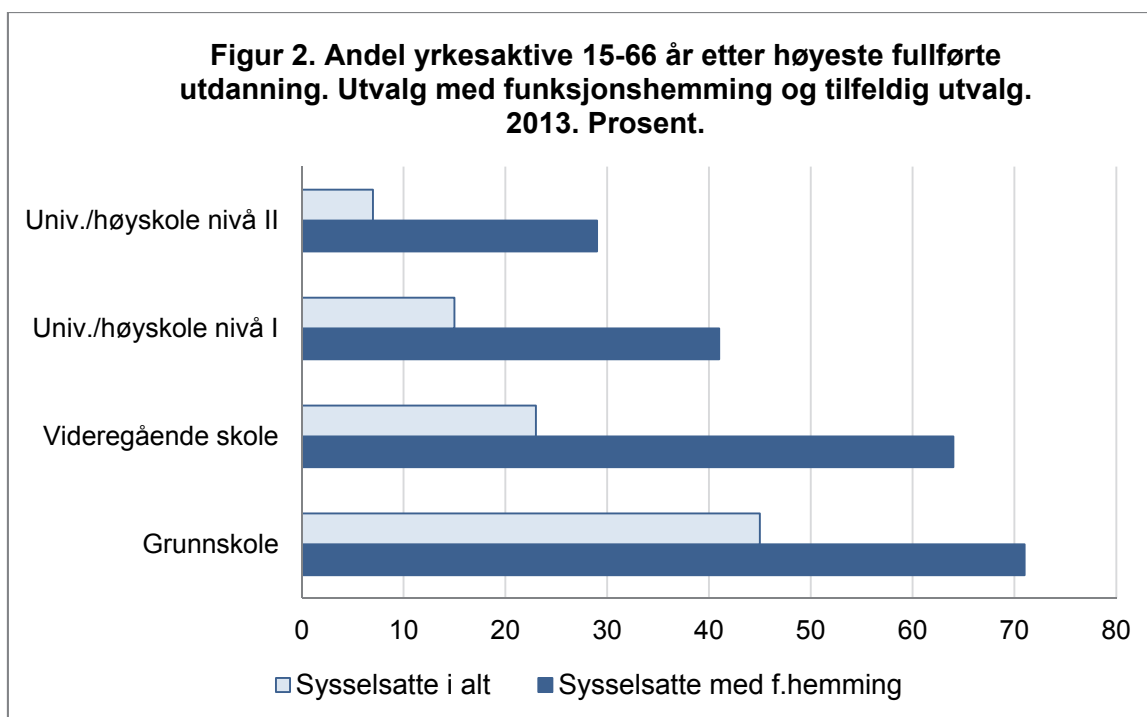
I AKU har sysselsettingsandelen for funksjonshemmede ligget på mellom 56 og 51 prosent de siste ti årene for aldersgruppen 25 til 39 år, muligens med en nedadgående tendens. Tallene fra AKU angir en betydelig høyere sysselsettingsandel enn utvalget med fysisk funksjonsnedsettelse. Dels kan dette avvike skyldes ulike innsamlingsmetoder. Mens AKU anvender personlige intervjuer i tillegg til registerkoblinger, har vi benyttet rene registeropplysninger. Intervjuundersøkelse har et frafall, og utdanningslengde er et kjennetegn som ofte er forbundet med skjevheter i frafallet. Viktigere er det trolig at AKU omfatter alle typer av funksjonshemminger, og ulike typer av funksjonshemminger vil ha ulike begrensninger og utgangspunkt når det gjelder utdanning og arbeid. I AKU er det begrensede muligheter til å skille mellom ulike typer av funksjonshemminger, og dels også til å skille mellom ulike

<sup>13</sup> Se litteraturliste til del 2 ovenfor.



aldersgrupper. Slik funksjonshemming er definert i AKU, har 17 prosent av befolkningen mellom 15 og 66 år en funksjonshemming. Mange av disse funksjonshemningene vil være av en lettere karakter enn f.eks. cerebral parese, og heller ikke være medfødt, men ervervet på senere tidspunkt i livsløpet.

Sammenhengen mellom utdanningslengde og funksjonshemming gjør seg imidlertid også gjeldende i AKU-materialet. Alderssammensetningen kan være noe av bakgrunnen for at gradienten ikke er den samme som for registerutvalget med fysisk funksjonsnedsatte. Yrkesaktiviteten vil avta med alder, et forhold som kan forklare hvorfor en så vidt stor andel i AKU med høy utdanning er utenfor arbeidsmarkedet sammenlignet med utvalget med fysisk funksjonsnedsettelse.



Kilde: AKU, Bø & Håland 2013.

Utdanningsnivået er gjennomgående lavt for personer med fysiske funksjonsnedsettelse, med negative konsekvenser for integrering i den konkurranseutsatte delen av arbeidsmarkedet. Kontrasten mellom denne gruppen og befolkningen forøvrig er oppsummert i tabell 3. Tabellen handler om barn som startet sitt utdanningsløp i grunnskolen på begynnelsen av 1980-tallet (de som var 35 i 2010) og senere. I tabellens nederste linje gjengis resultatet fra en undersøkelse blant foreldre til barn med fysiske funksjonsnedsettelse (utvalg

med samme definisjon og kilde som registerstudien) som ble gjennomført i 2012. Foreldrene ble spurt om hva som var den utdanningen de regnet med barnet kunne oppnå. Faktisk er det slik at kun 17 prosent regnet med at barnet ikke ville fullføre videregående skole. Denne andelen var den samme som gjennomsnittet i befolkningen hadde oppnådd blant de som fikk sin grunnskoleutdanning på 80- og 90-tallet. Et spørsmål som må stilles er om denne forventningen er urealistisk. Det kan selvsagt også tenkes at utdannings-systemet har en annen evne i dag til å tilrettelegge undervisningen slik at potensialet til barn med fysiske funksjonsnedsettelse blir bedre utnyttet. Tabellen forteller i alle fall at foreldre anno 2012 ser et annet potensiale for sine barn enn det tidligere generasjoner har fått realisert. Resultatet viser at foreldrene forventer at barna, på tross av sine funksjonsnedsettelse, skal oppnå et utdanningsnivå som det gjennomsnittet av deres egen generasjon fikk.

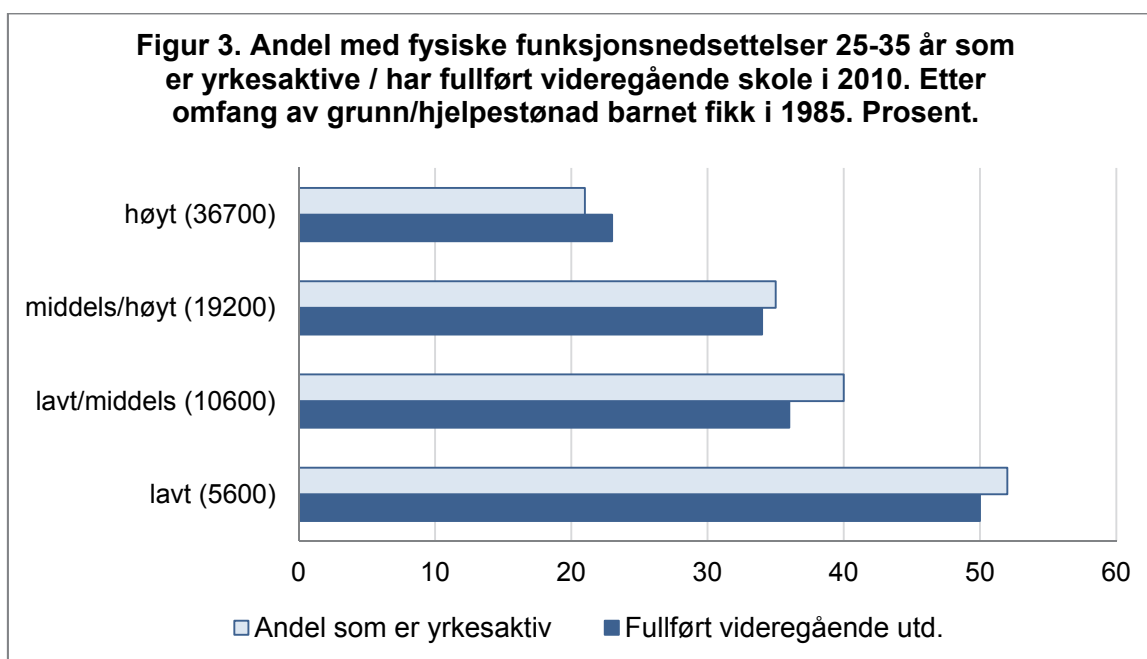
**Tabell 3. Høyeste fullførte og forventet fullførte utdanning. Tilfeldig befolkningsutvalg og utvalg med fysisk funksjonsnedsettelse. Prosent.**

	I alt	Barne/ ungd. Skole 10 år	Videre- gående 11–14 år	Univ. og høy- skole 14 og over	(N)
Høyeste fullførte utdanning, tilfeldig befolkningsutvalg 25–35 år, 2010	100	17	38	44	(8934)
Høyeste fullførte utdanning, utval med fys. funksjonsnedsettelse 25–35 år, 2010	100	64	20	16	(757)
Foreldres forventede utdanningsnivå for sine barn i grunnskolen med fysisk funksjonsnedsettelse, pr. 2012	100	17	47	36	(462)

### 3.2 Fysisk funksjonsnedsettelse – særlige utfordringer i skole og utdanning

For tilstander som CP og ryggmargsbrokk dreier det seg om medfødte tilstander. Det innebærer at det er spesielt viktig å anlegge et livsløpsperspektiv, ettersom viktige betingelser for senere suksess i skole og arbeidsliv starter tidlig. I møtet med utdanningssystemet vil barn med fysiske funksjonsnedsettelse stå overfor to hovedutfordringer: For det første vil barna ha tilstander som rent fysisk, og i varierende grad, medfører behov for tilrettelegging på utdanningsstedet. Et flertall (60 %) med diagnosen kan gå. Av disse kan over en tredjedel gå vanlig, mens de øvrige har noen begrensninger i evnen til å bevege seg.

Omtrent 40 prosent bruker rullestol, og halvparten av disse igjen må ha hjelp til å kjøre rullestolen (Finnvold 2013). For det andre vil noen barn med fysiske funksjonsnedsettelse ha såkalte kognitive vansker. Kognisjon handler om hele prosessen fra mottak av sanseinntrykk, evnen til å tolke og bearbeide sanseinntrykkene, og evnen til å omsette inntrykkene til planmessige handlinger. I tillegg vil barn med en hoveddiagnose som CP ha en overhyppighet av enkelte tilleggsdiagnoser, som sansetap knyttet til syn og hørsel. Det betyr at av både rent motoriske, kognitive og andre årsaker vil flere elever i en populasjon med fysisk funksjonsnedsettelse representere en utfordring for skolesystemet sammenlignet med en gjennomsnittspopulasjon. Det statistiske materialet som er presentert over kan i liten grad beskrive variasjoner innenfor en populasjon av unge med fysiske funksjonsnedsettelse. Registeret over grunn- og hjelpestønad inneholder imidlertid oppgaver over hvilke beløp den enkelte har mottatt. Disse beløpene kan forstås som et mål på hvor stort hjelpebehovet er, og dermed være en indikator som kan beskrive variasjoner i graden av funksjonsnedsettelse.



I figur 3 har vi gruppert undersøkelsespopulasjonen etter hvor store beløp familien mottok i 1985. Populasjonen er delt i fire like store grupper (kvartiler) etter gjennomsnittlige årlige stønadsbeløp. Som figuren viser er det en klar sammenheng mellom stønadsnivå i barndommen og senere yrkesaktivitet og

utdanningsløp. Det er dobbelt så mange med lavt stønadsbeløp som gjennomfører videregående utdanning og som er yrkesaktive i 2010 sammenlignet med gruppen med det høyeste stønadsbeløpet.

### 3.3 Avslutning

Den klare sammenhengen mellom indikator for behov (stønadsnivå) og utdanning/yrkesaktivitet, viser at det å tilhøre en diagnose/diagnosegruppe ikke er determinerende. Å finne svar på hvorfor individer innenfor denne gruppa lykkes eller ikke lykkes, er en krevende oppgave, nettopp fordi medfødte tilstander innebærer at faktorer gjennom en stor del av livsløpet påvirker utfallet av utdanningsløp og arbeidsmarkedstilpasning, men også at tilstanden varierer mellom ulike individer.

En viktig oppgave vil være å lage forskningsdesign som kan følge individer over tid, for dermed å få større innsikt i hvilke prosesser som fremmer og begrenser mennesker med ulike funksjonsnedsettelse på veien gjennom et yrkeskvalifiserende utdanningsløp. I denne sammenhengen vises det til boken til Grue og Rua fra 2013, som gir en detaljert fremstilling og diskusjon av veien gjennom utdanningssystemet og inn i arbeidslivet for en gruppe unge funksjonshemmede som både har realisert sine utdanningsønsker/kommet i arbeid, samtidig som de har etablert seg i en egen bolig utenfor foreldrehjemmet.



## 4 NAV og bruken av utdanning som yrkesrettet attføring

### 4.1 Innledning

I kapittel 2 og 3 har vi lagt frem analyser som blant annet viser hvilken betydning rammer og regelverk har for bruken av utdanning som tiltak for unge med nedsatt funksjonsevne. Vi har også lagt frem tall og analyser som underbygger antagelsen om at utdanning er et viktig tiltak for å øke sysselsettingsandelen for denne gruppen unge. NAV spiller en helt sentral rolle når det gjelder unge funksjonshemmedes muligheter til å gjennomføre en utdanning og kvalifisere seg for arbeidsmarkedet. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan saksbehandlere i NAV forvalter dagens regelverk og hvordan de ser på det at unge med nedsatt funksjonsevne kan få innvilget støtte til utdanning som et kvalifiseringstiltak for deltakelse på arbeidsmarkedet.

### 4.2 Bakgrunn

Til tross for at myndighetene i mange år har hatt en målsetting om at unge med nedsatt funksjonsevne skal ha bedre muligheter til å komme i arbeid, så viser tallene at det fortsatt er langt igjen til denne målsettingene er oppfylt. Myndighetenes syn er videre at utdanningens lengde ikke har så stor betydning for om man kommer i arbeid eller ikke. Kanskje er dette et syn som bør revurderes i lys av den forskningen som finnes på feltet?

Ordningen med yrkesrettet attføring opphørte 1. mars 2010. Fra samme tidspunkt ble den erstattet av en ny stønad som i tillegg til yrkesrettet attføring også erstattet tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger. Den nye stønaden fikk navnet arbeidsavklaringspenger<sup>14</sup>. For dem som tidligere fikk innvilget støtte til utdanning under yrkesrettet attføring, blir stønaden som før gitt i form av støtte til en utdanning som skal kvalifisere den enkelte for arbeidsmarkedet.

---

<sup>14</sup> Der vi omtaler ordningen før 2010 bruker vi betegnelsen yrkesrettet attføring.

Allerede i Odelstingsproposisjon 13 (2003–2004) ble det understreket at målet med attføring var arbeid og ikke utdanning. Dette er en målsetting som har blitt opprettholde og kanskje til og med ytterligere innskjerpet i og med overgangen til AAP i 2010. En kan stille spørsmål ved om det å skille så klart mellom tiltak som fremmer utdanning og tiltak som fremmer arbeid, er fornuftig med tanke på å få flest mulig unge med nedsatt funksjonsevne inn i arbeidslivet. Ikke minst når vi på bakgrunn av forskning kan dokumentere at utdanning for denne gruppen unge er en viktig, kanskje den viktigste forutsetningen for å komme i arbeid. I det minste gjelder dette for den gruppen denne rapporten omhandler, unge med nedsatt funksjonsevne<sup>15</sup>. I det følgende skal vi med utgangspunkt i synspunktene og vurderingene til saksbehandlere i NAV diskutere dette spørsmålet. Men før vi gir oss i kast med dette, skal vi gi en kort beskrivelse av NAV og deretter gå gjennom det regelverket som både ansatte i NAV og den enkelte unge som søker utdanning gjennom AAP står overfor.

### 4.3 Det institusjonelle landskapet

Ved årtusenskiftet eksisterte de tre etatene Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten side om side. De to første var statlige, den tredje var kommunal. Det var ingen etablerte formelle bånd mellom de tre etatene, men det var en relativt bred enighet i det politiske miljøet om at samarbeidet mellom dem måtte bli tettere. Muligheten for en felles etat for arbeid, trygd og sosialtjenester ble først utredet av Stortinget i desember 2001. Bakgrunnen for dette var at flere politikere på Stortinget mente en slik felles etat kunne redusere mulighetene for at personer ble kasteballer mellom de ulike etatene. Bondevik 2. regjeringen svarte på dette spørsmålet med å foreslå to etater. Det samme gjorde det såkalte Rattsøutvalget, som la frem NOU 2004:13 (En ny arbeids- og velferdsforvaltning) i juni 2004. Grunnen til å foreslå to etater var at utvalget ønsket å begrense de utfordringene de mente ville komme med omstilling og ledelsesutfordringer dersom det store antallet oppgaver som de tre etatene arbeidet med skulle inn i én felles etat.

---

<sup>15</sup> Med funksjonshemmet ungdom mener vi i denne rapporten ungdom som har de kognitive forutsetningene som er nødvendige for å fylle en jobb på det ordinære arbeidsmarkedet.

I mars 2005 hadde imidlertid den politiske vinden snudd, og da Bondevik 2. regjeringen la frem st. prp. 46 «Ny arbeids- og velferdsforvaltning», ble det foreslått én etat. Forslaget fikk bred tilslutning i Stortinget, og 1. juli 2006 ble NAV offisielt etablert. Det første NAV-kontoret åpnet i Trøgstad i Østfold i oktober samme år. Det siste av 456 kontorer åpnet i Kristiansand i april 2011, noe som markerte en avslutning på gjennomføringen av NAV-reformen.

De tre etatene har ulik historikk, selvforståelse og organisatorisk struktur. Kort fortalt var trygdeetaten forvalteren av lov om folketrygd, Aetat var et statlig organ underlagt Arbeidsdepartementet og Sosialtjenesten var kommunal og forvaltet sosialtjenesteloven. Mens et relativt detaljert regelverk styrte arbeidsformen i Trygdeetaten og Aetat, var sosialtjenesten i større grad preget av skjønsmessige vurderinger og tiltak basert på det enkelte individs behov (Lislerud 2010). Viktig er det også å få med seg at Aetat hadde en annen selvforståelse enn den andre statlige etaten, Trygdeetaten. Tidligere arbeidsdirektør i Aetat Yngvar Åsholt uttalte i et intervju før sammenslåingen følgende: «Aetat er ikke en del av velferdsstaten. Aetats oppgave er å legge grunnlaget for velferdsstaten, ved å få folk i jobb». (Lislerud 2010:28). Allerede i 1994 var det gjort en endring i ansvarsfordelingen mellom Aetat og Trygdeetat. Etter denne ansvarsfordelingen skulle trygdeetaten ha ansvar for den tidlige intervensjonen overfor sykmeldte, med siktemål å sikre en tilbakeføring til arbeidslivet, mens Aetat hadde ansvar for ytelser og tiltak under yrkesrettet attføring. Aetat skulle være et bindeledd mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere, en form for arbeidsformidler. Det var store organisatoriske forskjeller mellom de to statlige og den kommunale etaten. Aetat og Trygdeetat var direkte underlagt et departement (hvilket departement har endret seg noe over tid), mens sosialkontorene rapporterte direkte til et overordnet ledd i den enkelte kommune, som rådmann eller helse- og sosialsjef. Dette varierte med den styringsstruktur den enkelte kommune hadde.

De ulike etatenes organisatoriske struktur, historikk og selvforståelse er viktige elementer når etatene etter hvert slås sammen til en etat, Arbeids- og velferdsetaten – NAV. En forståelse av at ulike «kulturer» kan leve videre ved det enkelte NAV kontor, innenfor den helheten som heter NAV, kan være et sentralt element når man skal vurdere hvordan den enkelte bruker møtes av saksbehandlere ved «sitt» kontor.



I dag er det etablert 456 NAV-kontorer i kommuner og bydeler. I alt arbeider det rundt 19 000 personer på kontorene. Av disse er 14 000 ansatt i staten og 5000 er ansatt i kommunen. Det store flertallet av NAV-kontorene har *en* leder som enten kan komme fra NAV-stat eller NAV-kommune. NAV-kontorene i Oslo og Bergen (og et lite antall i andre kommuner) har delt ledelse. Det vil si at det på hvert NAV-kontor er en leder for NAV-stat og en leder for NAV-kommune. NAV-kontorene, som er de enhetene folk oftest forbinder med NAV, er del av det som organisasjonskartet betegnes som «tjenestelinjen». Denne består også av enheter som «hjelpemidler» og NAV-kontaktsenter. I tillegg til NAV-kontorene finnes det over hundre spesialenheter som løser sentraliserte oppgaver som ikke er en del av NAV-kontorenes primære mandat. Disse fordeler seg på henholdsvis «Ytelseslinjen» som bl.a. omfatter «NAV-pensjon» og «Økonomilinen» som bl.a. omfatter «NAV-innkrevning».

Ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP) faller inn under NAV-kontorenes arbeidsområde. En hovedhensikt med den nye ytelsen var å finne frem til hvilken arbeidsevne den enkelte hadde, dvs. knytte arbeidsevne-avklaring til ytelsen, og likeledes til en individuell plan (IP) for den enkelte.

Her er hensikten å få frem kunnskap om hvordan saksbehandlere møter unge med nedsatt funksjonsevne som skal «arbeidsavklares», nærmere bestemt hvilken rolle de mener utdanningsstøtte spiller innenfor AAP-ordningen, det som tidligere ble omtalt som støtte til utdanning innenfor den yrkesrettede attføring. Dette er bare en av saksområdene NAV-ansatte arbeider med, men det er et viktig område.

Som en innledning til den empiriske delen, vil vi nedenfor gi et sammen- drag av det regelverket som omhandler tildelingen av AAP, og da med særlig vekt på AAP gitt som støtte til utdanning.

#### 4.4 Regelverket

Regelverket rundt arbeidsavklaringspenger er hjemlet i kapittel 11 i folke- trygdloven. De utfyllende delene av regelverket er nedfelt i et eget rundskriv og en forskrift med tittelen: «Utfyllende regler for Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak», sistnevnte oppdatert i desember 2012 ([www.nav.no](http://www.nav.no)).

Det er en rekke krav som må oppfylles før man kan få AAP. For det første må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte, som det heter i lov og forskrift. Videre må man være mellom 18 og 67 år, bo og oppholde seg i Norge og som hovedregel være medlem av Folketrygden. AAP gis som hovedregel i inntil fire år og man kan få AAP blant annet mens man:

- Får aktiv medisinsk behandling
- Gjennomfører arbeidsrettede tiltak
- Prøver seg i arbeid (opptrapping etter sykdom)
- Følges opp av NAV etter at behandling og tiltak er forsøkt
- I perioden der en aktivitetsplan blir utarbeidet
- Hvis man som student har behov for aktiv behandling for å gjenoppta studier og man ikke har rett til stipend under sykdom fra Lånekassen.

Størrelsen på AAP-støtten avhenger av blant annet tidligere inntekt, om man forsørger barn, eller om arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten før man fylte 26 år. Før man får AAP må man gjennomgå en arbeidsevnevurdering, dvs. en vurdering av de muligheter man har for å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Før å få AAP er det videre et krav at man selv deltar aktivt i prosessen med å komme i arbeid: Dette kan for eksempel være å:

- Delta i utarbeidingen av en aktivitetsplan
- Møte ved innkalling til NAV
- Delta aktivt i behandling eller arbeidsrettede tiltak

Det finnes flere ulike former for arbeidsrettede tiltak som:

- Arbeid med bistand
- Opplæring
- Bedriftsintern opplæring

I denne rapporten er det AAP gitt som opplæring som er temaet og vi skal derfor se litt nærmere på hva regelverket sier om dette tiltaket.

I utgangspunktet har fylkeskommunen ansvar for den videregående opplæring. Den nedre grensen for et opplæringstiltak er derfor 19 år. Samtidig er det slik at opplæringsloven gir den enkelte rett til tre års heltids videregående utdanning før hun/han har fylt 24 år. Ved behov for kvalifisering innenfor videregående opplæring før denne alderen, bør NAV samarbeide med fylkeskommunen for å komme frem til hvem som dekker kostnadene.

Opplæringen etter fylte 19 år kan gis som arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs), bedriftsintern opplæring eller som ordinær utdanning. Dersom tiltaket gis som opplæring i form av ordinær utdanning, for eksempel en bachelorutdanning, er hovedregelen at støtte til slik utdanning først kan gis fra det semesteret søkeren fyller 26 år. Begrunnelsen for denne aldersgrensen, som ble innført i 2004, er at ungdom i vanlig utdanningsalder som hovedregel selv skal finansiere alminnelige utdanningskostnader. Det kan gjøres unntak for denne aldersgrensen på 26 år. Unntaket skal gjelde særlig svake grupper, som på grunn av sykdom, skade eller lyte bør gis tilpasset utdanning for å bedre mulighetene for å komme i arbeid. Andre årsaker til at man kan sies å være i en avvikende utdannings situasjon skal ikke vurderes. Det er i alt tre ulike hovedhensyn som danner grunnlaget for å gi unntak fra aldersgrensen.

1. For det første der søkeren tidligere har påbegynt eller gjennomført en utdanning som hun/han på grunn av helsetilstanden ikke kan nyttiggjøre seg. Søkeren kan selv ha bekostet en utdanning eller påbegynt utdanning som han/hun likevel ikke kan benyttes i en fremtidig jobb. I dette hovedhensynet vektlegges altså et kompensasjonshensyn der det nye tiltaket (utdanning) kompenserer den merbelastning som søkeren har hatt i forhold til andre på samme alder. Det er altså den tidligere utdannings situasjonen som vektlegges, ikke den fremtidige.
2. For det andre kan en avvikende utdannings situasjon forstås som en situasjon der søkeren helt eller delvis ikke oppfyller forventede krav til å gjennomføre utdanningen. Man kan eksempelvis ikke delta på ekskursjoner, ha vansker med å lese pensum på egenhånd eller ha vansker med å være tilstede i undervisningen så ofte som det forutsettes. Dette kan medføre ekstra kostnader ved at studiet ikke kan gjennomføres på normert tid. Dette er et hensyn som er særlig relevant for bevegelseshemmede og personer med sansetap.

3. For det tredje kan det gjøres unntak fra aldersgrensen på 26 år dersom søkerens utsikter til fremtidig inntjening vurderes å være usikre. Hensikten med dette unntaket er å fange opp søkere/brukere som kan forventes å ha en vesentlig lavere yteevne i et fremtidig yrke, og som derfor kan bli helt eller delvis uføretrygdet selv med kvalifisering. For denne gruppen unge vil utdanning bety en vesentlig økonomisk merbelastning og en større risiko enn for andre i vanlig skolealder/utdanningsalder, som i denne sammenhengen er unge under 26 år. Det skal vurderes om søkerens fremtidig inntjeningsmuligheter blir vesentlig redusert på grunn av sykdom, skade eller lyte. Eksempler på at inntjeningsmulighetene blir vesentlig redusert kan være at søkeren ikke kan forventes å arbeide i full jobb eller at søkeren kan forventes å bli lavere lønnet enn andre med samme kvalifikasjoner. I begge tilfeller må reduksjonen være vesentlig og den må kunne sannsynliggjøres gjennom dokumentasjon. Arbeidsevnen må videre vurderes å være varig nedsatt, uavhengig av yrkesvalg og/eller tilrettelegging av arbeidsplass.

Vi mener begrunnelsene for unntaket fra 26-årsreglen er viktig, men at det samtidig ikke er fullstendig avklart hva som menes med den tredje begrunnelsen til fritak fra aldersgrensen. Først og fremst fordi det er uklart om mulighetene for at søkeren vil kunne ha et *kortere* yrkesliv er tatt med i begrunnelsesgrunnlaget for å gi utdanning som AAP. Et viktig poeng er at flere unge med nedsatt funksjonsevne kan oppleve at det blir for krevende å arbeide i like mange år som sine ikke-funksjonshemmede jevnaldrende. Slitasjen på kroppen blir for stor. Unge med nedsatt funksjonsevne kan dermed få en lavere livsløpslønn enn det andre kan forvente. Dersom de har samme utgifter til utdanning og kjøp av bolig som andre unge, så kan de følgelig komme i en situasjon der de vil ha en lavere (livsløps)inntekt til å betjene utgifter til lån. De vil også kunne få et dårligere pensjonsgrunnlag enn andre. Slike forhold leder til et spørsmål om rettferdighet og om fordeling av goder. Dette er et punkt vi kommer tilbake til senere i rapporten.

Om man oppfyller kriteriene for å være i en avvikende utdannings-situasjon kan man som hovedregel få dekket en treårig utdanning, for eksempel en bachelorutdanning. Kortere kurs og annen opplæring som samlet sett, i løpet av tiltaksperioden, utgjør mindre enn et halvt år, faller ikke innunder bestemmelsen om maksimalt tre års varighet på utdanningen.

Dersom søkeren på grunn av sterke helsemessige eller sosiale problemer ikke kan gjennomføre en nødvendig og hensiktsmessig utdanning i løpet av tre år, kan likevel varigheten forlenges – som hovedregel med ett år. Det må være en sammenheng mellom relevante helsemessige eller sosiale problemer, og den manglende muligheten den enkelte har til å gjennomføre den nødvendige og hensiktsmessige utdanningen i løpet av tre år. Et eksempel her er at søkeren på grunn av medisinske årsaker har et større behov for hvile, behandling eller har redusert utholdenhet.

Et annet forhold som kan føre til forlengelse av støtten, er opphold i utdanningen på grunn av medisinsk inngrep eller annen behandling. For at et avvik (tidsmessig) skal være vesentlig må behovet for utvidet varighet skyldes andre forhold enn hva man normalt kan ta høyde for. Hovedpoenget er at søkeren må være i en avvikende utdanningssituasjon sammenlignet med andre unge. En avvikende utdanningssituasjon forstås som nevnt som en situasjon der søkeren helt eller delvis ikke møter de krav som inngår i utdanningen. Man kan eksempelvis ikke delta på ekskursjoner, ha vansker med å lese pensum på egenhånd eller ha vansker med å være tilstede i undervisningen så ofte som det forutsettes. Dette kan medføre ekstra kostnader ved at studiet ikke kan gjennomføres på normert tid. Dette er de samme kravene som for punkt to ovenfor (unntak fra aldersreglen).

Det vi har lagt frem ovenfor er hovedinnholdet i det regelverket som åpner for å gi en søker AAP som utdanning. Om man ønsker en mer detaljert fremstilling kan hele forskriften lastes ned fra NAVs sider på internett ([www.nav.no/utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak](http://www.nav.no/utfyllende_regler_til_Arbeids_og_velferdsetatens_anvendelse_av_forskrift_om_arbeidsrettede_tiltak)).

Selv om regelverket virker tydelig ved første gjennomlesning, finner en at når de utfyllende reglene leses nøyer er mange av kriteriene eller kravene som skal oppfylles for å få ytelsen åpne for fortolkning. Hva som eksempelvis ligger i et uttrykk som «sterke helsemessige problemer», er uklart. Selv om man på NAVs nettsider og intranett kan finne eksempler som skal illustrere enkelte av de betegnelsene som benyttes i NAVs forskrifter og rundskriv, er likevel hovedinntrykket at det er den enkelte saksbehandler, eller et team av saksbehandlere som skjønnsmessig skal avgjøre om en person faller innenfor kategorien «sterke helsemessige problemer». Tilsvarende må også en betegnelse som: «fremtidig

inntjeningsmuligheter blir vesentlig redusert på grunn av sykdom, skade eller lyte», skjønnsmessig vurderes av den eller de saksbehandlere som er ansvarlige for den aktuelle brukeren. Vi trenger ikke her detaljert å trekke frem alle de betegnelser og beskrivelser som åpner for en skjønnsmessig vurdering. Poenget vårt har trolig kommet frem gjennom eksemplene ovenfor, nemlig at NAVs forskrift (og rundskriv), når det gjelder bruken av utdanning gitt som AAP, åpner for et betydelig bruk av skjønn når en beslutning skal tas. Samtidig som dette gjør det mulig å behandle den enkelte bruker individuelt, legges det et stort ansvar på den enkelte saksbehandler. Stikkordene her er likebehandling og rettferdighet, to begreper vi skal komme tilbake til senere i rapporten. Men før vi kommer dit, skal vi gi en empirisk fremstilling av NAV-ansattes vurderinger og synspunkter i forhold til å bruke utdanning som AAP. Vi starter imidlertid den empiriske analysen med en beskrivelse av den arbeidssituasjonen NAV-ansatte oppgir at de har og hvordan de selv opplever arbeidsdagen sin i NAV.

#### 4.5 Hva mener ansatte i NAV om jobben sin?

NAV er, som nevnt ovenfor, en stor og sammensatt organisasjon, med en lang rekke ulike avdelinger, som arbeider med spesialiserte oppgaver. Totalt er rundt 19 000 personer ansatt i hele etaten. Vi har intervjuet tretti personer<sup>16</sup> som alle arbeider i en av NAVs mange enheter, NAV-kontoret som er en del av det som i organisasjonssammenheng heter tjenestelinjen. I denne rapporten kan vi først og fremst formidle og diskutere erfaringene til disse tretti personene, som alle arbeider med brukere som har fått tildelt AAP. Når vi benytter uttrykket først og fremst, så er det fordi vi tror en del av de erfaringene og synspunktene som kommer frem deles av flere enn dem vi har intervjuet. Bakgrunnen for å tro dette er at vi etter at de første tjue intervjuene var gjennomført, opplevde at det ikke kom så mye ny informasjon gjennom de resterende ti intervjuene. Den informasjonen vi fikk bidro først og fremst til å nyansere og tydeliggjøre opplysninger og vurderinger vi allerede hadde notert oss. Vi erfarte med andre ord en form for informasjonsmessig metning, og dette kan tyde på at innen det feltet vi ønsker å belyse så hadde vi fanget opp

---

<sup>16</sup> Se metoddelen i rapporten og spørreskjemaet – vedlegg 1.

synspunkter og vurderinger som trolig blir delt av flere enn dem vi har intervjuet.

### **TRIVSEL**

De aller fleste informantene forteller at de trives i jobben. De liker å jobbe i NAV, og den viktigste grunnen til dette er at de opplever arbeidet som meningsfylt og nyttig. De liker å arbeide med mennesker. De finner tilfredsstillelse i å oppleve at de kan være til hjelp for mennesker som trenger bistand fra NAV. Flere uttrykker helt eksplisitt en yrkesstolthet og en identifikasjon med den etaten de er en del av. De har en oppriktig tro på at NAV som institusjon spiller en viktig rolle i samfunnet. Flere sier også at når NAV er et bra sted å arbeide, så skyldes dette at de har gode kolleger. Men mange opplever på samme tid at arbeidet er krevende. Det er ofte mentalt utmattende og utfordrende å arbeide tett med mennesker som er avhengig av hjelp fra det offentlige for å komme i gang, eller komme videre med livene sine. I denne sammenhengen uttrykker flere en frustrasjon over arbeidsmengden de har og mange mener de har for mange brukere i porteføljen. Intervjuene viser da også at enkelte saksbehandlere har opp mot 300 brukere som de skal forholde seg til i større eller mindre grad.

### **OM BRUKERNE**

Hvor krevende brukere den enkelte saksbehandler har, varierer. Mens noen er enkle å forholde seg til er det andre som trenger tett oppfølging og er veldig arbeidskrevende. Vi har ikke tilstrekkelige data til å gjøre noen finmasket analyse av hvilke brukere som er minst og mest arbeidskrevende, men ut fra intervjuene kan vi si at brukerne grovt sett faller i to hovedgrupper. Den ene gruppen, som gjennomgående også er den enkleste gruppen å saksbehandle, er brukere med «tradisjonelle» funksjonsnedsettelse som for eksempel sansetap (syn/hørsel) og nedsatt bevegelighet (bruker rullestol). Grunnen til at søkere av AAP med slike kjennetegn er enkle å saksbehandle, skyldes to forhold som henger sammen. For det første tilhører de en gruppe som det er enkelt å definere som å være i en «klart avvikende utdannings situasjon» sammenlignet med andre unge. De oppfyller med andre ord kriteriene for å få innvilget AAP som utdanning før fylte 26 år. For det andre har de en «historie». Det vi si at

de har legeattester og journalutskrifter (over tid) som dokumenterer den situasjonen de er i.

Den andre gruppen, den vanskelige gruppen, består av de som har en «papirløs fortid». Dette er for eksempel unge som ikke har blitt fanget opp av barne- og ungdomspsykiatrien, på tross av at de gjennom oppveksten har hatt en karriere som omfatter problemstillinger knyttet til psykiatri og rus. Selv om de helt eller delvis har falt ut av skolen, kanskje allerede på ungdomstrinnet, så har de ikke «noen papirer» som i tilstrekkelig grad dokumenterer det livet de har levd, og dermed hvilke rettighetene de har. Noen informanter uttrykker i denne sammenhengen frustrasjon over det de opplever som skolens manglende oppfølging av enkelte unge. Man etterlyser samtidig et bedre samarbeid mellom skoleverket og NAV – helst allerede fra ungdomstrinnet, og mener at et bedre samarbeid så tidlig som mulig, før den enkelte unge kom «enda lengre ut å kjøre», vil være en god investering, både for den enkelte unge og for samfunnet. En av informantene uttrykker seg slik:

Problematferd, ofte med innslag av psykiatri og/eller rus burde bli fanget opp langt tidligere. Det burde være et samarbeid mellom skolen og NAV slik at unge som står i fare for å komme skjevt ut kan bli fanget opp så tidlig som mulig. Jeg har jobbet i barnevernet før jeg kom til NAV og synes det er frustrerende å få som brukere unge jeg tidligere var i kontakt med gjennom barnevernet.

Enkelte saksbehandlere forteller at for noen av de «papirløse» brukerne må de på en måte «rekonstruere» fortiden. De må i det minste få på plass så mye informasjon om deres tidligere liv at NAV har et tilstrekkelig godt grunnlag til å fatte sine vedtak om tiltak. Dette er tid- og arbeidskrevende. Vårt inntrykk fra intervjuene er at den sistnevnte gruppen er den største og at den er voksende.

## 4.6 Samarbeid

Informantene arbeider ved kontorer som både varierer i størrelse og organisering. Vi har intervjuet ansatte ved NAV-kontorer i fire fylker. Med unntak av NAV-kontorene i Oslo, som har delt ledelse, arbeider alle informantene ved kontorer som har en leder. Denne lederen kan komme fra NAV-stat eller fra



NAV-kommune. I Oslo er det både en leder fra NAV-stat og en leder fra NAV-kommune. Alle som arbeider med AAP arbeider i NAV-stat, og mange av dem som arbeider ved kontorer i Oslo opplever det som negativt at de har delt lederskap. De har mindre kontakt enn de ønsker med ansatte i NAV-kommune, som i praksis betyr ansatte som jobber med sosialtjenesten. I tillegg til at de i det daglige mener de har for liten kontakt med ansatte i NAV-kommune synes enkelte det er unødig tungvint at de har ulike datasystemer. Som ansatt i NAV-stat i Oslo har man for eksempel ikke tilgang til data om sosialhjelpsmottakere, noe som i mange sammenhenger blir sett på som nyttig og noe som vil gjøre den daglige saksbehandlingen enklere. Selvsagt kan man ta kontakt med en saksbehandler i NAV-kommune for å få ut opplysninger, men dette blir av enkelte oppfattet som tungvint. Et par av informantene uttrykker eksplisitt at dette fører til en del unødig dobbeltarbeid både for NAV og for den enkelte bruker. Hun eller han blir kanskje bedt om å fremskaffe den samme dokumentasjonen for både NAV-stat og NAV-kommune. En hovedtanke bak NAF-reformen var at brukeren, i møte med velferdstjenesten, skal møte en dør og bak denne døren skal hun eller han komme i kontakt med de personer en trenger å snakke med. Men slik er det ikke alltid. For bak denne ene døren kan det skjule seg flere nye dører. En av informantene (fra Oslo) fortalte følgende:

Jeg synes samarbeidet mellom ulike NAV-enheter ofte ikke fungerer så bra. Heller ikke samarbeidet mellom NAV-stat og NAV-kommune. Det blir ofte mye dobbeltarbeid. Begge enheter kan for eksempel etterspørre samme dokumentasjon, samme legeattest osv. Vi har ikke rutiner for å snakke sammen på tvers av enhetene, men det kan selvsagt gå bra også – i enkeltsaker. Og så er det dette med en dør inn til NAV. Nylig var det en bruker som kom inn denne døren og frem til den felles skranken for all NAV-virksomhet i bydelen (for NAV-stat og NAV-kommune). Hun leverte sine dokumenter, men så ble de borte. De skulle egentlig til NAV-stat, men var kommet inn i systemet ved NAV-kommune – og siden vi er rundt 60 ansatte på kontoret var det ikke lett å finne frem til den som satt på dokumentene. Jo da, det er en dør, men det er mange rom bak den døren og den aktuelle brukeren, som hadde kognitive problemer, ble helt forvirret og skjønte ingen ting stakkar.

Ansatte på mindre NAV-kontorer, som også har felles ledelse, er gjennomgående langt mer fornøyd med samarbeidet mellom NAV-stat og NAV-kommune innad på kontoret. I noen små kommuner skyldes dette at man i praksis «samarbeider med seg selv». En informant uttrykker det slik:

Før lunsj arbeider jeg kanskje med oppgaver under NAV-kommune og etter lunsj arbeider jeg så med oppgaver under NAV-stat. Vi er et lite kontor og de fleste av oss gjør flere typer saksbehandling. Da nytter det ikke for en bruker å si at han eller hun ønsker å ta en sak videre fra NAV-stat til NAV-kommune for det er like fullt meg de vil måtte forholde seg til.

På mindre NAV-kontorer, der arbeidsoppgavene for ansatte i stat og kommune er mer delt enn i eksemplet ovenfor, har likevel de ansatte så mye kontakt med hverandre at samarbeidet mellom de to etatene går veldig greit. På disse kontorene er det også en felles leder som enten kommer fra NAV-stat eller fra NAV-kommune.

#### 4.7 Forholdet til direktoratet

Det er ett forhold som forener mange ansatte på tvers av kontorets størrelse, eventuell deling av oppgaver og om de har en eller to ledere. Det er forholdet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Et flertall av informanter uttrykte frustrasjon og mistillit til direktoratet. Frustrasjonen kommer tydeligst til uttrykk i form av en oppgitthet over den styring og de rapporteringsrutiner de mener at de blir pålagt fra direktoratet. Enkelte mener både at denne styringen er for detaljert og at den tiden de bruker på å rapportere sin egen virksomhet hadde vært bedre utnyttet dersom den hadde gått til kontakt med brukerne. Mistilliten kommer til uttrykk i form av en manglende tiltro til at «byråkratene» i direktoratet kjenner til hvordan «den virkelige verden» faktisk er. Sitatet nedenfor oppsummerer synspunktene til en del av informantene:

Vi burde hatt mye bedre tid til å jobbe for brukerne mot arbeidsmarkedet. Det hadde gjort det enklere for den enkelte bruker å komme i jobb. Nå kommer det så mange nye regler og innspill fra direktoratet – det blir utarbeidet en mengde intrikate rutiner og vi må rapportere og kontrollere hele tiden. De som jobber i direktoratet har ikke kontakt med den virkeligheten vi står oppe i og jeg

skulle ønske vi fikk «fri» en periode. Mye av målingen er også merkelig. Vi måles på hvor mange (tiltaks)planer vi setter i verk, men vi måles ikke på hvor mange som faktisk kommer i jobb.

Utsagnet ovenfor illustrerer den opplevde avstanden mellom ledelsen i direktoratet og ansatte ute på NAV-kontorene. Men sitatet inneholder også kritikk av hvordan tiden brukes og hva man måles på. Dette er temaer vi skal komme tilbake til nedenfor.

## 4.8 Regelverket i bruk

Vi har ovenfor lagt frem hovedelementene i det regelverket som ligger til grunn for behandlingen av søknader om utdanning gitt som AAP. Dette er et regelverk som åpner for fortolkning og skjønnsutøvelse fra de saksbehandlere som skal forvalte regelverket. Det består av en lovhjemmel, av forskrifter og av rundskriv. Denne tredelingen bidrar til at regelverket på den ene siden oppleves som uoversiktlig og på den andre siden at det kan gi et betydelig handlingsrom for den enkelte saksbehandler. Forutsetningen er at han eller hun kjenner regelverket, og er så trygg på det, at hun/han kan treffe beslutninger som både er i overensstemmelse med de krav regelverket setter og samtidig åpner for en best mulig beslutning for den enkelte bruker. Stikkordene her er erfaring og trygghet i jobben.

### **SYNSPUNKTER PÅ REGELVERKET**

Mange av informantene har jobbet flere år i NAV eller en av de etatene som eksisterte forut for NAV. Likevel er det flere som uttrykker bekymring over stor gjennomtrekk av ansatte på deres kontor. Dette skyldes bruken av midlertidige ansatte og stor turnover blant de fast ansatte. Dette har negativ innvirkning på arbeidsmiljøet, og flere mener det også går utover kvaliteten på saksbehandlingen. En av informantene ordla seg slik:

Det er mange midlertidig ansatte og det er synd. Man trenger nemlig mange års erfaring for å bli god i denne jobben, og dette blir forhindret på grunn av for mange midlertidige ansatte og stor turnover. Mangelen på erfaring fører til større utrygghet i jobben, og dette kan for eksempel føre til at enkelte ikke tør bruke de

mulighetene til fleksibel saksbehandling og bruk av unntaksbestemmelser fra regelverket. Man blir redd for å gjøre feil og velger derfor det som oppfattes som det sikreste.

Det er videre en kompliserende faktor at «det stadig» blir introdusert nye regler. Oppfatningen blant flere er at nye regler ikke alltid er like lette å forstå og dermed kan mange saksbehandlere bli forvirret når nye regler skal anvendes.

Et flertall av informantene synes likevel at regelverket i hovedsak er greit å forholde seg til når det gjelder bestemmelsene som gir unntak fra aldersregelen og varighetsbegrensningen for utdanning, gitt som AAP. Men det er samtidig flere som synes det er utfordrende at skjønnsutøvelsen står så sentralt i saksbehandlingen. Noen etterlyser gode eksempler i regelverket, eksempler som kan gi den enkelte saksbehandler illustrerende anvisninger på hvordan konkrete saker skal behandles. Hva menes eksempelvis med uttrykket *en avvikende utdannings situasjon*? En av informantene sier i denne sammenhengen:

Jeg synes det å bruke skjønn kan være vanskelig fordi det er den enkeltes helsesituasjon som skal vurderes. Hvor dårlig skal den enkelte være før hun eller han kan sies å være i en avvikende utdannings situasjon? Her hadde det vært ok å ha hatt noen gode og illustrerende eksempler å forholde seg til. Kanskje finnes slike, for det ligger enorme mengder av regler, rundskriv og forskrifter på intranettet vårt som heter Navet. Men dette intranettet er så uoversiktlig at mange har vansker med å finne frem. Her på kontoret kaller vi det derfor bare for – havet.

Når skjønnsutøvelse står så sentralt i saksbehandlingen som den gjør, kan også saksbehandlerens egne synspunkter på regelverket spille inn når beslutninger skal fattes. Et flertall av informantene kom også uoppfordret med sine egne synspunkter på bruken og fortolkningen av regelverket da vi stilte spørsmålene om de syntes dette var klart eller uklart.

Ungdom under 26 år skal som hovedregel finansiere sin egen utdanning gjennom lån og stipend i Statens lånekasse. Dette gjelder også for ungdom med nedsatt funksjonsevne. Om de da ikke har så betydelige funksjonsnedsettelse at de faller innenfor unntaks kriteriene (se ovenfor). Svært mange av informantene deler et slikt synspunkt. De synes det er urimelig og urettferdig,

i forhold til annen ungdom, om de med nedsatt funksjonsevne skal få dekket sine utdanningskostnader av samfunnet. Informantene tar i intervjuene selv opp at annen ungdom må ta opp lån for å gjennomføre den utdanningen de ønsker. Derfor mener de det bare er rett og rimelig at også ungdom med nedsatt funksjonsevne skal finansiere sin egen utdanning selv. De skal ikke ha noen særfordeler selv om de har nedsatt funksjonsevne. En av informantene uttrykker seg slik:

Funksjonshemmede skal vel stort sett ikke ha noen bedre ordninger enn andre på samme alder. Annen ungdom må ta opp lån for å ta utdanning. Men, altså enkelte funksjonshemmede slipper å ta opp lån, mens nabogutten, som ikke er funksjonshemmet, han må ta opp lån for å gjennomføre utdanningen.

Når informantenes forståelse av rettferdighet, mellom gruppene funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede blir et tema i intervjuene, går stort sett argumentasjonen i denne retningen. Støtte til utdanning er urettferdig i forhold til ikke-funksjonshemmet ungdom. Bare et par av informantene peker på at det heller ikke er noen «rettferdighet» i at noen unge har nedsatt funksjonsevne og at det derfor er rett og rimelig om den ekstra belastningen en funksjonsnedsettelse fører med seg i noen grad kan kompenseres, eksempelvis gjennom å gi økonomisk støtte til utdanning.

Når vi opplever hvor klart og tydelig informantenes egne synspunkter kommer frem i intervjuene, ser vi samtidig at skjønnsutøvelsen helt klart kan bli farget av den enkelte saksbehandlers personlige synspunkter. En problematisering av en slik grenseoppgang mellom et «profesjonelt» og et «privat» eller personlig syn på om ungdom med nedsatt funksjonsevne bør få støtte til utdanning, er en problemstilling som ikke blir berørt av noen av informantene. Man understreker at når det gis unntak fra aldersgrensen er dette kun i de tilfeller brukeren helt klart faller innenfor unntaksreglene. Ingen av informantene åpner her for en refleksjon rundt spørsmålet om ikke en slik vurdering kan bli preget av egne oppfatninger av den enkelte brukeren og hans/hennes situasjon.

Et mindretall av informantene mener likevel at de opplever regelverket som vel strengt og at de derfor ofte bruker unntaksreglene for å gi utdanning

som AAP før fylte 26 år. Dette er også noe regelverket åpner for, og siden det er saksbehandleren som vurderer om utdanning som tiltak er fornuftig å bruke, kan støtte til utdanning velges. Som en av informantene forteller:

Det er håpløst å sette folks liv på vent. Som for eksempel når en 22-åring som kanskje ikke helt oppfyller kravene til unntak ikke skal kunne få slik støtte når hun er 22 år og kanskje er veldig motivert for å ta en utdanning, men i stedet sendes på AMO-kurs og lignende for å holde det gående til hun er 26 år og kan motta utdanningsstøtte. Man må gripe fatt i dem når de er motivert for å ta en utdanning.

### **HVEM TAR AVGJØRELSEN?**

Det er ulik praksis når det gjelder hvem som tar avgjørelsen om brukeren faller innenfor unntaksbestemmelsene. På noen kontorer er det den enkelte saksbehandler som alene fatter beslutningen, men dette er langt fra hovedreglene i vårt materiale. Vanligst er det at den enkelte saksbehandler forbereder og legger frem saken for et kollegium av saksbehandlere som så kommer med sine synspunkter. Selv om det formelt sett også her er brukersaksbehandler som fatter beslutningen om å kunne gi utdanning som AAP, så er denne beslutningen i praksis likevel ikke mulig å fatte dersom andre saksbehandlere går mot hans/hennes innstilling i saken. På noen kontorer er beslutningsmyndigheten om å gi utdanning som en del av AAP, plassert hos en bestemt person med særlig kompetanse og myndighet. Da er det saksbehandler som innstiller eller foreslår en slik løsning, mens den endelige beslutningen treffes av den personen som er gitt myndighet til å fatte slike beslutninger.

### **BEGRUNNELSER FOR AVSLAG/INNVILGELSE**

En beslutning om avslag på ønsket om å få utdanning som AAP må ikke begrunnes overfor brukeren. Informantene opplyser videre at det ikke er mulig å anke vedtaket. Selv om ikke noen begrunnelse gis brukeren, har likevel saksbehandleren (våre informanter) en begrunnet mening når de sier ja eller nei til utdanningsstøtte gitt som AAP.

Flere saksbehandlere forteller i denne sammenhengen at det «skal svært mye til før de overhodet vurderer å gi støtte til utdanning». Enkelte går så langt som å si at: «*utdanning skal være det absolutt siste valget*». Noen av informantene

forteller også at de i liten grad får spørsmål/søknad fra en bruker om å få støtte til utdanning som et tiltak under AAP-ordningen. De mener en hovedgrunn til dette er at brukeren allerede tidlig i sin kontakt med NAV har blitt orientert om at dette er et tiltak som bare gis i svært sjeldne tilfeller.

På spørsmål om hvorfor utdanningsstøtte ikke kan gis oftere, er svaret at det primære ved AAP er å lage en tiltaksplan som på raskest mulig måte fører den enkelte over i arbeid. Det er sysselsetting som er målet, ikke utdanning. Flere av informantene oppfatter det slik at det er de sterke signalene fra direktoratet og fra fylkesledelsen i NAV som ligger til grunn for en restriktiv tolkning og bruk av regelverket for arbeidsrettede tiltak. Ikke alle saksbehandlere deler en slik forståelse av regelverket. Enkelte tar i intervjuene til orde for at utdanning i seg selv er av det gode. De peker på at utdanning, i tillegg til å være et kvalifiseringstiltak, også kan bidra til å øke den enkeltes mestringskompetanse. Dermed kan hun eller han på sikt få bedre muligheter på arbeidsmarkedet. I denne sammenhengen var det en av informantene, med erfaring som saksbehandler på et tilsvarende felt fra et annet nordisk land, som stusset over den norske prioriteringen av tiltak innenfor AAP. Hun pekte på at det i begge land er en målsetting med tiltakene at flest mulig med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid. Det han likevel syntes var merkelig var at man i Norge tilsynelatende ikke så, eller var opptatt av, den klare sammenhengen det er mellom utdanning og arbeid, samt at utdanning i seg selv må ses på som et gode, en investering i den enkeltes humankapital. I hans hjemland ble utdanning sett på som en investering som på sikt kan gi avkastning, selv om den ikke umiddelbart fører brukeren ut i arbeid. Dette er en tilnærming til betydningen av å gi støtte til utdanning som er svært ulik den som råder i dagens Norge.

Hovedinntrykket fra intervjuene er altså at AAP gitt som støtte til utdanning, ikke er førstevalget når det gjelder arbeidsrettede tiltak som tilbys unge funksjonshemmede. Men, tiltaket blir benyttet når brukeren helt åpenbart ønsker utdanning og det samtidig er helt klart at hun eller han oppfyller betingelsene i regelverket. Forutsetningen er at den aktuelle saksbehandleren vurderer tiltaket som hensiktsmessig med tanke på fremtidige jobbmuligheter.

Hva som oppfattes som en hensiktsmessig utdanning for en gutt eller jente med nedsatt funksjonsevne kan imidlertid lett bli et tema for diskusjon

mellom saksbehandler og bruker. Og i de tilfeller det blir diskusjon så er det ifølge våre informanter saksbehandlerens vurderinger som i de fleste tilfeller vinner frem, selv om regelverket åpner for at brukers synspunkter skal tillegges betydelig vekt. I en del tilfeller trenger likevel ikke dette å være negativt. Saksbehandlere i NAV har ofte lang erfaring med å få unge funksjonshemmede i arbeid og de har ofte kunnskap om arbeidsmarkedet i den kommunen bruker bor og/eller ønsker å arbeide. På den annen side har ikke saksbehandleren alltid gode nok kunnskaper om viktige sider og egenskaper hos den enkelte bruker, som for eksempel motivasjon og gjennomføringsevne. I tillegg kan føringer fra ledelsen ved kontoret og/eller direktoratet ha betydning for hvilken utdanning som aksepteres eller avslås. Det kan også være slik at saksbehandleren kan fremme forslag om utdanninger som *brukeren* oppfatter som lite gjennomtenkte og realistiske. I en nylig avsluttet undersøkelse fortalte eksempelvis en 23-årig jente at hun hadde fått forslag om å ta en utdanning som sykepleier. Det syntes hun var et underlig utdanningsforslag for en som brukte rullestol i det daglige (Grue og Rua 2013).

Selv om det til syvende og sist er saksbehandleren som bestemmer hvilken utdanning som kan støttes, nevner flere av informantene at det ideelt sett er en målsetting å finne et godt kompromiss mellom brukers utdanningsønsker og det de som NAV-ansatte kan gå inn for å støtte. Flere trekker i denne forbindelse inn poenget med at brukers motivasjon for en bestemt utdanning er en faktor som må tillegges stor vekt når en utdanning skal bestemmes. Nå kan det imidlertid ikke utelukkes at enkelte brukere har urealistiske utdanningsønsker, særlig i forhold til jobbmulighetene etter avsluttet utdanning. Våre informanter trakk frem utdanningene «healer» og «coach» som eksempler på urealistiske utdanningsønsker som den enkelte ikke ville få støtte til, samme hvor motivert de var.

Noen av informantene sier at når signalene fra «systemet» er så tydelige på at man skal velge tiltak som er korteste vei til arbeid, kan det å gi utdanningsstøtte som AAP oppleves som «å trosse» eller gå mot det som «systemet», dvs. NAV, sentralt ønsker. Med et regelverk som legger så stor vekt på den enkelte saksbehandlers skjønn, åpnes faktisk en slik mulighet til å «trosse» systemet for dem som tør. Dersom dette finner sted, er det enten i situasjoner der saksbehandler selv har fullmakt til å fatte vedtak, og/eller at hun/han



arbeider på et NAV-kontor der flere – kanskje også ledelsen deler saksbehandlerens synspunkter og vurderinger når det gjelder forvaltningen av regelverket. En av informantene sier det slik:

På vårt kontor behandler vi vel 15 til 20 søknader om AAP til skolegang i året. Signalene fra systemet er veldig tydelig på at man skal velge korteste vei til arbeid, men på vårt kontor hender det ofte at vi trosser dette og selv foreslår utdanning som tiltak. Også i tilfeller der brukeren ikke har tatt opp dette. Det skjer først og fremst i tilfeller der vi ser at søkeren har motivasjon og at det å få en utdanning kan åpne dørene for en fremtidig jobb, pluss at det kan gi den enkelte selvtillit – noe som mange mangler.

Som vi har vist ovenfor, er det i hovedsak to begrunnelser som kan benyttes når en bruker under 26 år skal få innvilget utdanningsstøtte som tiltak innenfor en AAP-ordning. For det første at brukeren er i en sterkt avvikende utdanningssituasjon sammenlignet med andre unge i samme alder, og for det andre at søkerens utsikter til fremtidig inntjening vurderes å være usikre. Hensikten med dette andre punktet er å fange opp søkere/brukere som kan forventes å ha en vesentlig lavere yteevne i et fremtidig yrke enn andre, og som derfor kan bli helt eller delvis uføretrygdet selv med kvalifisering. For denne gruppen unge vil utgifter til utdanning bety en vesentlig økonomisk merbelastning og en større risiko enn for andre i vanlig skolealder/utdanningsalder.

En observasjon fra intervjuene er likevel at det kun er den første begrunnelsen (avvikende utdanningssituasjon) som benyttes når informantene forteller om hva som skal til for å gi unntak fra aldersreglen. Det å være i en avvikende utdanningssituasjon blir i regelverket først og fremst forstått som å ha nedsatt funksjonsevne på grunn av bevegelseshemming eller sansetap. Det vil si på grunn av den helsesituasjonen man er i. Ofte er det medfødte sykdommer/skader som fører til nedsatt funksjonsevne.

Den andre begrunnelsen, forventet lavere inntjening, blir bare trukket frem som en begrunnelse for å gi økonomiske støtte til utdanningen av en informant. I regelverket er dette imidlertid en begrunnelse som er likestilt med det å være i en avvikende utdanningssituasjon. Dette er videre en regel som viser at de som utarbeidet regelverket har tatt inn over seg det forhold at funksjonshemmede unge kan ha en lavere inntjening enn andre etter at de er

ferdig med utdanningen. For å kompensere dette forholdet åpner man altså for at samfunnet, gjennom økonomisk støtte fra NAV, kan bistå økonomisk med støtte til en utdanning. Det er både interessant at NAVs regelverk åpner for slike perspektiver og at det bare er en av informantene som oppgir dette som en begrunnelse for å gi utdanningsstøtte. Her nøyer vi oss med å konstatere dette for så å komme tilbake til temaet i kapittel seks nedenfor.

Noen saksbehandlere uttrykker under intervjuet at de ønsker å ansvarliggjøre brukerne, få dem til å skjønne hva det er de kan få til og hva det er de ikke kan få til. «*De må lære seg å se fremover og å planlegge. De må lære seg å ta ansvar for eget liv*» – sier noen. Dersom en bruker fremmer et utdanningsønske som saksbehandleren ikke har noe sans for, blir ønsket som oftest ikke fulgt opp. Brukeren blir i stedet oppfordret til å velge et mer yrkesrettet tiltak. Noen informanter etterlyser det de omtaler «som mer realitetsorientering» hos enkelte brukere og deres pårørende når det gjelder spørsmålet om mulighetene til å komme i arbeid. Enkelte sier at noen brukere «ikke har en sjanse i havet på å komme i arbeid». Og at i slike situasjoner er det viktig for brukerne å følge de rådene som ansatte i NAV gir. En av informantene mente i denne sammenhengen at organisasjoner som Unge funksjonshemmede er for kravstore, og at den enkelte bruker har *for* store muligheter og rettigheter uten å måtte gjøre noe særlig selv. Dersom noe gikk galt, det vil si at den enkelte ikke fikk innvilget muligheten til å ta en bestemt utdanning og/eller ikke kom i jobb, ble det hevdet at de samme ungdommene mente at dette var systemets skyld, samfunnets skyld. Saksbehandleren mente dette var oppfatninger og meninger som den enkelte hadde hentet fra brukerorganisasjonene.

Noen informanter ga tydelig uttrykk for at selv om enkelte unge med nedsatt funksjonsevne hadde rettigheter i forhold til NAV, var det deres oppgave som ansatte i NAV å sørge for at samfunnets midler ble forvaltet på den best mulige måten. Det var de og ikke brukeren som skulle bestemme hva slags type tiltak som passet den enkelte. Midlene skulle brukes i tråd med det gjeldende regelverket og det var de som fortolket regelverket. Disse informantene så på seg selv som velferdssamfunnets portvoktere i forhold til bruken av velferdstjenester, i dette tilfellet AAP (Lipsky 1980).

I en del situasjoner kan det at saksbehandlere inntar en slik portvakt- og veilederrolle kanskje være til det beste for brukeren. Vedkommende trenger

kanskje å bli mer «realitetsorientert» I andre tilfeller kan brukeren oppleve dette som styring ovenfra og en manglende forståelse av den situasjonen hun eller han er i.

#### **UTDANNINGSSTØTTENS LENGDE**

Den regelendringen som trådte i kraft i januar 2004 dreide seg ikke bare om å heve aldersgrensen for når en kan få støtte til utdanning. Kanskje viktigst var det at det ble satt en grense for hvor lang utdanning en kan få støtte til. Grensen ble nå, som hovedregel, satt til tre år med en viss mulighet til forlengelse, i hovedsak med et fjerde år. Da først og fremst på grunn av forsinkelser som er direkte knyttet til den helsetilstanden brukeren har. Støtte til en treårig utdanning er dermed hovedregelen, og det er bare i særlige tilfeller at tidsrammen kan utvides. Hva syntes våre informanter om denne varighetsgrensen? Inntrykket fra intervjuene er at både den enkeltes synspunkter, og begrunnelser for de synspunkter man har, varierer svært mye. Noen synes en støtteperiode på tre år er «passe» og gir ikke noen begrunnelse utover dette. Andre begrunner sin tilslutning til regelendringen med utsagn som at «tre år er passe, da kan man for eksempel gjennomføre en bachelorutdanning, og det er bra nok». Et av intervjuobjektene, som mente tre år var tilstrekkelig, sier følgende:

Tre år bør være nok. Har de vist gjennom disse årene at de kan greie det – så trenger de ikke mer støtte. Denne gruppen må ikke få noe ekstra i forhold til annen ungdom som må ta opp lån for å gjennomføre en utdanning.

Denne informanten er en av flere som trekker inn synspunkter omkring rettferdighet i forhold til andre unge i sin begrunnelse for hvorfor tre år skal være en grense for utdanningsstøttens lengde. Dette er et utsagn som dermed illustrerer hvordan en saksbehandler trekker inn egne synspunkter i vurderingen av et tiltak i regi av NAV. Man finner ikke noe som støtter denne formen for begrunnelse (ingen ekstra fordeler) i NAVs forskrifter for tildeling av utdanningsstøtte. Her er begrunnelsen for varighetsbegrensingen i utdanningsstøtten på tre år først og fremst at dette vil øke fokuset på at tiltaket er arbeidsrettet:

En varighetsbegrensning for utdanning som attføringstiltak vil gi sterkere insentiver for raskere gjennomføring av yrkesrettet attføring og økt fokus på yrkesrettete utdanninger som mål... En varighetsbegrensning på tre år vil gi økt fokus på at målet for attføringen er arbeid og ikke utdanning. (Ot.prp.nr. 13:1, 2003-2004).

Enkelte informanter mener på den annen side at tre år er for kort tid og at brukerne i alle fall burde få støtte i fire år. De peker også på at utdanning er en prosess og at det heller ikke er en god idé å binde seg til et bestemt antall år med støtte i utgangspunktet. En av informantene uttrykker det slik:

Jeg synes det er vanskelig å låse en utdanningsstøtte til tre år. Det kan skje mye underveis. Det er viktig å følge opp den enkelte slik at det underveis i utdanningsløpet kan vurderes om den enkelte skal få lengre støtte enn 3 år. Det er tross alt snakk om en fremtid og hvis en lengre støtteperiode kan føre til at de blir ferdige og får en utdanning så er dette bra i forhold til et langsiktig perspektiv. Vurderingen som gjøres må både ta hensyn til fremgang, helse-situasjon og andre relevante spørsmål. Jeg mener at man i NAV ikke har forstått dette. Jeg mener at nyvurderinger og oppfølgingsprosessen må bli viktigere for å bestemme den endelige støtteperioden enn bruken av relativt faste regler. Mener likevel også at dagens regelverk kan brukes mer aktivt for å hjelpe folk som er yngre enn 26 år og som trenger mer enn 3 års støtte til utdanning.

Saksbehandleren som forteller dette er ikke alene. Det er flere som både mener tre år kan være for kort tid til utdanning og/eller at dagens ordning ikke er fleksibel nok. Man burde ha mulighet til å vurdere varigheten underveis. Flere peker i denne sammenhengen på at så lenge valget av utdanning vurderes som realistisk i forhold til den enkeltes gjennomføringsevne og muligheter for jobb, bør lengre tid enn tre år til utdanning kunne støttes. I sitatet ovenfor kommer det videre frem at brukerens helsetilstand er et forhold man må ta hensyn til når utdanningslengden skal bestemmes. Dette er et synspunkt som får tilslutning fra unge med nedsatt funksjonsevne. I en nylig avsluttet undersøkelse, forteller unge funksjonshemmede at helsemessige forhold lett kan føre til at de ikke er i stand til å følge den oppsatte studieprogresjonen og at dette kan være

et problem for mange, ikke minst i forhold til NAV. I undersøkelsen kommer det frem at en fleksibel og prosessorientert holdning til studieprogresjonen fra NAVs side er viktig for å lykkes i utdanningsløpet (Grue og Rua 2013).

En informant som hadde sin bakgrunn i Aetat, mener helt eksplisitt at det å gjennomføre en utdanning er et gode i seg selv, også i de tilfeller det ikke er sikkert at det vil føre frem til en jobb, i det minste ikke i første omgang:

De som får AAP til skolegang er ofte de man ikke regner med kan få jobb – med det første, men der det likevel sees på som nyttig at de har kvalifikasjoner. Ofte gis støtten for kortere tid og etter et halvt år vurderes det om den enkelte greier det han/hun har satt seg fore. Hvis det er slik, stoppes kanskje AAP-støtten og vedkommende blir i stedet oppfordret til/bedt om å søke lån og stipend for å finansiere utdanningen videre. De som ikke fikser det etter et halvt år blir så støttet i inntil tre år – for å ha noe utdanning, selv om yrkesmulighetene vurderes som begrenset. Vi her på kontoret synes det er viktig at denne brukergruppen får en utdanning siden det faktisk er slik at det er utdanningen som kan skaffe dem en plass på arbeidsmarkedet – en eller annen gang.

Sitatene eksemplifiserer hvordan enkelte av våre informanter praktiserer regelverket. De mener det skal brukes slik at det først og fremst er unge med de største problemene med å komme i arbeid som skal få anledning til å tilegne seg nødvendig kompetanse. Disse informantene mener det for en del brukere er slik at det først og fremst er utdanning og kvalifisering som er det beste tiltaket som kan gis innenfor AAP, når man tenker på de langsiktige muligheten til å komme i jobb. Deres tolkning av regelverket er også at dette åpner for å gi unge utdanningsstøtte, i (langt) større grad enn hva som kanskje er tilfellet og hva man i NAV sentralt kanskje ser på som ønskelig.

Vi har ovenfor pekt på at det først og fremst er unge som er i en avvikende utdanningssituasjon som får utdanning som tiltak innenfor AAP. Alle unntatt en informant oppgir dette som grunn til å fravike regelverket gjennom å gi unntak. Hun benyttet den andre hovedbegrunnelsen til å gi unntak, nemlig at søkerens utsikter til fremtidig inntjening vurderes å være usikre og at hun/han kan forventes å ha en vesentlig lavere yteevne i et fremtidig yrke, og/eller kan bli helt eller delvis uføretrygdet selv med kvalifisering.

## **SYNSPUNKTER PÅ REGELENDRINGEN I 2004**

Som nevnt ovenfor, ble regelendringene i 2004 iverksatt for å redusere omfanget av utdanning gitt som yrkesrettet attføring og for å redusere varigheten på tiltaket. Samtidig mente man at det nye regelverket ville ha positive effekter gjennom å stimulere brukerne til å ta korte yrkesrettede utdanninger. Flere av våre informanter har ikke jobbet så lenge i NAV, eller en av de etatene som eksisterte forut for NAV, at de kjenner til og/eller har erfaringer som saksbehandlere før og etter denne regelendringen, men der er noen som både har erfaringer og synspunkter.

En av dem som husker regelendringen, uttrykker på en tydelig måte det flere er inne på i intervjuene, at regelverket i dag oppleves som mer komplisert, strengere og vanskeligere å forholde seg til enn tidligere:

Jeg har jobbet såpass lenge i NAV-systemet at jeg husker regelendringen i 2004. Rent generelt synes jeg saker om AAP som utdanning er vanskelig å saksbehandle. Både fordi den enkeltes utdanningsønsker må sees i forhold til aktuelle jobbmuligheter og jobbønsker og fordi det ikke alltid er så lett å bestemme hvem som faller innenfor regelverket og utenfor. Helt konkret synes jeg det er vanskelig å finne klare kriterier på hva det vil si å være i en avvikende utdanningssituasjon. Da synes jeg faktisk regelverket før 2004 var lettere å forholde seg til. Jeg husker regelverket som tydeligere. I dag er det vanskelig å få unntak fra reglene og unntaksbestemmelsene er uklare. I tillegg mener jeg vi hadde bedre tid til å følge opp den enkelte før 2004. I dag har vi dårligere tid til å følge opp folk. Jeg synes også at det i og med AAP-ordningen fra 2010 har kommet inn et ekstremt sterkt fokus på tiltak som leder til jobb og at direktoratet har gjort det veldig mye vanskeligere å gi AAP som støtte til skolegang.

Verken denne informanten eller andre, som mener at regelverket var enklere og bedre før endringen i 2004, er veldig konkrete i beskrivelsen av hva de legger i dette «bedre før», annet enn at sakene var «enklere å behandle» før regelendringen kom. Når vi spør mer direkte om hva de mener med dette, kommer det ofte frem at de mener at utdanning tidligere var et vanlig virkemiddel for å få unge funksjonshemmede i arbeid. En av informantene peker på at ordningen i stort grad var en ordning for å omskolere personer som på grunn

av sykdom måtte utdannes til et annet yrke enn det de hadde hatt da de ble syke. Stor vekt ble lagt på opplæring. Den det gjaldt skulle omskoleres til et «høvleg» eller passende arbeid. I dagens ordning, mener informanten, er passende arbeid blitt til – arbeid. Ideen om passende arbeid er forlatt. Det vil i praksis si at den enkeltes motivasjon, ønsker og for øvrig, personlige preferanser, i stor grad har blitt underordnet målsettingen om «raskest mulig vei til arbeid». Den aktuelle informanten mente videre at den store endringen, eller innstramningen som hun omtalte det som, ikke kom i 2004, men først i 2010. Da ble en rekke tidligere ordninger, som yrkesrettet attføring, fjernet og erstattet med ordningen med arbeidsavklaringspenger (AAP). Det var først og fremst med innføringen av AAP at det å bruke utdanning som virkemiddel for å hjelpe en bruker over i arbeid ble sterkt innskrenket, mente denne informanten. En annen informant deler disse synspunktene og synes alt i alt at det har blitt for vanskelig å bruke utdanning som virkemiddel og tiltak. Likevel mener hun samtidig at en endring av regelverket var nødvendig fordi det tidligere kunne være for lett å få støtte til utdanning, uten at realismen og kostnadene i et tiltak alltid ble vurdert like godt. Som hun uttrykker det selv:

Alt var ikke like bra før heller – da kunne man nesten få støtte til å reise til Australia for å bli helikopterpilot. Men selv om det var «litt surr» før, så hadde man bedre tid til å følge opp den enkelte og man kunne eksempelvis undersøke ute i markedet om det var noen aktuelle jobber for den enkelte. Dette gjøres nok sikkert i dag også, men tiden strekker sjeldnere til.

Regelendringen som har funnet sted møter hos denne, og andre informanter, en betinget forståelse. De mener den tidligere ordningen nok åpnet for at enkelte brukere fikk «holde på for lenge» og at det ikke var en god nok oppfølging av fremdriften i utdanningsløpet fra A-etat/NAV. På den annen side kommer det frem synspunkter om at man nå har gått for langt den andre veien. Nå blir ikke utdanning på samme måte som tidligere sett på som et kvalifiseringstiltak for arbeidslivet. En sier følgende:

Før omleggingen var fokuset langt sterkere på utdanning som kvalifisering. Regelendringen og senere omleggingen til AAP har ført til en langt tydeligere vekt på det arbeidsrettede ved tiltaket.

For å ta et eksempel. En frisør har kanskje utviklet eksem på grunn av arbeidet med kjemikalier. Før var det helt greit å gi denne personen yrkesrettet atferd i form av utdanning eller omskolering til et annet yrke. Det er det ikke i dag. Da ser man langt mindre på kompensasjon for den utdanning/jobben man hadde og langt mer på korte kurs og/eller tilpasninger som kan føre den det gjelder inn i et eller annet arbeid.

Selv om flere informanter mener at regelverket var modent for en fornyelse, er det ikke alle som er fornøyd med situasjonen slik den er blitt.

Det sterke fokuset på å komme raskest mulig i arbeid kan føre til at man ikke legger tilstrekkelig vekt på den betydning utdanning og motivasjon til å ta en bestemt utdanning kan ha på noe lengre sikt. Enkelte uttrykker også en frustrasjon over at man som ansatt i NAV måles og vurderes i forhold til antallet tiltaksplaner kontoret har satt i verk. Men man måles ikke (2013) i forhold til hvor mange unge som faktisk kommer i jobb gjennom de tiltakene som benyttes. Man har til enhver tid oversikt over hvor mange tiltaksplaner som er satt i verk ved det enkelte kontor og hvor mange brukere som er i ulike former for tiltak innenfor AAP. Men man har altså ingen systematisk oversikt over om tiltakene faktisk fører den enkelte inn i arbeidslivet, som er målsettingen med tiltakene. Dermed har man heller ikke noen god oversikt over hvilke tiltak som er vellykket og hvordan utdanning som tiltak fungerer i forhold til andre former for tiltak. En av informantene uttrykker dette meget tydelig:

Ledelsen i NAV, og da mener jeg folkene i direktoratet, er veldig opptatt av gjennomstrømming og aktivitetsplaner og slikt, men det ser ut som om de er mindre opptatt av å få oversikt over tiltak som faktisk virker, som får folk i arbeid.

#### **OPPFØLGING AV DEN ENKELTE**

Et tema som ofte kommer opp under intervjuene, er mangelen på tid til å følge opp den enkelte bruker. I dag er arbeidsbelastningen for stor. Enkelte saksbehandlere kan ha ansvar for opptil 300 brukere og mange av disse trenger tett oppfølging. I tillegg oppleves «papirarbeidet» som svært krevende. Rapporteringskravet er stort og det er økende. Den krevende rapporteringen og



styringen fra direktoratet, som flere av informantene forteller om, «stjeler» tid som ellers kunne bli brukt til å følge opp de brukere som har behov for særlig tett oppfølging fra NAV. Mange brukere er i en så utsatt livssituasjon at de trenger oppfølging også etter at de går ut av AAP-ordningen, og blir sett på som arbeidsavklart. Noen trenger fortsatt hjelp og støtte, særlig i den første tiden etter at de er ute av systemet. De skal nå klare seg helt på egenhånd, kanskje i en jobb. Først og fremst er problemene store hos unge som har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske problemer, kanskje i kombinasjon med rusproblematikk. En av informantene kommer i denne sammenhengen med følgende hjertesukk:

Nå er det jo sånn at når man er ferdig med tiltaket, for eksempel en utdanning, så er det «ha det» til NAV. Men det er jo noe helt annet å begynne i en jobb enn å gå på et tiltak som for eksempel et kurs eller en utdanning som er godt tilrettelagt.

Noen informanter etterlyser er en form for «ettervern» der den enkelte bruker kan fortsette å ha en kontaktperson i NAV. En som kan være en form for «støttekontakt», eller «los» inn i det vanskelige og krevende farvannet som heter arbeidslivet. Et par av informantene trakk i denne sammenhengen inn prosjektet «Vilje viser vei» innenfor psykiatrien som et fint tiltak, men de pekte samtidig på at ventetiden for å få oppfølging var for lang – opptil 30 uker. En ordning med å få flere «coacher» ved arbeidslivssentrene ble også sett på som et positivt tiltak – om enn ikke tilstrekkelig.

Flere informanter pekte i denne sammenhengen på at unge arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne må være ekstra motivert og ekstra dyktige for å overbevise en arbeidsgiver om at hun eller han er egnet for jobben de skal inn i. Som en av informantene sier det:

Når unge funksjonshemmede skal ut i arbeidslivet så må de være minst like og kanskje bedre kvalifisert enn sine ikke-funksjonshemmede jevnaldrende. Arbeidsgiveren må ikke føle at hun eller han utsettes for noen risiko ved å ansette en som har nedsatt funksjonsevne.

Enkelte av informantene mente også at en viktig del av arbeidet deres burde være å gi råd og støtte til arbeidsgivere som ønsket å ansette unge med nedsatt

funksjonsevne. De mente dette kunne bidra til at en arbeidsgiver ikke opplevde at hun eller han ble alene med de problemer eller utfordringer som kunne oppstå. På denne måten kunne man redusere den risiko enkelte arbeidsgivere følte at de utsatte seg for når de vurderte å ansette funksjonshemmede arbeidstakere.

### **HOLDNINGER<sup>17</sup>**

For å «spisse» enkelte av de problemstillingene vi tok opp i intervjuene, ønsket vi at informantene skulle ta stilling til fire påstander. Hensikten var «å tvinge» informantene til så tydelig som mulig å uttrykke hvilket standpunkt de hadde i forhold til viktige spørsmål om temaet funksjonshemmede unge, og bruk av utdanning som tiltak. Selv om svarene på disse fire påstandene i noen grad er berørt ovenfor, velger vi å presentere påstandene og svarene på dem nedenfor. Svarene representerer en sammenfatning og er samtidig en form for «kvantifisert» fremstilling av informantenes oppfatninger om viktige temaer.

Nr. 1. Er du enig eller uenig i følgende påstand?:

*«Unge med nedsatt funksjonsevne skal i hovedsak finansiere sin utdanning gjennom lån og stipend i Statens lånekasse for utdanning – på linje med annen ungdom».*

Det er et flertall av informantene som er helt eller delvis enige i påstanden. Totalt 19 av informantene, eller 66 prosent er helt (13) eller delvis (6) enige. Det er 34 prosent av informantene som er helt (5) eller delvis (5) uenige. Som vi har skrevet ovenfor, er det først og fremst rettferdighetsynet i forhold til annen ungdom som er grunnlaget for flertallets syn. Funksjonshemmede unge skal ikke ha noen særfordeler sammenlignet med annen ungdom. Nå er jo våre informanter klar over at regelverket innenfor AAP gir ungdom under 26 år rett til å få støtte til utdanning dersom de oppfyller en av to (tre) betingelser (avvikende utdanningssituasjon eller forventet dårligere inntjening). Vi vet ikke om informantene holder denne gruppen unge funksjonshemmede utenfor når de tar stilling til påstanden, eller om de mener at også de, som etter lov og forskrift har rett til å finansiert sin utdanning gjennom AAP burde finansiere utdanningen selv gjennom lån og stipend.

---

<sup>17</sup> En av informantene ønsket ikke å ta standpunkt til påstandene.

Det er et stort sprik i synspunktene til våre informanter, men et flertall er helt eller delvis enige i at funksjonshemmede unge skal finansiere utdanningen sin selv – på linje med annen ungdom. I hvilken grad deres egne synspunkter «migrerer» over til saksbehandlingen i enkeltsaker, og dermed virker inn på hvordan de forvalter det regelverket som foreligger, har vi ikke data om. Siden rommet for skjønnsutøvelse er såpass stort som det er kan vi imidlertid ikke utelukke at dette skjer. En saksbehandler, som eksempelvis er helt enig i at unge funksjonshemmede skal finansiere sin egen utdanning, kan bli preget av egne oppfatninger/holdninger når han eller hun avgjør/innstiller på at en bruker skal få utdanning som AAP. Og omvendt kan vi heller ikke se bort fra at en saksbehandler som er helt uenig i påstanden kanskje kan være mer tilbøyelig til å benytte dette tiltaket innenfor AAP-ordningen. Poenget vårt er at forvaltningen av det som skal være en universell ordning, muligheten til utdanning som del av AAP, kan bli farget av de holdninger og synspunkter den enkelte saksbehandler har i forhold til ordningen. Holdningene kan ha dermed betydning for om en bruker får anledning til å gjennomføre en ønsket utdanning eller om hun/han ikke får dette tilbudet.

Nr. 2. Er du enig eller uenig i følgende påstand?:

*«NAV burde ha et regelverk som kan gi ungdom med nedsatt funksjonsevne økonomisk støtte til utdanning uansett alder og utdanningens lengde, så lenge de gjennomførte denne utdanningen innenfor rimelig tid».*

Det er sytten stykker, eller 60 prosent av informantene, som er helt (7) eller delvis (10) enig i denne påstanden. Tilsvarende er det 12 stykker eller 40 prosent som er helt (7) eller delvis (5) uenig i påstanden. For en stor del er det de samme informantene, som mener at unge med nedsatt funksjonsevne skal betale sin egen utdanning gjennom å ta opp lån og stipend, som er uenig i påstand nummer 2. Men det gjelder ikke alle. Noen av informantene er både enige i at unge med nedsatt funksjonsevne skal bekoste utdanningen sin selv, samtidig som de mener NAV bør gi økonomisk støtte til funksjonshemmede unge uansett alder og utdanningens lengde. Det er ikke lett å forklare dette opplagte spriket i holdninger, men en mulig forklaring kan være at man i påstand nummer 1 gir tilslutning til et prinsipp, mens man i påstand 2 kanskje

svarer med bakgrunn i egne erfaringer med brukere man har/har hatt. Uansett forklaring viser fordelingen av svarene at informantene har ulike syn på om NAV bør/skal kunne yte mer og lenger økonomisk støtte til utdanning enn det regelverket i dag åpner for.

Nr. 3: Er du enig eller uenig i følgende påstand?

*«Unge med nedsatt funksjonsevne skal fritt kunne velge den utdanningen de selv ønsker – også om de får støtte fra NAV».*

Det er henholdsvis 14 informanter som er enige og 15 informanter som er uenige i denne påstanden. Med andre ord er dette en påstand som deler gruppen av informanter i to tilnærmet like deler. Halvparten av informantene har en oppfatning om at unge funksjonshemmede (som får støtte til utdanning) ikke skal kunne velge den utdanningen de selv ønsker. Enkelte av informantene gir i intervjuene uttrykk for at en del brukere har det de omtaler som urealistiske utdanningsønsker. Med bakgrunn i de eksemplene som gis på hva som menes med dette, kan man forstå at enkelte saksbehandlere kan gjøre en slik vurdering. Grenseoppgangen mellom hva som er realistiske og urealistiske utdanninger kan imidlertid være vanskelig å trekke. En grunn til dette er at ønsket om en bestemt utdanning kan henge sammen med forhold som saksbehandleren kanskje ikke har tilstrekkelig kunnskap om og kjennskap til. Selvsagt skal mulighetene for å komme i jobb med en aktuell utdanning være et viktig element når beslutningen om å gi støtte skal fattes. Men brukerens motivasjon, holdninger og gjennomføringsevne i forhold til en bestemt utdanning, er også forhold som må tillegges vekt. Andre undersøkelser viser at mange unge med nedsatt funksjonsevne har tenkt svært nøye gjennom hvilke utdanninger som kan være aktuelle for dem i den situasjonen de er (se for eksempel Grue og Rua 2013). Det kan derfor oppleves som demotiverende om man møter en saksbehandler i NAV som avfeier utdanningsvalget som urealistisk. Dette gjelder særlig i de tilfeller brukeren opplever at saksbehandleren ikke har satt seg tilstrekkelig godt inn i de vurderinger og tanker den unge har gjort seg om egne forutsetninger for å ta den utdanningen de ønsker, og mulighetene for senere å komme i jobb.

Det er viktig å holde fast ved at halvparten av informantene er helt eller delvis enige i at unge funksjonshemmede skal kunne velge den utdanningen de

selv ønsker. Når temaet berøres i intervjuene kommer det frem at dette er saksbehandlere som nettopp vektlegger motivasjon og personlige preferanser som viktige forutsetninger for å kunne gjennomføre en utdanning og på sikt komme i arbeid.

På samme måte som når det gjelder de to første påstandene viser også svarfordelingen på denne tredje påstanden at avstanden mellom saksbehandlere er stor. I praksis kan dette bety at dersom to unge har samme utdanningsønske, kan den ene oppleve ikke få realisert dette ønsket, mens den andre kan oppleve å bli støttet av saksbehandleren til å realisere sine ønsker.

Nr. 4: Er du enig eller uenig i følgende påstand?:

*«Flere unge med nedsatt funksjonsevne, som i dag får uføretrygd kunne kommet i arbeid om de hadde fått anledning til å ta en bedre utdanning enn det de har».*

Det er 20 av informantene som er helt (13) eller delvis (7) enige i denne påstanden. Bare tre er helt eller delvis uenige og seks svarer at de ikke vet nok til å ta stilling til påstanden. I relative andeler er det dermed rundt 70 prosent som er helt eller delvis enige i påstanden. Et klart flertall av informantene mener dermed at utdanning er en viktig forutsetning for å komme i arbeid. Når de «tvinges» til å ta et standpunkt, har de altså en oppfatning som sammenfaller med den forskningen som dokumenterer en klar sammenheng mellom utdanning og arbeid (se ovenfor). I sin arbeidshverdag er de imidlertid underlagt føringer som i mindre grad åpner for bruk av utdanning som tiltak, så lenge utdanningen ikke vurderes som svært relevant og yrkesrettet.

Vi skal selvsagt være varsomme med å trekke noen konklusjoner på bakgrunn av denne undersøkelsens begrensede empiri. Likevel, flertallets oppfatning om at flere unge kunne unngått å bli uføretrygdet dersom de hadde hatt en bedre utdanning, er en observasjon det er verdt å notere seg. Vi vet imidlertid ikke om informantene mener det er det offentlige (NAV) som skal bekoste den enkeltes utdanning. På dette punktet er våre data ikke gode nok. Det viktige poenget er likevel at hoveddelen av våre informanter har tro på utdanning som kvalifiseringstiltak for senere yrkesaktivitet. Dette er i så fall en oppfatning som ikke samsvarer med de politiske myndighetenes synspunkt. Vi

minner her igjen om at det i Odelstingsproposisjon 13 (2003–2004) ble understreket at målet med yrkesrettet attføring var arbeid og ikke utdanning. Videre har myndighetene også den mening at utdanningens lengde ikke er av betydning for senere yrkesaktivitet. I proposisjonen heter det på side to at: «*Det er ikke klare indikasjoner på at utdanning av lengre varighet øker overgangen til arbeid i større grad enn noe kortere utdanningsløp*». Vi har ovenfor pekt på at dette er et synspunkt som ikke blir støttet av forskning. Vi kan nå legge til at det kanskje heller ikke er et synspunkt som støttes av de ansatte i NAV, de som arbeider med å få unge med nedsatt funksjonsevne inn i arbeidslivet.

Alle som oppfyller kriteriene for å få innvilget AAP og som ønsker støtte til utdanning, skal bli mest mulig likt behandlet. I praksis skal det være slik at en person som oppfyller kravene til AAP, skal få innvilget dette uavhengig av hvilket kontor og hvilken saksbehandler hun eller han møter på NAV-kontoret. Fremstillingen ovenfor viser imidlertid at informantenes holdninger til det å gi utdanningsstøtte varierer, til dels i betydelig grad. Når vi vet at det er et stort innslag av skjønnsutøvelse i forvaltningen av regelverket, er det helt klart en mulighet for at saksbehandleres egne holdninger kan farge den vurderingen som gjøres i forhold til den enkelte bruker. Dermed kan brukere med samme utgangspunkt enten oppleve å bli behandlet forskjellig av samme saksbehandler, eller de kan oppleve at den beslutningen som treffes varierer fra saksbehandler til saksbehandler. Begge muligheter fører til at det ikke blir noen «likhet for loven» for unge som ønsker utdanning som tiltak. Den sjansen en bruker har til å få realisert et ønske om utdanning kan altså både være avhengig av hvilken praksis det enkelte NAV-kontor har lagt seg på i forvaltningen av regelverket, og de holdninger den saksbehandleren de møter har til dette spørsmålet.

## 4.9 Forbedringspunkter og tiltak

I dette avsluttende avsnittet legger vi frem noen forslag til tiltak vi mener kan bidra til at flere unge funksjonshemmede kommer i arbeid. Forslagene er basert på synspunkter og refleksjoner vi har referert ovenfor, men i tillegg tar vi også med andre synspunkter og ideer som kom frem i løpet av intervjuene.

## **BEDRE OPPFØLGING AV BRUKEREN**

Mange av informantene opplever at de ikke har god nok tid til å følge opp brukere som trenger dette. Manglende oppfølging er både noe de erfarer i den perioden brukerne er under utdanning, eller andre arbeidskvalifiserende tiltak, og i overgangen mellom tiltaket og arbeidslivet. Mange unge med nedsatt funksjonsevne trenger «en hånd å holde i» når de skal prøve seg i en jobb. Arbeidslivet stiller andre krav enn en tiltaksplass eller en utdanningsinstitusjon. I prosessen med å etablere seg i arbeidslivet kan det for mange være viktig og nødvendig å ha hjelp og støtte fra en person som kjenner deres situasjon, deres svakhet og deres styrke. En saksbehandler i NAV, som ideelt sett har fulgt brukeren over lengre tid, kan være en slik person. I dag er det vanlig at kontakten med NAV i det alt vesentligste opphører når tiltakene avsluttes og den enkelte er «arbeidsavklart» og på vei ut i arbeidslivet. Selv om det finnes tiltak under arbeidslivssentrene som kan bistå i denne prosessen, mener mange av informantene at dagens tilbud langt fra er godt nok. Ved å være en form for «støttekontakt» kan saksbehandleren i NAV representere stabilitet og trygghet i prosessen over i det nye og ukjente – arbeidslivet.

## **BEDRE OPPFØLGING AV ARBEIDSGIVERE**

Flere av informantene mener at arbeidsgivere får for liten oppmerksomhet og støtte fra NAV. De mener at positive arbeidsgivere er helt avgjørende i forhold til å åpne arbeidslivet for unge funksjonshemmede, men at de altfor ofte blir stående alene med de utfordringer det *kan* innebære å ansette arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Særlig viktig er det at potensielle arbeidsgivers opplevelse av risiko ved å ansette funksjonshemmede arbeidstakere, reduseres. Her kan NAV spille en viktig rolle. Dialogen med arbeidsgivere som er interessert i å ansette funksjonshemmede arbeidstakere bør derfor være tettere. Et løpende samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere må bli bedre enn det er i dag. NAV må formidle en forståelse til arbeidsgivere om hvor gode og nyttige også funksjonshemmede arbeidstakere kan være.

Bedriften Stormberg blir i denne sammenhengen trukket frem av flere informanter som et eksempel på en bedrift der man ser verdien av å ha funksjonshemmede arbeidstakere. Man har i ledelsen og på eiersiden i bedriften vist åpenhet og engasjement i forhold til å ansette funksjonshemmede medarbeidere. Flere informanter gir uttrykk for at erfaringer fra denne og lignende

bedrifter mer systematisk burde formidles til andre arbeidsgivere. Noen av informantene uttrykker i denne sammenhengen et ønske om at det må stimuleres til opprettelsen av flere tilrettelagte bedrifter og/eller tilrettelagte arbeidsplasser. Det blir pekt på at enkelte arbeidsoppgaver som tidligere ble utført av personer med nedsatt funksjonsevne, særlig av personer med reduserte kognitive ferdigheter, oppgaver som postombæring, enklere arkivarbeid mv., i dag stort sett er borte fra det ordinære arbeidslivet. Dermed er også mulighetene på arbeidsmarkedet for denne gruppen funksjonshemmede i praksis borte. Tre av informantene kommer i denne forbindelse med et synspunkt om at kommunene burde «gå foran som et godt eksempel» ved å ansette unge funksjonshemmede i kommunal virksomhet.

Det kommer også frem synspunkter om at selv om arbeidsgivere kan søke om tilretteleggingstilskudd fra NAV, så kan denne prosessen gjøres enklere enn tilfellet er i dag uten at noen av informantene fremmet konkrete forslag til hvordan dette kan gjøres.

#### **BEDRE SAMARBEID MED SKOLEN**

Samarbeidet mellom NAV og skolen må bli bedre enn det er i dag. Særlig viktig er det så tidlig som mulig å fange opp elever som har psykiske vansker, og som har eller står i fare med å utvikle en rusproblematikk. For å hindre at denne elevgruppen skal gli inn i en karriere som fører dem bort fra skolen og en strukturert hverdag, må skolen og NAV samarbeide bedre. Det vises her til at det er positive erfaringer fra flere fylker og kommuner der det har vært gjennomført avgrensede prosjekter for å bedre samarbeidet mellom NAV og skolen. Et slikt eksempel er ungdomssatsingen i Solør som foregikk i kommunene Åsnes, Grue og Våler. Prosjektet ble startet i 2009 og avsluttet sommeren 2011. Prosjektet har hatt som mål å samordne tjenestetilbudet og skape et felles verdigrunnlag på tvers av kommunene. Prosjektkoordinator har vært tilsatt ved NAV Åsnes og det har vært frikjøp av medarbeidere tilsvarende 30 prosent stilling ved alle de tre kontorene. I tillegg har en representant for den videregående skolen i Solør hatt ti prosent stilling i prosjektet.

Prosjektet har hatt en styringsgruppe bestående av ledere ved de tre kontorene og fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse ved NAV Hedmark. I tillegg har prosjektet hatt en bredt sammensatt referansegruppe, samt en egen



referansegruppe bestående av ungdom i prosjektets målgruppe. Prosjektet har vært forankret i NAV-kontorene og disse var også «motoren» i tiltakene.

Mens prosjektet i Solør var knyttet opp mot den videregående skolen, har andre prosjekter inkludert ungdomstrinnet i skolen. Dette gjelder eksempelvis for Valdres-prosjektet som omfattet seks kommuner i Oppland fylke; henholdsvis Sør Aurdal, Nord Aurdal, Etnedal, Øystre Slidre, Vestre Slidre og Vang. Prosjektet startet i 2009 og ble avsluttet i 2012 med NAV Valdres som prosjektleder. Prosjektperioden har fulgt skoleåret.

Målgruppe har vært ungdom 15–21 år. Det ble spesielt fokusert på 9. og 10. klasse og de ungdommene det var knyttet bekymring til om ville klare overgangen til videregående, de som velger skolen bort, og de som ikke fullfører og ikke går til en vanlig jobb. Ungdom med klare diagnoser har ikke vært en primær målgruppe. Prosjektets hovedmålsetting har vært å få (risiko)ungdom i utdanning, arbeid eller aktivitet. Dette innebærer blant annet å redusere frafallet i videregående skole og bedre det tverrfaglige samarbeidet internt i kommunen, mellom NAV og skole, og mellom forvaltningsnivåer.

Man finner altså gode eksempler på samarbeidsprosjekter av typen ovenfor, men denne formen for samarbeid må bli permanent og gjelde for alle kommuner, allerede fra ungdomstrinnet. Flere av våre informanter mente at en del ungdom «ble presset» gjennom ungdomsskolen og møtte videregående skole uten noen som helst forutsetninger for å kunne gjennomføre skolegangen med de utdanningsmessige krav som videregående skole setter. Der som disse elevene blir fanget opp tidligere og kommer inn i et strukturert opplegg, der NAV og andre relevante aktører samarbeider med skolen, vil man bedre enn i dag kunne forebygge en karriere som for noen ender med tidlig uførepensjon.

### **STØRRE VEKT PÅ UTDANNING SOM KVALIFISERINGSTILTAK**

Vi har allerede understreket den betydning både forskning og informantenes svar tillegger utdanning som kvalifiseringstiltak. Den innstramningen i regelverket som ble innført i 2004, og den senere ved omleggingen til AAP, har ført til at færre unge med nedsatt funksjonsevne gis mulighet til å ta en langvarig utdanning innenfor AAP-ordningen. Selv om man ikke går tilbake til ordningen slik den ble praktisert før innstramningen i 2004, bør myndighetene

likevel se nærmere på regelverket. Spørsmålet er om dagens praksis er tilstrekkelig fleksibelt og «romslig» til at funksjonshemmede unge får en god nok utdanning innenfor ordningen til å konkurrere med annen ungdom på et krevende arbeidsmarked. Begrunnelsen for en revurdering av ordningen må ta utgangspunkt i det forhold at det i samfunnet som helhet legges stor vekt på kunnskap som inngangsnøkkelen til arbeidslivet. Følgelig må man stille spørsmålet om ikke betydningen av å få en (lang) og solid utdanning bør være tydeligere tilstede som virkemiddel innenfor AAP-ordningen. Unge med nedsett funksjonsevne må være like godt utdannet, kanskje bedre utdannet enn sine ikke-funksjonshemmede jevnaldrende for å nå opp i konkurransen om jobbene.

### **LØNNSTILSKUDD**

Mer og lenger bruk av lønnstilskudd er ett av allerede eksisterende tiltak som trekkes frem som et nyttig tiltak av flere informanter. Det understrekes at en mer langsiktig bruk av lønnstilskudd kan gi brukere og arbeidsgivere større forutsigbarhet og dermed være et stimuleringsiltak for å ansette unge funksjonshemmede over en lengre periode.



## 5 Skjønn og rettferdighet

### 5.1 Innledning

Selv om dagens ordning i NAV åpner for en praksis der det tilbudet om tiltak som gis blir tilpasset den enkelte, er dagens system neppe et rettferdig system. Siden det er slik at det er NAV som fatter det endelige vedtaket om tiltak, blir heller ikke alltid brukerens stemme tillagt nok vekt når beslutningen tas.

Det er saksbehandleres skjønn som er avgjørende når et tiltak velges for en bestemt bruker. Men hva er egentlig skjønn, og kan en skjønnsbasert ordning noen gang bli rettferdig, i den forstand at alle like tilfeller behandles likt? Det er dette spørsmålet vi skal diskutere nedenfor. Vi forholder oss til det som omtales som et faglig skjønn, som er en sentral side ved det profesjonsbaserte eller profesjonelle arbeidet. Med dette mener vi arbeid der personer i ulike stillinger forvalter et regelverk og ordninger som er samfunnsmessig bestemt, og der de aktuelle personene er gitt en myndighet av fellesskapet til å forvalte dette regelverket. I vårt tilfelle betyr dette at det faglige, profesjonelle skjønn, knyttet til å avgjøre hvem som har rett til AAP og dermed rett til tiltak innenfor AAP-ordningen, forvaltes av saksbehandlere i NAV.

### 5.2 Hva er skjønn?

Molander og Terum definerer det profesjonelle skjønn slik: «*Skjønn ses som en uomgjengelig side ved en type praksis som anvender generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler, på enkelttilfeller*» (Molander og Terum 208:179). Ellingsen og Johansen (1999) omtaler skjønnsmessige vurderinger som vurderinger som ikke er regelstyrte, men derimot basert på kunnskap, erfaring og god dømmekraft. Forfatterne setter også et skille mellom regelstyrte og ikke regelstyrte vurderinger, og mener at det er de ikke regelstyrte vurderingene som er skjønnsmessige vurderinger. Dette er et skille som kanskje er vel strengt siden det de betegner som ikke regelstyrte, men som skjønnsmessige vurderinger, også (i siste instans) kan være styrt av et regelverk, normer eller av etablerte praksiser. På den annen side vil det også i rettssaker, der man forholder seg til de presumptivt klareste reglene, lovverket, være slik at skjønnsmessige vurderinger kan spille en

vesentlig rolle i de vurderinger som gjøres, for eksempel for å avgjøre skyldspørsmålet i en straffesak.

Som hovedregel kan man si at der det foretas skjønnsmessige vurderinger må det være et visst handlingsrom som skjønnset utøves innenfor. Handlingsrommet, som informantene i vår undersøkelse skal treffe sine avgjørelser innenfor, bestemmes formelt av folketrygdlovens paragraf 11a, forskrift om arbeidsrettede tiltak samt diverse rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. I tillegg vil det enkelte NAV-kontors praktisering av regelverket ha betydning for det handlingsrommet den enkelte saksbehandler opplever at hun eller han har. Selv om regelverket utgjør rammer som en beslutning skal tas innenfor, er det likevel den enkelte saksbehandler som vurderer om en bestemt bruker har krav på støtte (AAP), og hvordan denne støtten bør omsettes i tiltak. Resultatet av skjønnsetutøvelse kan derfor føre til at like tilfeller får ulik vurdering. Sosiologen Lars Inge Terum viser eksempelvis i en undersøkelse fra 2003 hvordan skjønnsetutøvelse, ved utbetaling av sosialhjelpsytelser, førte til at brukere med det samme behovet for hjelp fikk utbetalt forskjellige ytelser i hvert enkelt tilfelle.

Den amerikanske rettsfilosofen Ronald Dworkin trekker frem poenget om at behovet for skjønn oppstår i situasjoner hvor en myndighetsperson er pålagt eller tillagt å fatte beslutninger ut fra standarder som er fastsatt av bestemte autoriteter. Disse standardene bærer også i seg normative premisser. Han beskriver metaforisk skjønnset som «hullet i smultringen». Det vil si et rom av frihet omgitt av restriksjoner og føringer i form av normativt og rettslig forankrede standarder (Dworkin 1977). Først og fremst når en slik (smultring)-situasjon er til stede mener Dworkin det er relevant å snakke om skjønn, og der det er helt nødvendig å bruke skjønnset for å treffe en avgjørelse. Standardene (reglene) er fastsatt av autoriteter som har hatt myndighet til å delegere ansvaret for å utøve skjønnset til bestemte personer. Et vesentlig poeng hos Dworkin er at de fleste lover, regler og standarder må tolkes. Tolkning medfører at ikke alle vil foreta den samme vurderingen, eller være enige i hva som er den riktige tolkningen. Men forutsatt at tolkningen foregår på en gyldig måte, må det være et nødvendig og riktig svar for hver enkelt skjønnsetøver. Dworkin mener videre det er feil å hevde at man har eller ikke har situasjoner som krever skjønn. I stedet skiller han mellom sterkt og svakt skjønn. Med et svakt skjønn er det

liten eller ingen åpning for fortolkning i loven. Man er bundet av bestemte standarder eller regler. Et eksempel på en situasjon der beslutningstaker kan utvise svakt skjønn, er behandling av en søknad om alderspensjon ved fylte 67 år. Der det er situasjoner med sterkt skjønn er beslutningstager i liten grad bundet av standarder og har frihet til å velge ulike handlinger. Dworkin er først og fremst opptatt av det sterke skjønn, og det er også dette som er det mest relevante i vår sammenheng. Et poeng hos Dworkin er at selv i situasjoner der en beslutningstaker formelt sett har stor myndighet og frihet til å utøve skjønn og til å treffe beslutninger, kan likevel skjønn, reelt sett være svakt fordi det er etablert prosedyrer, standarder og regler som likevel setter rammer for det skjønn som kan utøves. Dworkins syn på skjønn, utøvelse fremstår som noe mer nyansert enn det vi eksempelvis finner hos Ellingsen og Johansen (1999) referert ovenfor.

Et element ved beslutningssituasjoner, der det er rom for skjønn, utøvelse (sterkt skjønn), er at beslutningstaker likevel kan påberope seg at skjønn er svakt, eller svakere enn det i realiteten er og at handlingsrommet han/hun har, dermed er begrenset. Eksempler på dette finner vi i vår undersøkelse når saksbehandlere i NAV forteller at de ofte opplyser brukere om at det er liten mulighet til å innvilge AAP som utdanningsstøtte, selv om regelverket gir dem muligheter til dette. Det interessante er kanskje ikke først og fremst at dette skjer, men hva som eventuelt kan forklare hvorfor det skjer. En mulig forklaring er tidspress, en annen forklaring kan være praksisen ved det NAV-kontoret vedkommende arbeider, og en tredje forklaring kan være holdninger hos saksbehandler. Vi skal kort gå gjennom hver av disse mulige forklaringene.

### 5.3 Tidspress

Et gjennomgående tema i intervjuene er fortellingen om stor arbeidsbelastning i jobben. Enkelte av informantene har over 250–300 klienter som skal følges opp. Da sier det seg selv at den tiden som brukes på den enkelte kan bli begrenset. En måte å begrense tidsbruken på er å velge løsninger som er enkle og lite tidkrevende. I den aktuelle situasjonen kan det eksempelvis være enklere å tilby og følge opp et attføringsopplegg som er velprøvd og der man har gode rutiner, fremfor å gå inn for at en aktuell bruker skal ta utdanning som del av AAP-opplegget. Et utdanningsløp må nemlig vurderes nøye i forhold til den

enkeltes forutsetninger for å kunne gjennomføre utdanningen, videre må den enkelte følges opp under utdanningen. I tillegg må man vurdere den aktuelle personens muligheter til å komme i arbeid med den valgte utdanningen. Begge deler kan være tidkrevende prosesser som kan bidra til at saksbehandlere i en travel hverdag styrer brukeren inn i andre utføringstiltak enn utdanning.

## 5.4 Praksisen ved kontoret

Flere av informantene forteller at de sjelden eller aldri tilbyr brukere utdanning som tiltak innenfor AAP. På spørsmål om hvorfor det er slik, er svaret som oftest at dette ikke er vanlig ved deres kontor og at det er et tiltak som bare helt unntaksvis skal benyttes. Grunnene til denne praksisen kan være flere, men oftest oppgis det at de følger retningslinjer fra direktoratet eller at fylkeskontoret har kommet med klare signaler om å prioritere andre typer tiltak. Poenget her er at selv om regelverket åpner for å benytte utdanning som tiltak innenfor AAP, kan den reelle muligheten til å benytte dette tiltaket bli «overstyrt» av praksisen ved det enkelte NAV-kontor. Saksbehandlere vet at det ikke har noen hensikt å innstille på dette tiltaket fordi ledelsen ved kontoret ikke vil akseptere innstillingen, men i stedet foreslå et annet tiltak.

## 5.5 Holdninger hos saksbehandler

Det er selvsagt vanskelig med sikkerhet å hevde at saksbehandlers holdninger til bruken av AAP gitt som utdanningsstøtte har avgjørende betydning for om dette tiltak tildeles en bruker eller ikke. Med bakgrunn i svarene fra spørreundersøkelsen vil vi likevel reise spørsmålet om det kanskje finnes en «fare for» at saksbehandleres «personlige» oppfatninger har betydning for bruken av utdanning som tiltak. Flere av informantene ga i intervjuene uttrykk for at de var negative til tiltak som «favoriserte» unge med nedsatt funksjonsevne i forhold til andre unge. Bruk av AAP til utdanning ble sett på som en form for samfunnsmessig finansiering eller «sponsing» av den enkeltes utdanning og dette gjør at unge med nedsatt funksjonsevne får en fordel i forhold til andre unge. Vi skal mer utfyllende drøfte spørsmålet om rettferdighet i neste kapittel, her er hensikten først og fremst å peke på at saksbehandleres personlige synspunkter og holdninger kan virke inn på bruken av et tiltak. Dette er bare mulig så lenge tiltaket tildeles på bakgrunn av et sterkt skjønn. Hadde skjønn

vært svakere, eksempelvis ved at utdanning som tiltak var en rettighet nedfelt i regelverket, kunne saksbehandlere i NAV ikke på samme måte som i dag unnlate å tildele dette tiltaket, selv om de personlig kunne mene at tiltaket favoriserte unge med nedsatt funksjonsevne. Spørsmålet om egne oppfatninger kan farge skjønnsutøvelsen, leder oss over til det siste punktet i dette kapittelet.

## 5.6 Hvordan *skal* skjønn utvises?

I Fellesorganisasjonens yrkesetisk grunnlagsdokument fra 2002 heter det på side 9.:

Helse- og sosialfaglig arbeid forutsetter evne til faglig og moralsk dømmekraft og utøvelse av skjønn. Dette gjelder ikke minst når utgangspunktet for å sette inn tiltak er basert på vurdering av behovene til et individ eller en gruppe. Å utøve skjønn er å kunne overveie ulike sider ved sammensatte og vanskelige situasjoner, og kunne avveie mellom ulike interesser og hensyn. Å kunne vurdere, foreta valg og fatte beslutninger som får følger for menneskers liv forutsetter evne til moralsk dømmekraft. Yrkesutøverne må kunne utvise dømmekraft som integrerer en faglig vurdering av den konkrete situasjonen med yrkesetiske verdier og holdninger. Slike overveielser krever ydmykhet, lydhørhet og mot.

Skjønn skal selvsagt utvises med basis i et regelverk, som legger premisset for og bestemmer graden av det skjønn som skal utvises (svakt eller sterkt). Men i tillegg skal skjønnsutøver i sitt arbeid også utvise moralsk dømmekraft og forholde seg til et sett yrkesetiske verdier. I vår situasjon innebærer ovenstående at avgjørelser om tiltak innenfor AAP skal treffes på bakgrunn av vurderinger som saksbehandleren foretar i den konkrete situasjonen. Utfallet av vurderingen skal ikke være bestemt på forhånd ut fra regler eller instruksjoner. Derimot skal den som treffer beslutningen utvise moralsk dømmekraft og følge yrkesetiske retningslinjer. Her kan man reise spørsmålet om ikke den moralske dømmekraften må ha som et uttalt mål å treffe en beslutning som er til beste for brukeren? Men hva så i situasjoner der beslutningstakeren opplever en situasjon der hennes moralske dømmekraft eller hennes klokskap tilsier en beslutning som er i utakt med, eller som tøyser det regelverket beslutningen skal treffes innenfor? Det finnes selvsagt ikke noe enkelt svar på hvordan slike



dilemmaer skal løses, men forenklet kan vi kanskje si at ledelsen i NAV forventer at medarbeiderne følger en pliktetikk, der det er regler og rammer som skal styre deres handlinger og beslutninger. Brukerne på sin side har trolig en forventning om at saksbehandlerens beslutninger skal springe ut av en konsekvensetikk der det er resultatet av beslutningen (det som er best for brukeren) som skal styre saksbehandlingen. Vårt poeng er at i tillegg til regelverket så har det etiske fundamentet, klokskapen og lojaliteten til saksbehandleren under skjønnsutøvelsen, stor betydning for hvilke beslutninger som blir fattet i forhold til den enkelte bruker. I vårt tilfelle, om en bruker som ønsker det kan få innvilget utdanning som en del av AAP. Om vi et øyeblikk vender tilbake til Dworkins smultringmetafor kan vi si at den smultringen vi forholder oss til her er en temmelig luftig smultring der hullet er stort fordi regelverket åpner for betydelig bruk av skjønn.

I forhold til spørsmålet om rettferdighet, i den betydning at brukere i samme situasjon får lik behandling uansett hvilken saksbehandler de møter i NAV, så indikerer både regelverket og svarene til informantene, at dagens ordning for å kunne få utdanning som AAP ikke er en rettferdig ordning. Det er imidlertid en fleksibel ordning som åpner for en stor grad av individuell behandling av den enkelte bruker. Med bakgrunn i informantenes svar finner vi imidlertid ikke alltid at denne fleksibiliteten benyttes til å støtte brukeres ønske om utdanning. Vi har ovenfor trukket frem tre grunner som kan forklare hvorfor; tidspress, praksisen ved det enkelte NAV-kontor og saksbehandlers holdninger/synspunkter. Av disse tre mulige forklaringen er det den siste som er tydeligst relatert til spørsmålet om skjønn. Skal man endre graden av skjønnsutøvelse, altså innføre et svakere skjønn så krever dette en regelendring slik at man som bruker, i større grad enn i dag, kan kreve støtte til utdanning innenfor AAP-ordningen samtidig som skjønn til den enkelte saksbehandler svekkes.

I vårt begrensede intervjumateriale er det flere informanter som sjelden eller aldri går inn for at brukere skal få finansiert en utdanning gjennom AAP-ordningen, men noen gjør det. Begge grupper forholder seg til det samme regelverket og i en del tilfeller er det deres egen skjønnsutøvelse som avgjør hvilket tiltak den enkelte bruker tilbys, forutsatt at de arbeider ved et NAV-kontor som stiller seg åpent til å benytte utdanning som tiltak. Dersom det

mønsteret vi har observert ovenfor er et gjennomgående mønster i NAV-systemet, innebærer dette at brukere som ønsker (og er motivert for) utdanning som AAP, kan få innvilget dette hos et mindretall av saksbehandlere og på et mindretall av NAV-kontorer. Støtte til utdanning er med andre ord et «gode» som ikke blir likt fordelt. Alle har ikke den samme muligheten til å få innvilget tiltaket. Systemet er ikke rettferdig.

Et annet og like grunnleggende tema knyttet til spørsmålet om rettferdighet, gjelder forholdet mellom unge med og uten funksjonsnedsettelse og støtte til utdanning. Flere av informantene forteller at de er uenig i at unge med nedsatt funksjonsevne skal få finansiert utdanningen sin av NAV, gjennom AAP-ordningen. Grunnen er at dette er urettferdig i forhold til annen ungdom, som må finansiere utdanningen sin selv. Når slike synspunkter kommer til uttrykk hos NAV-ansatte, som møter mange unge med nedsatt funksjonsevne og dermed har god kunnskap om livssituasjonen til denne gruppen unge, må vi regne med at dette er et synspunkt som også er vanlige i den øvrige befolkningen. Vi ser derfor på dette spørsmålet som grunnleggende når vi skal fylle de overordnede målene for funksjonshemningspolitikken (full deltaking og likestilling) med innhold. Dette skal vi diskutere i neste kapittel og vi tar utgangspunkt i følgende spørsmål: «Er det rettferdig at unge med nedsatt funksjonsevne får finansiert sin utdanning gjennom statlige midler, når annen ungdom ikke får et slikt tilbud?»



## 6 Rettferdighet og likhet

I Norge, som i en rekke andre land, har det lenge vært en politisk målsetting at personer med nedsatt funksjonsevne skal delta i samfunnet på linje med alle andre. Materielle, ideologiske og sosial barrierer som hindrer slik deltakelse, skal i størst mulig grad fjernes. Når man skal identifisere og beskrive det ideologiske fundamentet for dagens politikk kan flere hendelser og dokumenter trekkes frem. I denne sammenhengen begrenser vi oss til fremleggelsen av utredningen «Fra bruker til borger» i 2001 (NOU 2001:22). Denne utredningen representerer det mest presise og gjennomarbeidede politiske grunnlaget for en politikk som skal sikre like rettigheter for funksjonshemmede. Ikke minst når det gjelder de viktige områdene utdanning og arbeid. For å kontekstualisere vår diskusjon om rettferdighet og likhet vil vi derfor trekke frem et par punkter fra dette viktige dokumentet<sup>18</sup>.

### 6.1 Fra bruker til borger

Allerede i undertittelen på utredningen blir det tydelig signalisert hvilket perspektiv på funksjonshemning som ligger til grunn for utvalgets arbeid. Undertittelen lyder: «En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.» Fokuset er rettet mot forhold som representerer barrierer mot funksjonshemmedes deltakelse i samfunnet. Denne utredningen, etter utvalgslederens navn omtalt som Manneråkutvalgets innstilling, representerer gjennomslaget for den «sosiale modellen<sup>19</sup>» i den politiske diskursen omkring funksjonshemning.

---

<sup>18</sup> Vi er selvsagt klar over at en politikk for likestilling mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede har røtter tilbake til – 1960-tallet (minst).

<sup>19</sup> Kort fortalt representerer den sosiale modellen et perspektiv der man retter oppmerksomheten mot funksjonshemmende barrierer i samfunnet fremfor å fokusere på den enkeltes funksjonsnedsettelse. Begrepet er hentet fra det engelske funksjonshemmingsmiljøet og særlig aktivisten og sosiologen Michael Oliver. Dette er en forståelse som bryter fundamentalt med en medisinsk modell der årsaken til manglende deltakelse og inkludering i samfunnet blir forklart ved den enkeltes sykdom eller skade som hindrer ulike former for aktivitet. Innenfor den medisinske modellen er løsningen på den enkeltes manglende deltakelse å gjøre den enkelte mer tilpasset samfunnet, for eksempel gjennom bruk av tekniske hjelpemidler og/eller medisinsk/kirurgisk behandling.

I mandatet heter det videre at utvalget må legge til grunn FNs «standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming».

Utredningen gir en god drøfting av hva som må ligge i begrepene full deltaking og likestilling. Begrepene fylles med innhold. Dermed problematiseres og konkretiseres uttrykk som i tidligere offentlige dokumenter, for eksempel handlingsplanene på 1990-tallet, hadde et sterkere preg av å speile politiske visjoner om en ønsket utvikling.

Et vesentlig perspektiv i utredningen er synet på likhet. Utvalget avviser en forståelse av likhet som resultatlikhet, i den forstand at alle skal ha likhet i resultater. Eksempelvis at alle elever som går gjennom videregående skole, skal ha (tilnærmet) samme karakterer. I stedet argumenteres det for en forståelse av begrepet der likhet blir forstått som sjanselikhet. Det vil si at ulike grupper i befolkningen ikke bare formelt, men reelt skal ha de samme mulighetene til livsutfoldelse og deltakelse på viktige samfunnsområder. Eksempler her er demokratiske rettigheter, økonomiske levekår, tilgjengelighet, transport, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, bolig, opplæring og utdanning, arbeid, kultur og fritid og helsetjenester og sosiale tjenester.

Før vi igjen vender tilbake til den praktiske virkeligheten og hva vi ser på som likhet i forhold til utdanning og arbeidsliv, må vi se litt på hvordan likhet kan forstås og hvordan et politisk ønske om likhet kan begrunnes. Dette vil vi gjøre gjennom å ta utgangspunkt i forståelsen av likhet hos moralfilosofen og økonomen Amartya Sen, særlig hans ideer om kapabiliteter og funksjon. Siden Sens bidrag både er inspirert av og en kritikk av filosofen John Rawls rettferdighetsteori, må vi som et utgangspunkt for hans ideer, en kort tur innom ideene til Rawls.

## 6.2 Noen hovedtrekk i John Rawls forståelse av rettferdighet

Rawls teori om rettferdighet – «Justice as fairness», eller rettferdighet som rimelighet, er utviklet i boken «A theory of justice» fra 1971. Ifølge Føllesdal (1994) er ikke teorien særlig robust, i den forstand at det er vanskelig å anvende prinsipper, argumenter og begrep fra «Justice as fairness» på andre felt enn teoriens egentlige gyldighetsområde, som er fordelingen av sosiale primærgoder, innenfor de grunnleggende institusjonene i et samfunn. Rawls utgangspunkt er at vi sterkt påvirkes av våre sosiale omgivelser. Disse farger våre

vurderinger av goder og byrder og preger generelt sett våre livsplaner. De påvirker til og med hva vi anser å være i vår egen interesse (Elster 1983). Samfunnsinstitusjonene påvirker både våre livsvilkår og våre verdier. Vi fødes inn i ulike posisjoner i samfunnet og våre muligheter i livet avgjøres langt på vei av de grunnleggende samfunnsinstitusjonene. Rettsvesen, økonomien, skatteregler og familieformer knytter rettigheter og plikter til forskjellige roller og premierer visse evner, belønner noen typer innsats og legger føringer på hvordan resultatet av samarbeid skal fordeles. Fordelingen av samfunnets primærgoder styres i stor grad av institusjoner og lik fordeling av primærgoder er et velbegrunnet krav i et rettferdig samfunn (Føllesdal 1994).

Rawls argumenterer for en økonomisk likhet<sup>20</sup> som ikke tar hensyn til at enkelte kan ha særskilte behov, som igjen kan være et resultat av sykdom eller nedsatt funksjonsevne. Hans syn på likhet er altså først og fremst forankret i en likhet i tilgang til det han betegner som primærgoder (primary goods). Dette er goder som alle voksne mennesker vil ønske seg mer av uansett hvilke planer de ellers har for livene sine, og uansett egne oppfatninger om hva som er deres «høyeste gode». Inntekt og formue mener han er slike primærgoder. Andre er rettigheter og friheter, myndighet og formelle posisjoner og yrker, samt det sosiale grunnlaget for selvrespekt. Rawls legger særlig vekt på to argumenter for en (økonomisk) likhet, der det ikke tas hensyn til særskilte behov som skyldes sykdom eller funksjonshemming. Han lager et skille mellom det han kaller naturlige ulikheter og (unaturlige) ulikheter som er skapt av samfunnet. Ulikheter i helse og funksjonsnivå er naturlige ulikheter, mens økonomisk ulikhet er skapt av samfunnet. For det andre legger han vekt på det å ha fordelingspolitiske mål som er lette å forstå for alle og som derfor egner seg for åpen demokratisk diskusjon (Bojer 2009). Ingen av disse argumentene er overbevisende hevder Bojer (2009). Helse er eksempelvis påvirket av det enkelte menneskes økonomi. Og ulikheter i helse er i stor grad skapt av samfunnet. Hun peker videre på at inntekt og formue ikke er enkle og lett forståelige størrelser. Hun mener at på linje med andre filosofer undervurderer også Rawls problemene med å definere og måle inntekt. Han drøfter

---

<sup>20</sup> Rawls argumenterer bare for økonomisk likhet. Den enkelte skulle ha sin politiske, kulturelle eller religiøse frihet så lenge denne ikke gikk ut over andres frihet.

eksempelvis ikke om det er individuell inntekt eller husholdsinntekt som er målet for likhet. Hva som likevel er tydelig, er at Rawls med inntekt mener en inntekt over livsløpet (life prospects) (Bojer 2009).

Denne (meget) korte fremstillingen av enkelte hovedpunkter i Rawls teori om rettferdighet, representerer selvsagt ikke en dekkende fremstilling av hans omfattende teoretiske og filosofiske bidrag innenfor rettferdighetsfilosofien. Poenget med fremstillinger har da først og fremst vært å gi et skissemessig bakteppe for Amartya Sens forståelse av rettferdighet, hvordan han på vesentlige punkter bryter med tenkningen til Rawls og hvorfor han representerer en tenkning som vi i vår sammenheng mener er mer fruktbar.

I stedet for å fokusere på en type institusjonell forståelse av rettferdighet og fordelingen av visse grunnleggende goder (primary goods), er Sen opptatt av om fordelinger i praksis gjør det mulig for mennesker med ulike utgangspunkt å realisere sine evner eller «capabilities», som er det begrepet han benytter.

### 6.3 Om «capabilities» og «functioning»

By proposing a fundamental shift in the focus of attention from the means of living to the actual opportunities a person has, the capability approach aims at a fairly radical change in the standard evaluative approaches widely used in economics and the social studies. (Sen 2010: 253).

People have disparate physical characteristics in relation to age, gender, disability, proneness to illness and so on, making their needs extremely diverse, for example a disabled or an ill person may need more income to do the same elementary things than a less afflicted person can do with a given level of income. (Sen 2010: 255).

De to sitatene ovenfor er hentet fra boken «The Idea of Justice» fra 2010. Boken er skrevet av Amartya Sen som kanskje er den mest sentrale personen innenfor den retningen i rettferdighetsfilosofien som omtales som «The capability approach» eller kapabilitetstilnærmingen. Vi mener denne tilnærmingen

representerer et godt moralfilosofisk utgangspunkt for å begrunne (u)likebehandling for å oppnå rettferdighet i politikken i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne. Nedenfor vil vi derfor gi en fremstilling av noen av hovedpunktene og de grunnleggende ideene i denne tilnærmingen før vi går over til en avsluttende drøfting av det som er denne rapportens tema – økonomisk støtte til (utdanning) for unge med nedsatt funksjonsevne.

Kapabilitetstilnærmingen til forståelse av rettferdighet er forankret i et teoretisk rammeverk som bygger på to normative kjernetemaer. For det første at friheten til å oppnå god livskvalitet (well-being) er av avgjørende moralsk betydning i et samfunn, og for det andre at friheten til å kunne oppnå god livskvalitet må forstås i forhold til menneskers kapabiliteter. Det vil si deres reelle muligheter til å gjøre, og til å være «det de har grunner til etterstrebe» (Stanford Encyclopedia of Philosophy 2011). Kapabilitetstilnærmingen er altså en normativ tilnærming til forståelsen av rettferdighet. Det er ingen «forklarende» teori. Den er med andre ord ikke en teori som kan forklare for eksempel grunnlaget for fattigdom, for urettferdighet eller god livskvalitet. Tilnærming kan derimot hjelpe oss å forstå innholdet i disse begrepene. Begrepene kapabiliteter og fungering (capabilities and functionings) kan dermed benyttes i beskrivelser av fenomener som fattigdom, ulikhet og livskvalitet.

Selv om det er Amartya Sen som sees på som opphavsmannen til teorien om kapabiliteter, er det flere sentrale tenkere som har benyttet og videreutviklet forståelsen. I vår sammenheng er det særlig den amerikanske filosofen Martha Nussbaums arbeider som står sentralt. Hun har bidratt aktivt i utviklingen av den såkalte Human Development Index (HDI) i regi av FN. Dette er en indeks for å måle menneskelig utvikling. I forbindelse med dette arbeidet er det etablert en egen organisasjon (HDCA), som blant annet utgir et tidsskrift om kapabilitetsteori og anvendelsen av denne, *Journal of Human Development & Capabilities*.

En begrunnelse for å benytte kapabilitetstilnærmingen i en diskusjon av funksjonshemming og likhet, er først og fremst at denne tilnærmingen har vakt bred internasjonal oppmerksomhet og tilslutning når det gjelder spørsmålet om rettferdighet og fordeling av goder mellom mennesker.



Sen kommenterer i sine arbeider ikke om noen kapabiliteter er viktigere enn andre og han ønsker heller ikke å mene noe om det er enkelte kapabiliteter som er mer grunnleggende enn andre. Han fastholder at slike forhold må fastsettes i hvert enkelt samfunn etter en åpen og demokratisk diskusjon. Utgangspunkter for en forståelse av hva som representerer vesentlige kapabiliteter er likevel sentrale menneskelige funksjoner som det å spise eller det å kunne bevege seg (fritt) omkring. En kapabilitet er evnen til å kunne utføre slike funksjoner – om en selv ønsker det. Fungering (functioning) deles i to områder «beings and doings» eller «væren og gjøren». Et eksempel på væren er det å være (under)ernært, bo i en rimelig bra bolig, være utdannet eller uten utdanning og å være en del av et sosialt nettverk. Eksempler på gjøren kan være å reise/forflytte seg, delta i samfunnsmessige aktiviteter eller å utføre et arbeid. Sen illustrerer videre forskjellen mellom kapabilitet og funksjon med verbene å sulte og å faste. En som sulter mangler kapabiliteten til å utøve funksjonen å spise seg mett. En som derimot faster har kapabiliteten, men velger å avstå fra å utøve den. Konsekvensen i forhold til rettferdighet må da være å ha et samfunn der alle har tilgang på mat, men der ikke alle nødvendigvis spiser like mye (Bojer 2009). Kapabiliteter er dermed en persons reelle frihet eller mulighet til å realisere en eller annen fungering eller funksjon (functioning). Det å reise er en funksjon, mens den reelle muligheten til å reise er den korresponderende kapabiliteten. Skillet mellom fungering/funksjon og kapabilitet, er skillet mellom det realiserede og det faktisk mulige. Med andre ord et skille mellom på den ene siden prestasjoner (achievements) og på den andre siden friheten eller muligheten til å gjøre valg for å oppnå prestasjoner.

For en som har nedsatt funksjonsevne, f.eks. en som må benytte en rullestol for å bevege seg omkring, er dermed tilgjengelige omgivelser og en rullestol vesentlig for denne personens kapabilitet til å realisere funksjonen å kunne bevege seg fritt omkring.

Til forskjell fra Rawls legger Sen vekt på at forskjellige mennesker kan ha forskjellige behov. Han nevner som eksempel at en gravid kvinne kan trenge mer mat enn andre. Hvis formålet med en politikk er å sikre like kapabiliteter i et samfunn vil det derfor være feil å fordele (nød)rasjoner slik at alle får like mye mat. Kvinnen må få mer mat enn andre. Sen er klar over at det finnes overveldende mange ønskede funksjoner og at ikke alle disse kan være mål for

bidrag fra samfunnet gjennom offentlig politikk. Det er kapabiliteter (friheter) til viktige funksjoner som skal ivaretas mener Sen, men kommer som nevnt ovenfor ikke med noen nærmere angivelse av hvilke kapabiliteter dette er.

Bojer (2009) påpeker et viktig poeng i vår sammenheng, nemlig at det er mange likhetspunkter mellom kapabilitetstenkningen og de nordiske landenes forståelse (og måling) av levekår<sup>21</sup>. Hun mener begge tilnærmingene legger større vekt på hva mennesker kan gjøre og være, med de ressurser de har, fremfor å måle hva de faktisk har. Både levekårsundersøkelsene og kapabilitetstilnærmingen benytter også ulike indikatorer for levekår som ikke blir slått sammen til én enkelt indeks på velferd eller inntekt. Begge tilnærmingene fokuserer videre på poenget om en likhet i muligheter – på ulike tidspunkter i livet, ikke bare mulighetene «på startstreken», ved fødselen. Verken kapabiliteter eller levekår omhandler utelukkende fordeling av materielle goder. De måler også samfunnsmessige forhold som politiske frihet, borgerrettigheter og samfunnsmessig deltakelse.

Kapabilitetstilnærmingen er videre forankret i et skille som ofte gjøres i praktisk filosofi, skillet mellom mål og midler. I tilnærmingen understrekes det at vi alltid må gjøre det klart om vi vektlegger noe som positivt fordi det er et mål i seg selv eller fordi det er et middel til å nå et mål. Innenfor kapabilitetstilnærmingen innebærer dette at man vurderer politiske endringer i forhold til den betydning endringene har på menneskers kapabiliteter så vel som på betydningen for deres fungering. For eksempel om folk har mulighet til å ha god helse og om de har tilgang til de faktorer og ressurser som er nødvendige for å ha god helse, slik som tilgang til rent drikkevann, gode sanitære forhold, grunnleggende kunnskap om helse spørsmål og tilgang til helsetjenester (se for eksempel Stanford Encyclopedia og Philosophy 2011).

Et sentralt element innenfor kapabilitetstilnærmingen, kanskje særlig hos Amartya Sen, er elementet om konverteringsfaktorer (conversion factors). Hva som menes med begrepet kan forklares på følgende måte. Varer som er produsert (innenfor et marked) har enkelte kjennetegn som gjør dem nyttige eller viktige for folk. Vi kan for eksempel være interessert i en sykkel, ikke fordi den

---

<sup>21</sup> Erik Allardts levekårsundersøkelse fra 1975 kan stå som et tydelig eksempel på dette. Den har da også tittelen: Att ha Att Åska Att vara (Argos 1975).

er et objekt laget av bestemte materialer og med en bestemt form og farge, men fordi den gjøre det mulig for oss å dra til steder vi ønsker å dra til på en måte som er lettere og mer effektiv enn å gå. Disse kjennetegnene ved varen bidrar til å bedre vår mobilitetsfunksjon. Forholdet mellom en vare, et objekt eller en tjeneste og oppnåelse av bestemte «beings or doings», blir begrepsmessig identifisert gjennom betegnelsen konverteringsfaktor, hvordan en person kan omgjøre en ressurs (vare eller objekt) til noe som bedrer fungeringen for ham eller henne. Eksempelvis vil en sykkel ha en høy konverteringsfaktor for en ikke-funksjonshemmet person som har lært seg å sykle. Den gjør det lett for henne å komme seg raskt rundt omkring. På den annen side vil sykkel ha en lav konverteringsfaktor for en funksjonshemmet person, eller en person som ikke kan sykle. På den annen side vil en elektrisk rullestol ha en svært høy konverteringsfaktor for en bevegelseshemmet person fordi den gjør det mulig å bevege seg raskt innendørs og utendørs. Den elektriske rullestolen vil imidlertid ha en lav konverteringsfaktor for en ikke-funksjonshemmet person fordi den ikke gjør det noe lettere for ham å komme seg rundt. Konverteringsfaktorene representerer dermed «hvor mye funksjon» en person kan få ut av en bestemt vare, objekt eller tjeneste.

Det er flere forskjellige former for konverteringsfaktorer, men som oftest blir de delt inn i tre grupper. Felles for dem er at de kan påvirke hvordan en person «kan være», om en som menneske er fri til å omsette egenskaper ved ulike ressurser til noe som bedrer ens egen funksjon. Personlige konverteringsfaktorer er knyttet til slike egenskaper som fysisk utrustning, leseferdigheter eller kognitive forutsetninger. Hvis en person har nedsatt funksjonsevne vil altså en sykkel ha svært begrenset verdi i forhold til å øke denne personens mobilitet, fordi personen mangler de fysiske forutsetningene for å omsette «ressursen» sykkel til noe som bedrer ens egen funksjon. Sosial konverteringsfaktorer dreier seg om samfunnsmessige betingelser som politiske forhold, samfunnsmessige praksiser som (kanskje) diskriminerer funksjonshemmede og maktrelasjoner som har betydning for kjønn, etnisitet og funksjonshemming. Omgivelsesmessige konverteringsfaktorer knyttes til forhold som den fysiske utformingen av bomiljøer og det offentlige rom (universell utforming som eksempel). De enkelte formene for konverteringsfaktorer virker ofte sammen. For å illustrere; hvor mye en rullestol bidrar til å bedre den enkeltes

mobilitetsfunksjon er både avhengig av om den enkelte er i stand til å bruke rullestolen (personlig), om det er sosialt akseptert at rullestolbrukere f.eks. får komme inn på en cafe, bar e.l. (sosial) og om lokalene er fysisk tilgjengelig (omgivelse).

Kapabiliteter, slik Sen (2010) bruker begrepet, refererer også til et menneskets livskvalitet og om dets ønsker og valg er gjennomførbare eller begrenset av personlige, sosiale eller omgivelsesmessige forhold. Alle de omtalte formene for konverteringsfaktorer bidrar til en understreking av at det ikke er tilstrekkelig å ha kunnskap om et menneskes ressurser, hva hun besitter, for å si noe om denne personenes livskvalitet (well-being). Man trenger også kunnskap om de rammebetingelser denne personen lever sitt liv innenfor. Kapabilitetstilnærmingen er knyttet til en anerkjennelse av menneskelig variasjon, at mennesker har ulike utgangspunkt i livet og at deres kapabiliteter derfor kan variere tilsvarende. Annerkjennelsen av forskjellighet er ofte ikke tilstrekkelig erkjent i teorier om ulikhet, som for eksempel i Rawls teori. Dette er derfor et viktig punkt når man skal forstå den oppslutningen kapabilitetstilnærmingen har fått, for eksempel blant feministiske filosofer og filosofer opptatt av funksjonshemmedes situasjon i samfunnet. En innvending mot hovedstrømninger i moralfilosofien er nettopp usynliggjøringen av livssituasjonen til kvinner og personer med nedsatt funksjonsevne.

## 6.4 Kapabiliteter og frihet

En vanlig misforståelse i forhold til kapabilitetstilnærmingen, gjelder til bruken av begrepet frihet. Sen sidestiller ofte kapabiliteter med frihet (se for eksempel Sen 2010) uten at han mer i detalj spesifiserer hva slags frihet det refereres til. Han erkjenner at det finnes mange former for frihet. Noen former mener han er verdifulle, noen kan være ødeleggende og noen er helt enkelt trivielle. Likevel, frihet kan ha ulik betydning for ulike mennesker. Sen mener likevel at kapabiliteter som frihet refererer til noe langt mer enn det «frie markedet», og når man leser arbeidene hans blir det klart at kapabiliteter er frihet forstått som reelle muligheter. Det er tilstedeværelsen av valgmuligheter som ikke bare eksisterer formelt eller juridisk, men som i praksis er åpne og tilgjengelige for dem det gjelder. Eksempelvis funksjonshemmedes reelle frihet til å kunne velge en høyere utdanning.

Men hva er det da viktigst å rette oppmerksomheten mot innenfor kapabilitetstilnærmingen? Er det kapabiliteter eller fungering (functioning)? Altså mulighetene eller det man faktisk oppnår? Her mener både Sen og Martha Nussbaum at oppmerksomheten må rettes mot kapabilitetene, altså mot det som muliggjør menneskers frihet til å treffe reelle valg. Den viktigste grunnen til dette er at folk kan ha ulike grunner for å velge den måten de vil leve sine liv på. Derfor er det viktigst å rette fokuset mot de forhold og faktorer som faktisk gjør det mulig for den enkelte å gjøre frie valg.

Muligheter til å gjøre frie valg er avhengig av flere forhold, ikke minst kan tilgangen på økonomiske ressurser spille en avgjørende rolle. Bojer (2009) understreker i denne sammenhengen at tilhengerne av kapabilitetstenkingen mener økonomiske ressurser skal fordeles slik at ressursene sikrer kapabiliteten til hvert enkelt samfunnsmedlem. Denne forståelsen kan lede til noen viktige konsekvenser. Helse og funksjonsgrad er eksempelvis vesentlige elementer for å forstå hvilke kapabiliteter den enkelte har. Av denne grunn må/bør enkelte mennesker, eksempelvis de som er syke og/eller har nedsatt funksjonsevne, sikres flere ressurser enn de som er friske og/eller ikke har nedsatt funksjonsevne. Forutsetningen er at tilførsel av ressurser bedrer deres kapabiliteter. Videre er det slik at et avgjørende grunnlag for voksnes kapabiliteter legges i barndommen og under oppveksten. Dette omfatter i vår sammenheng barn og unges deltakelse i utdanningssystemet og tilegnelsen av kunnskap. Dermed blir reelt sett like utdanningsmuligheter viktige mål for en velferds- og fordelingspolitikk som skal sikre at alle har (tilnærmet) like kapabiliteter i forhold til utdanning og senere deltakelse i yrkeslivet.

## 6.5 Lik rett til utdanning?

Det har lenge vært myndighetenes målsetting at unge funksjonshemmede skal ha den samme retten til utdanning og de samme mulighetene til å komme i arbeid som andre unge. Eksempelvis var mottoet, og det overordnede målet for funksjonshemmedes år tilbake i 1981, «full deltaking og likestilling». Dette målet (internasjonalt) ble så tatt opp i de nasjonale handlingsplanene for funksjonshemmede på 1990-tallet. Allerede i den første planen, som dekket perioden 1990–1993 heter det under punkt 2.1 at: «funksjonshemmede må gis samme muligheter som alle andre til: utdanning og arbeid» (Regjeringens

handlingsplan for funksjonshemmede 1990–1993:13). Et annet eksempel på den politiske vektleggingen av utdanning som kapital på veien mot deltakelse og likestilling, finner vi i FNs konvensjon for funksjonshemmedes rettigheter. Der heter det i artikkel 24: «På samme måte skal det legges til rette for at funksjonshemmede har den samme rett som andre til å ta høyere utdanning».

Vi trenger ikke gå gjennom alle de dokumenter der målsettingen om at funksjonshemmede skal ha lik rett til utdanning er fremhevet og gjentatt. Det gjelder så godt som alle offentlige dokumenter som de senere årene har omhandlet funksjonshemmedes situasjon i samfunnet. Temaet er fortsatt høyt oppe på den politiske agendaen. Senest den 24. september i 2013 uttrykte statsråd Holmås i sin tale på FNs høy-nivå møte om funksjonshemming, at retten til utdanning for personer med nedsatt funksjonsevne er et viktig politikkområde på funksjonshemmingsfeltet, eller som han uttrykte det: «*We are working to improve their access to education and health services for all disabled persons*».

Det vesentligste er likevel kanskje ikke hva myndighetene sier og hvor ofte, men hva som faktisk blir gjort for at denne politiske målsettingen skal realiseres. I kapittel 1 har vi gitt en oversikt over hvilke tiltak som er igangsatt i 2013. Selv om disse tiltakene helt klart er viktige, mener vi at betydningen av å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet gjennom en solid utdanning er et tema som ikke blir tilstrekkelig diskutert og vektlagt. Utdanning blir derimot ofte vektlagt som en egen rettighet, uten at den knyttes til økte muligheter på arbeidsmarkedet, for eksempel som i NOU 2008:3 «Sett under ett». I innledningen til kapittel 19 kan vi lese følgende:

- Personer med nedsatt funksjonsevne som oppfyller vilkårene for å studere, skal ha samme reelle adgang til høyere utdanning som andre.

Myndighetene har dermed i klartekst uttrykt at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha den samme *reelle* adgangen til høyere utdanning som andre. I utredningen kommer det tidlig frem at i denne sammenhengen blir adgang til høyere utdanning først og fremst forstått som at unge med nedsatt funk-

sjonsevne skal ha fysisk tilgang til bygninger og studier. Men også finansieringssituasjonen tas opp og det heter under punkt 19.2.2. om studiefinansiering følgende:

Statens lånekasse for utdanning har ikke ordninger som dekker opp for merutgifter funksjonshemmede studenter måtte ha. Det er ingen spesielle regler for personer med funksjonsnedsettelse når det gjelder å få tildelt utdanningsstøtte. Dersom en person er kommet inn på en høyere utdanning, kan vedkommende få støtte på vanlige vilkår. Til høyere utdanning kan det bli gitt støtte i opp til åtte år, og denne grensen kan utvides for søkere som er forsinket i utdanningen på grunn av nedsatt funksjonsevne. Utdanningsstøtte til høyere utdanning er innrettet slik at støtte for undervisningsåret først blir gitt som lån, og så kan opptil 40 % av lånet omgjøres til stipend når eksamen er bestått. Dersom eksamen ikke er bestått, kan lånet likevel omgjøres til stipend dersom forsinkelsen skyldes nedsatt funksjonsevne. Søkere med nedsatt funksjonsevne som mottar støtte fra folketrygden, kan også få utvidet grensen på ett år for støtte til forsinkelse i utdanningen, og det er egne regler for støtte til skolepenger ved forsinkelse i studier i utlandet for denne gruppen. Studenter med funksjonsnedsettelse kan motta støtte fra NAV i form av bl.a. attføringsmidler.

Under punkt 19.4. som er utvalgets forslag til tiltak for å bedre situasjonen for funksjonshemmede studenter, heter det blant annet at:

Kunnskapsdepartementet tar opp med NAV at også studenter på attføring bør få samme rettigheter som andre studenter med hensyn til studiefinansiering. Det gjelder bl.a. rett til å studere i utlandet på lik linje med andre. Utvalget viser til at målsetningen med støtte gjennom Statens lånekasse for utdanning er å bidra til økt deltakelse i høyere utdanning, og understreker Lånekassens ansvar for gode studiefinansieringsordninger for alle typer studenter. Ansvarsdelingen mellom Lånekassen og NAV må avklares.

Poenget vi ønsker å tydeliggjøre er at myndighetenes politikk er å gi unge med nedsatt funksjonsevne den samme tilgangen til høyere utdanning som det

andre unge har. De ønsker å gjøre dette gjennom å gjøre lærestedene tilgjengelige og gjennom å tilby funksjonshemmede studenter de samme, eller tilnærmet de samme økonomiske rammer for studiefinansiering som alle andre unge. Ikke noe sted i utredningen, eller i andre relevante dokumenter vi har kommet over, problematiseres og diskuteres *rettferdigheten* i å sidestille funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede studenter. Og det er ved dette punktet vi kan starte vår diskusjon om utdanningsmuligheter og rettferdighet med utgangspunkt i kapabilitetstilnærmingen. Vi strukturerer diskusjonen omkring fire påstander. Hovedvekten av diskusjonen vil imidlertid ta utgangspunkt i påstand nummer 3.:

1. Unge med nedsatt funksjonsevne kan ikke på samme måte og i samme grad som andre unge fritt velge en utdanning som kvalifisering for arbeidslivet.
2. Unge med nedsatt funksjonsevne må være like godt kvalifisert, helst bedre kvalifisert enn sine ikke-funksjonshemmede jevnaldrende for å komme i jobb.
3. Unge med nedsatt funksjonsevne vil ofte ikke ha den samme livsløpslønnen som ikke-funksjonshemmede, derfor er det urimelig at de skal ha de samme utgiftene som andre for å skaffe seg en utdanning.
4. Unge med nedsatt funksjonsevne trenger ulike støtteordninger for i størst mulig grad å ha de samme kapabiliteter som andre unge.

*1. Unge med nedsatt funksjonsevne kan ikke på samme måte og i samme grad som andre fritt velge en utdanning som vil kvalifisere for arbeidslivet*

De fleste unge med nedsatt funksjonsevne vil ikke ha den samme friheten som sine jevnaldrende til å velge yrke og derfor heller ikke til å velge utdanning. Funksjonsnedsettelsen vil for mange begrense yrkesmulighetene. I hvilken grad og i forhold til hvilke yrker begrensningene oppstår, er både avhengig av hvor stor funksjonsnedsettelsen er og hvordan den arter seg. Bruker man rullestol vil eksempelvis yrker som krever stor mobilitet være uaktuelle og har man sterkt redusert syn / er blind vil yrker som forutsetter at man ser godt ikke være aktuelle.

En undersøkelse av unge funksjonshemmedes vei gjennom utdannings-systemet viser at enkelte fra tidlig av er pragmatiske når det gjelder utdannings-



og yrkesvalg. Andre justerer eller endrer sine opprinnelige utdannings- og yrkesplaner i forhold til de begrensningene funksjonsnedsettelsen setter. Flere gjøre dette på en slik måte at de langt på vei opplever at den utdanningen og det yrkesvalget de ender opp med, er i overensstemmelse med ønsker de lenge har hatt (Se Grue og Rua 2013). I utgangspunktet kan de kanskje ha hatt utdannings- og yrkesønsker som er «urealistiske» eller i det minste svært krevende for personer med deres funksjonsnedsettelse. En gradvis tilvenning til ideen om en alternativ utdanning modnes så gradvis samtidig som den kognitive dissonansen som i begynnelsen eksisterte mellom det man ønsket å utdanne seg til og det en faktisk kunne utdanne seg til, gradvis viskes ut.

Ut fra et kapabilitetsperspektiv vil det være rettferdig å tilføre unge funksjonshemmede (økonomiske) ressurser dersom slike ressurser kan bidra til å bedre deres mulighet og frihet til å gjennomføre en utdanning og for å kunne gå inn i et ønsket yrke. Dersom de for eksempel er avhengig av BPA eller funksjonsassistanse for å gjennomføre studier og/eller være i arbeid, er offentlig støtte til et slikt tiltak i tråd med den rettferdighetstenkningen som ligger innbakt i kapabilitetstilnærmingen. Videre, hvis eksempelvis den offentlige transporten ikke er tilstrekkelig tilrettelagt deres funksjonsnedsettelse og gjør det vanskelig å komme til og fra studiestedet, vil tildeling av TT-transport og/eller tildeling av spesialbil gjennom NAV være rettferdig. Selv om en spesialtilpasset bil er langt dyrere enn en vanlig bil kan tildelingen av en slik bil begrunnes med den høye konverteringsfaktoren en slik bil har for en som eksempelvis bruker rullestol. For en person som ikke bruker rullestol har en vanlig bil en høy konverteringsfaktor. For en som bruker rullestol har en slik bil en konverteringsfaktor lik null siden rullestolen ikke kan fraktes i bilen.

*2. Unge med nedsatt funksjonsevne må være like godt kvalifisert, helst bedre kvalifisert enn sine ikke-funksjonshemmede jevnaldrende for å komme i jobb.*

Avstanden har blitt mindre de senere årene, men det er fortsatt en tydelig forskjell mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede når det gjelder andelen med høyere utdanning (se for eksempel Borg 2008). De som har de største funksjonsnedsettelsene har både den laveste utdanningen og den laveste sysselsettingsgraden. Vi har ovenfor vist at sannsynligheten for å komme i arbeid øker med økt utdanning og videre at en langvarig utdanning er viktigere

for å øke sysselsettingsandelen for dem med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med ikke-funksjonshemmede. Når vi da vet at utdanning er viktig for å komme i arbeid bør myndighetene bidra til at flest mulig unge med nedsatt funksjonsevne får muligheter til å gjennomføre en høyere utdanning. Med dette mener vi at forholdene må legges til rette for at flest mulig av dem som ønsker en langvarig utdanning har kapabiliteten (friheten) til reelt sett å velge en ønsket utdanning. Selv om utvidet økonomisk støtte kan innebære at unge med nedsatt funksjonsevne får tildelt større ressurser fra samfunnet enn annen ungdom (se neste punkt), vil en slik tildeling både være i tråd med kapabilitetstilnærmingens rettferdighetsforståelse og med myndighetenes politiske målsetting om å øke sysselsettingsandelen for funksjonshemmede

*3. Unge med nedsatt funksjonsevne vil ofte ikke ha den samme livsløpslønnen som ikke-funksjonshemmede, derfor er det urimelig at de skal ha de samme utgiftene som andre for å skaffe seg en utdanning.*

I den empiriske gjennomgangen ovenfor har vi vist at selv om utdanningsstøtte kan gis som AAP, noe som innebærer at samfunnet betaler for utdanningen, er dette tiltaket ikke så ofte benyttet. I tillegg til politiske føringer om å begrense bruken av dette tiltaket, har fremstillingen ovenfor også vist at flere saksbehandlere mener det ligger en urettferdighet i å støtte utdanningen til funksjonshemmede unge. Urettferdigheten ligger i at annen ungdom må finansiere utdanningen selv. Med bakgrunn i kapabilitetstilnærmingens rettferdighetsforståelse vil vi på vår side hevde et motsatt synspunkt, nemlig at det er urimelig at unge med nedsatt funksjonsevne ikke får bedre støtteordninger enn annen ungdom. Vi har i punktene ovenfor argumentert for at unge med nedsatt funksjonsevne ikke har den samme frihet til å velge utdanning og yrke som andre unge, og vi har vist at en god utdanning er en viktig forutsetning for å komme i arbeid. Dette er to forhold som må tillegges vekt når utdanningssituasjonen til unge med nedsatt funksjonsevne blir diskutert, men i tillegg kommer et tredje punkt som bør ha stor betydning. Livsløpslønnen til personer med nedsatt funksjonsevne vil høyst sannsynlig være klart lavere enn for andre. Den helsetilstanden som ligger til grunn for funksjonsnedsettelsen, og/eller de ekstra belastninger funksjonsnedsettelsen medfører over tid, vil føre til at mange vil ha et kortere yrkesaktivt liv enn andre. Spørsmålet vi da stiller

er om det er rettferdig at de møter yrkeslivet med den samme gjeldsbyrden som alle andre? For å illustrere vårt poeng kan vi bruke Emil og Jon som eksempler.

Emil har cerebral parese. Han greier seg stort sett uten rullestol i det daglige, men feilstillinger av ledd og spasmer gjør at all forflytning blir slitsom. Han er veldig fornøyd med utdanningen som jurist. Riktignok tok utdanningen halvannet år lengre tid enn det normerte, men han greide ikke å gjøre det raskere. Lånet fra Statens lånekasse ble også i overkant stort selv om en del av det ble gjort om til stipend. Nå etter at han har funnet en liten toroms leilighet har han halvannen million i gjeld. Situasjonen hadde vært enda tøffere om han ikke hadde fått økonomisk hjelp til kjøpet av foreldrene sine. Leiligheten ligger i første etasje og det er relativt lett å komme inn, bare opp fire trappetrinn. Mer enn det blir fort slitsomt. Nå jobber han i et departement og liker seg godt, selv om arbeidsdagen kan være lang og krevende, så krevende at han etter jul gikk ned til 80 prosent stilling. Selv om han tjener mindre på denne måten, er den kortere arbeidsdagen helt nødvendig for at han skal kunne restituere seg fra en dag til en annen og samtidig ha litt tid til et sosialt liv utenfor jobben. Allerede nå merker han hvordan kroppen hans slites og han bekymrer seg, i en alder av 28 år for fremtiden, og han tenker mye på hvor mange år han vil orke å arbeide såpass mye som han gjør nå.

Vi trenger ikke å gå videre med historien til Emil her. Poenget er vel klart og det gjelder mange unge med nedsatt funksjonsevne. Deres kroppslige forutsetninger vil for mange bidra til et kortere yrkesliv enn for de fleste andre. Bekymringer om fremtiden og egen helse er noe mange med nedsatt funksjonsevne er opptatt av. Dette er blant annet dokumentert i boken «To skritt foran» fra 2013 – i kapittelet «Fremtiden er nå» (Grue og Rua 2013). Men la oss da, for poengets skyld si at Emil vil ha en yrkesaktiv periode på 18–20 fulle årsverk (100 prosent). Hva så med Jon? Han har ingen sykdom eller skade som gjør at han må ta spesielle hensyn, eller at omgivelsene bokstavelig talt står i veien for det han ønsker å oppnå. Under studiene fulgte han normert studieprogresjon og ble derfor ferdig jurist halvannet år før Emil. (De er like gamle). Han hadde under hele studietiden en liten jobb ved siden av studiene. Ekstrainntekten fra denne jobben gjorde at han slapp å ta opp fullt studielån. Det var han glad for den dagen han måtte ta opp lån for å kjøpe leilighet, også han

med økonomisk støtte fra foreldrene. Jon kom relativt raskt i jobb og han sto på «det remmer og tøy kunne holde». Jon var ambisiøs og arbeidsvillig, men vi trenger heller ikke gå videre med Jons historie, bare oppsummere og si at om han beholder helsa regner han med å ha en yrkesaktiv periode på rundt 35–40 år – i full stilling.

En faktor vi kan trekke ut av historiene ovenfor er at livsløpslønnen og pensjonen til Jon vil ligge langt over det Emil får opptjent og det han vil ha å leve av som pensjonist. Nedbetalingen av studielån og huslån går også saktere for Emil siden han bare jobber 80 prosent. I det daglige har han også mindre å rutte med enn Jon. Både fordi han ikke makter å arbeide 100 prosent og fordi han ikke har overskudd og krefter til å gjennomføre den samme karrieren som Jon, som på sin side «står på». Han regner med å ha betalt ned både huslån og boliglån i løpet av de årene han hadde tenkt. Som 45-åring regner han med å være gjeldfri. Emil regner på sin side å ha en ganske stor slump igjen å betale både på huslånet og studielånet når han er like gammel.

#### *4. Unge med nedsatt funksjonsevne trenger ulike støtteordninger for i størst mulig grad å ha de samme kapabiliteter (muligheter) som andre unge.*

Unge med nedsatt funksjonsevne trenger ofte et tilgjengelig sted å bo. I tillegg trenger mange ulike former for hjelp i boligen og hjelp og tilrettelegging på studiestedet. En del unge er kort og godt avhengig av godt tilrettelagte og koordinerte tjenester for å kunne gjennomføre en utdanning. Mange har også behov for transport til og fra undervisningsstedet. I dag må den enkelte selv søke om og koordinere de tjenester og tilpasninger som er helt nødvendig for at studiehverdagen blir gjennomførbar. Dette tar tid og krefter, og unge med nedsatt funksjonsevne kan oppleve dette arbeidet som mer krevende enn selve studiet (se Grue og Rua 2013). For å koordinere de tjenester og tiltak som mange unge med nedsatt funksjonsevne er avhengig av, hadde det vært en stor hjelp om den enkelte hadde fått tildelt en koordinator, for eksempel i bostedskommunen, som kunne bistå i dette arbeidet. Koordinatoren kunne med fordel være tilknyttet den etat eller tjeneste som den aktuelle brukeren har mest kontakt med.

## 6.6 Avsluttende diskusjon

Med bakgrunn i ovenstående punkter vil vi argumentere for at kapabilitets-tilnærmingen gir gode argumenter for at det å tildele økonomisk (og annen) støtte til unge funksjonshemmede under utdanningen vil være rettferdige tiltak. Slik støtte kan både bidra til en bedring av deres av kapabiliteter, forstått som frihet og mulighet til å velge utdanning, deres levekår og livskvalitet her og nå, og deres fremtidige økonomiske situasjon. Vi støtter oss derfor på Sens argumentasjon når han skriver følgende:

Handicaps such as age or disability or illness reduces one's ability to earn an income. But it also make it harder to convert income into capability, since an older or more disabled or more seriously ill person need more income (for assistance, for prosthetics, for treatment) to achieve the same functionings... This can be a crucial concern in assessing public action to assist the elderly and other groups with conversion difficulties in addition to their low income-earning ability. (Sen 2010: 256–257).

I noen grad er en velferds- og fordelingspolitikk som bygger på forståelsen i sitatet ovenfor allerede virksom i vårt land. Dette gjelder ikke bare i forhold til grupper som defineres som «utsatte», som for eksempel arbeidsløse, enslige forsørgere og funksjonshemmede. Velferdspolitiske tiltak, i form av økonomiske overføringer og støtteordninger, omfatter i vårt samfunn også ordninger som er rettet inn mot store, ikke marginaliserte grupper i samfunnet. Vi kan illustrere dette med to eksempler som har direkte relevans i forhold til det temaet vi nå diskuterer – likhet, rettferdighet og opptjening av livsløpslønn.

### *Eksempel 1. Overføringer til småbarnsforeldre (barnehagepolitikken)*

Det å ha barn, i det minste små barn innebærer at barna må tas vare på, noe som kan redusere foreldrenes «ability to earn an income» for å benytte Sens formulering, i det minste når barna er små og trenger tett oppfølging. I Norge får de aller fleste barn slik omsorg og oppfølging i en barnehage, bekostet av samfunnet. I 2013 var maksimalprisen som foreldre betalte for en barnehageplass på kr. 2.330 pr. barn pr. måned. Dette utgjør en årlig utgift på kr. 25.630 for ett barn. Den totale kostnaden på en barnehageplass er imidlertid mange ganger høyere enn det foreldrene betaler. I 2011 kostet eksempelvis en plass

for barn under tre år kr. 211.500 i året og de totale kostnadene (overføringene) til barnehager var på rundt 41 milliarder kroner. Foreldrebetalingen utgjør rundt 14 prosent av dette beløpet, mens kommunene står for 84 prosent. Kommunenes bidrag er igjen i hovedsak finansiert gjennom rammetilskudd fra staten. Poenget vi ønsker å få frem er at samfunnet hvert år bruker betydelige summer på barnehager – omtrent fire ganger så mye som statens utgiftene til kultur og tilnærmet like mye som vi bruker på forsvaret. Dette er vel anvendte penger, ikke minst for barna som får ta del i et trygt barnefelleskap og pedagogisk oppvekstmiljø fra de er ganske små. Men, barnehagene er ikke bare til for barna. Barnehagene er også et likestillingspolitisk tiltak som gjør det mulig for begge foreldrene å delta i arbeidslivet. En deltakelse som både for kvinner og menn gjør at deres livsløpslønn og pensjonsopptjening blir høyere enn om de selv skulle hatt omsorgen for barna, i det minste før de når skolealder. Sammenlignet med menn og kvinner som forblir barnløse, reduseres dermed det økonomiske «tapet» som det å ha barn kan innebære. Småbarnsforeldre får med andre ord langt på vei den samme kapabilitet eller frihet til å velge arbeidslivet som det menn og kvinner uten barn har. Og denne friheten er i hovedsak finansiert gjennom overføringer fra samfunnet.

### *Eksempel 2. Ferie og fridager til eldre arbeidstakere*

Ved fylte 60 år får alle arbeidstagere en sjettede ferieuke. I offentlig sektor får man etter fylte 62 år i tillegg åtte ekstra fridager, såkalte seniordager. Til sammen utgjør dette nesten tre ekstra ferieuker etter fylte 62 år og representerer en solid økonomisk overføring til eldre arbeidstakere. Begrunnelsen for denne overføringen er selvsagt å kompensere for den slitasje det forventes at eldre arbeidstakere kan oppleve, etter mange år i arbeidslivet. Samtidig skal feriedagene stimulere flere til å forbli yrkesaktive utover 62-årsalderen. Dette er selvsagt bra, både for samfunnet og for den enkelte. Samtidig er det slik at for den enkelte vil all yrkesaktivitet utover 62 år både bidra til å øke livsløpslønnen og til å bedre pensjonsutbetalingene når man til slutt går av med pensjon.

Både subsidierte barnehager for småbarnsforeldre og subsidierte feriedager for eldre arbeidstakere er gode velferdspolitiske tiltak som kan gjøre livet lettere for mange mennesker, men som andre velferdsordninger er også disse

tiltakene finansiert gjennom overføringer fra fellesskapet. Særlig ordningen med barnehager er et tiltak, som i tillegg til å sikre barn gode oppvekstmuligheter, også bidrar til at småbarnsforeldre får de samme kapabiliteter eller friheter til å være yrkesaktive som dem som ikke har barn. Det er med andre ord et «sjenerøst fellesskap» som gjør dette mulig. Og det er en slik sjenerøsitet vi mener kunne være tydeligere tilstede når det gjelder støtteordninger for unge funksjonshemmede som ønsker å utdanne seg best mulig, for å ha størst mulig sjanse for å komme inn på arbeidsmarkedet i en jobb de kan ha lengst mulig med minst mulig slitasje.

Vi mener kapabilitetstilnærmingens forståelse av rettferdighet er i tråd med bærende ideer som ligger til grunn for vår velferdsstat. Vi mener derfor at for å ha de samme kapabiliteter (frierheter) som andre unge må samfunnet være villig til å overføre midler og ressurser til funksjonshemmede unge. Dette gjelder særlig på det området som denne rapporten omhandler, kvalifisering for arbeidsmarkedet gjennom utdanning. Vi mener det vil være en rettferdig politikk dersom samfunnet bidrar økonomisk til at funksjonshemmede unge møter arbeidslivet med gode utdanningsmessige ressurser. De må samtidig slippe en gjeldsbelastning der det ikke tas hensyn til at den livsløpslønnen mange kan forvente, vil være lavere enn for andre unge. Hvordan en slik støtteordning bør utformes er et spørsmål vi ikke vil gå detaljert gjennom her, men enkelte momenter kan diskuteres i en slik sammenheng.

Vårt utgangspunkt er ikke at alle unge med nedsatt funksjonsevne skal ha en ubetinget rett til å få finansiert en hvilken som helst utdanning uansett innhold og lengde. Vårt utgangspunkt er derimot at de unge med nedsatt funksjonsevne som ønsker og er motivert for å gjennomføre en lengre utdanning, skal oppmuntres og støttes til dette så lenge det er realisme i utdanningsvalget og i studieprogresjonen. Vi tenker da at tiltaket kan bli en «forbedret versjon» av den ordningen som eksisterte frem til innstramningen av regelverket for yrkesrettet attføring i 2004, og som før NAV ble administrert av Aetat. Den kan da legges inn under AAP-ordningen, men med langt mer fleksible og sjenerøse rammer enn det som i dag er tilfellet. Alternativt kan tiltaket legges inn under Statens lånekasse for utdanning.

Dersom ordningen legges inn under NAV, som en utvidelse av AAP, kan støtte til utdanning gis som arbeidsavklaringspenger, slik tilfellet er i dag.

Forskjellen vil da først og fremst være at a) flere får anledning til å ta utdanning som AAP og at b) utdanningen kan ha en lengre varighet for dem som ønsker dette. Selvsagt må det være en tett oppfølging av dem som mottar denne støtten, ikke minst i forhold til studieprogresjonen, men den enkelte skal ha den tryggheten det i utgangspunktet er å vite at hun eller han har muligheten til å gjennomføre en langvarig utdanning uten å pådra seg en for stor gjeldsbyrde. En ordning administrert innenfor Statens lånekasse for utdanning kan ha øremerkede stipender til funksjonshemmede studenter som basis. Eventuelt i kombinasjon med en viss prosentandel lån som omgjøres til stipend ved rimelig progresjon i studiet, med andre ord en utvidelse og forbedring av dagens ordninger.

Det finnes ganske sikkert andre måter å organisere slik utdanningsstøtte på og spørsmålet må utredes nærmere. Poenget er at en slik satsing må bygge på en politisk vilje til å erkjenne at utdanning er et viktig, kanskje det viktigste virkemiddelet vi har for å øke sysselsettingen for unge med nedsatt funksjonsevne.

Det må videre være en samfunnsmessig villighet til å erkjenne at mange unge funksjonshemmede ikke vil ha mulighet til å oppnå den samme livsløpslønnen som andre unge. Derfor er det heller ikke rettferdig at de skal starte sitt yrkesliv med den samme gjeldsbelastning som andre unge.

Myndighetene må også erkjenne at økonomiske overføringer allerede i dag benyttes for å øke store grupperes kapabiliteter eller friheter innenfor arbeidsmarkedet, noe som igjen øker deres livsløpslønn og bedrer deres pensjonsopptjening.

På mange samfunnsområder møter (unge) funksjonshemmede barrierer og utfordringer som hindrer eller vanskeliggjør deltakelse på linje med andre unge. For å gjøre det lettere for unge med nedsatt funksjonsevne å delta i samfunnslivet, har myndighetene i økende grad konsentrert innsats om å bygge ned funksjonshemmende barrierer i samfunnet. Endringen i perspektiv og forståelse av funksjonshemming og funksjonshemmende barrierer er omfattende og kan nærmest beskrives som et paradigmeskifte i forståelsen av funksjonshemming. Fra en tidligere individuell, ofte medikalisert forståelse, der «problemet» er situert i den enkeltes kropp, har perspektivet endret seg slik at man nå i større grad retter oppmerksomheten mot fysiske og sosiale barrierer



i omgivelsene. Funksjonshemming er ikke lenger (bare) en tilstand hos den enkelte, men en relasjon mellom den enkelte og miljøet. Et viktig element i denne endringen av perspektiv er ideen om universell utforming. Litt karikert innebærer denne forståelsen, som har røtter tilbake til «the barrier-free movement<sup>22</sup>» i USA på 1950-tallet, at bare omgivelsene blir universelt utformet og organisert så vil funksjonshemming som fenomen opphøre. Så enkelt er det selvsagt ikke og de aller fleste tror heller ikke det, men den politiske pendelen har i dag svingt langt i en slik retning, godt hjulpet av et av vår tids mantraer «du kan få til det meste, bare du vil». For mange med nedsatt funksjonsevne er det slik at uansett hvor tilrettelagt de fysiske og sosiale omgivelsene er, så er det oppgaver og aktiviteter mange ikke kan mestre på lik linje med ikke-funksjonshemmede.

Vi mener utdanning er et slikt område. Vi er samtidig fullt klar over at myndighetene, og mange funksjonshemmede selv, mener at også her skal hovedregelen være at unge med nedsatt funksjonsevne skal finansiere sin utdanning gjennom lån og stipend i Statens lånekasse. Dette er et synspunkt som har sin rot i ideen om universell utforming av omgivelser, tiltak og tjenester. Vi tror også det er slik at mange unge med nedsatt funksjonsevne kan komme gjennom et lengre utdanningsløp på linje med andre, men vi mener også at det er mange som ikke gjør det – uten ekstra hjelp og støtte fra samfunnet. Og vi mener at de bør få denne støtten.

---

<sup>22</sup> «The barrier-free movement» ble startet i USA på 1950-tallet med det siktemål å endre offentlig politikk og fysisk utforming av omgivelsene. Bevegelsen ble startet av krigsveteraner og funksjonshemmede aktivister for å bedre funksjonshemmedes muligheter til utdanning og arbeid fremfor å bli behandlet som syke og pleietrengende. Fysiske barrierer i omgivelsene ble sett på som et vesentlig hinder for personer med mobilitetsbegrensninger.

# Summary

In this report, we present the main findings from the project, “Assistance or barriers? – The use of education as vocational rehabilitation for young people with disabilities”.

Chapter 1 gives a summary of the status of knowledge regarding young people with disabilities and their transition into the labor market. We also present an overview of the most important measures initiated by the government to increase labor market participation for this group.

In January 2004, the rules regulating who were entitled to economic support for educational purposes within a rehabilitation program changed. In chapter 2, we look into the effects of these changes. We use data covering everyone in a certain age group who were granted education as vocational rehabilitation in the years between 2002 and 2005. The analysis indicates that the changes may have resulted in both fewer young people receiving economic support for education as vocational rehabilitation, and fewer young people with disabilities entering the labor force.

Chapter 3 addresses a particular group, namely young people (25-35 years) with physical disabilities, mainly defined as cerebral palsy and spina bifida. Two of the topics discussed are:

1. The educational situation for youth with physical disabilities compared to a randomly selected population in the same age group.
2. To what extent is the length of education for young people with physical disabilities important for their situation in the labor market?

As much as 64 percent of the sample with physical disabilities have primary school as their highest level of education, compared with 17 percent in a randomly selected youth population. The level of employment for the group with a physical disability was 38 percent, compared with 86 percent for the randomly selected group. There is a clear indication that an increase in the level of education may have a particularly positive effect for young people with physical disabilities in relation to labor market participation.

In Chapter 4, the topic is of how social workers in NAV administer the regulations that govern access to education as rehabilitation. We start with a brief review of the rule changes in rehabilitation support that was introduced from January 2004. The chapter is based on qualitative interviews with 30 caseworkers in NAV (The Norwegian Labor and Welfare Administration).

There is a political ambition that in general young people (under 26 years) shall finance their own education through loans and grants provided by the Norwegian State Educational Loan Fund. This is also true for young people with disabilities, when they do not have so significant impairments that they fall within the exemption criteria. Many of the informants share this point of view. They find it unreasonable and unfair to other young people if young people with disabilities receive economic support to pay for their educational expenses. They should not have any "special advantages" even if they are disabled.

Chapter 5 addresses the issues of judgment and discrimination, and discusses what discretion is and how the caseworkers in NAV practice it. Among other things, it is discussed how the use of discretion can be affected by factors "outside the formal rules and regulations".

In chapter 6, the perspective moves a notch up. Instead of questioning the issue if all young people with disabilities get the same or an equivalent treatment in the NAV system, we look at the situation for disabled young people compared to the situation for other young people. Using the ideas of justice developed by Amartya Sen, in particular the capability approach, we ask if it is fair that young people with disabilities as a rule should finance their education themselves? One of the reasons for asking this question is that young people with disabilities cannot expect to achieve the same life-cycle income as others.

# Litteratur

- Aakvik, A. (2003) Estimating the Employment Effects of Education for Disabled Workers in Norway. *Empirical Economics* 28(3): 515–533.
- Anvik, C. H. (2006) Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv. *NF-rapport nr. 17/2006*, Nordlandsforskning.
- Berge, A.R. og Lorentsen, Ø. (2009) «Ingen forstår hvor slitsomt det er». *Hvordan unge med nedsatt hørsel opplever skolegang og overgangen skole-arbeid*. Arendal, Rehab-Nor.
- Bjerkas; K. Y., Veenstra, M. og Eriksen, J. (2009) *Levekårene blant unge voksne: Bedring, men godt nok?* Paper presentert på: Konferanse om levekårene for personer med nedsatt funksjonsevne, Oslo.
- Blekesaune, M. (2005) *Unge uførepensjonister. Hvem er de og hvor kommer de fra?* NOVA rapport nr. 8/2005. Norsk institutt for forskning om velferd, oppvekst og aldring.
- Bliksvær, T. og Hanssen, J. I. (2003) *Funksjonshemmede i Nordland. Levekår og Livskvalitet*. NF-rapport nr. 5, Bodø, Nordlandsforskning.
- Bliksvær, T. og Hanssen, J. I. (2006) Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse, *Respekt* 2:52–55.
- Bojer, H. (2009): Om økonomisk likhet. I NOU 2009: 10 (Fordelingsutvalget).
- Borg, E. (2008) Funksjonshemming og arbeidsmarked,. Om betydningen av utdanning for yrkesaktivitet. *Tidsskrift for Velferdsforskning*. Vol 11 (2):83-95.
- Brage, S. og Thune, O. (2008) medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006. *Arbeid og Velferd*. Nr. 3/2008. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Brandt, S. (2005) *Høyere utdanning – tilgjengelig for alle?* Rapport 4/2005. Oslo, NIFU STEP.
- Bø, T., P. og Håland, I. (2013) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2013*. Rapport 51/2013. Statistisk Sentralbyrå.
- Børing, P. (2002) Varighet av yrkesrettet attføring: Kommer yrkeshemmede arbeidssøkere i jobb? *Søkelys på arbeidsmarkedet* 19 (2):157–167.
- Corbin, J. og Strauss, A. (1991) Comeback: The process of overcoming disability, i G.L. Albrecht og J.A. Levy (eds.) *Advances in Medical Sociology* vol. 2. Greenwich, JAI Press.

- Corbin, J. og Strauss, A. (1998) (1998) *Basics of Qualitative Research*. London, Sage Publications.
- Dean, D. H. og R.C. Doland, (1992) Efficacy of Higher Education for Persons with Work Disabilities, *Economics of Education Review* 11(1):51–60.
- Dworkin, R. (1977) *Taking rights seriously*. London, Duckworth.
- ECON (2006) *Stønad til skolegang som attføringstiltak – virkninger av regelendringer*. ECON rapport 2006–023.
- ECON (2003) *Funksjonshemmede og arbeid: En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere*. Oslo, ECON Pöyry.
- Ellingsen, K, E. & K.J. Johansen. (1999) Hvordan kan vi utvikle vårt faglige skjønn? *Embla* nr.8: 44.
- Elster, J. (1983) “Sour grapes – Utilitarianism and the Genesis of Wants” i *Utilitarianism and Beyond*. A.K. Sen og B. Williams (reds.) Cambridge, Cambridge University Press.
- Finch, J. (1987) Research note. The vignette technique in survey research. *Sociology*, 21, 105–114.
- Finnvold (2013): *Langt igjen? Levekår og sosial inkludering hos menneske med fysiske funksjonsnedsetjingar*. NOVA Rapport 12/13.
- Fraser, N. (2003) Social justice in the age of identity politics:redistribution, recognition and participation. I N. Fraser & A. Honneth (eds.) *Redistribution or recognition? A political philosophical exchange*. London, Verso.
- Fraser, N. (2008) *Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World*. London, Blackwell Publishers
- Føllesdal, A. (1994): Om Rawls og lokal rettferdighet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 10, 2: 223–30.
- Grue, L. (2001) *Motstand og mestring*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Grue, L. (2008) *Funksjonshemmet er bare et ord*. Oslo, Abstrakt forlag.
- Grue, L. og Rua, M. (2013) *To skritt foran*. Oslo, Gyldendal akademiske.
- Honneth, A. (2003) Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. I N. Fraser & A. Honneth (eds.) *Redistribution or recognition? A political philosophical exchange*. London, Verso.
- Lande Wekre, L., Frøslie, K.F., Haugen, L. og Falch, J.A. (2010) A population-based study of demographical variables and ability to perform activities of daily living in adults with osteogenesis imperfecta. *Disability and Rehabilitation* Vol.32(7): 579–587.

- Legard, S. (2012) *Overgangen mellom utdanning og arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy*. New York, Russel Sage Foundation.
- Lislerud, K. (2010) NAVET som knakk. Oslo, Pax Forlag A/S.
- Melkersson, M. (1999) Unemployment Duration and Heterogenous Search Behaviour among Swedish Disabled Workers. Working paper 5, Uppsala IFAU.
- Molander, A. & L. I. Terum. (2008) *Profesjonsstudier*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Molden, T.H., Wendelborg, c. og Tøssebro, J. (2009) *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne, analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007* (LKF). NTNU Samfunnsforskning AS.
- Nordrik, B. (2008) *Curriculum Vitae: Ung og ufør*. Oslo, De Facto.
- Norvoll, R. og Fossetøl, K. (2010) *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, notat 13/2010.
- Norges handikapforbund (1999) *Overgangen fra skole til arbeid for funksjonshemmede*. Rapport fra Norges Handikapforbund.
- Nordrik, B. (2008) *Curriculum Vitae: Ung og ufør*. Oslo, De Facto.
- Norvoll, R. og Fossetøl, K. (2010) *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet, notat 13/2010.
- OECD (2003) *Transforming disability into ability. Policies to promote work and income security for disabled people*. Paris, OECD.
- OECD (2008) Higher education to 2030, Vol 1. Paris, OECD
- Pascall, G. & Hendey, N. (2004) Disability and transition to adulthood: the politics of parenting. *Critical Social Policy*, 24:165-186.
- Rusnes, I. (2010) *Arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse. En kunnskapsoversikt*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet. Notat 2/2010.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (2010) *The Idea of Justice*. London, Penguin.
- Skog Hansen, I. L. og Reegård, K. (2008) *Hvordan bryte igjennom? Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo, Forskningsstiftelsen FAFO.
- Skog Hansen, I. L., og Svalund, J. (2007) *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et oversiktsbilde*. FAFO notat 2007:4, Oslo, Forskningsstiftelsen FAFO.
- Skarpaas, I., og Rusnes, I. (2008) *Evaluering av sentralforvaltningens trainee-program for høyt utdannede personer med funksjonsnedsettelse*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet

- Solstad Vedeler, J. (2009) When benefits become barriers. The significance of welfare services on transition into employment in Norway. *ALTER, European Journal of Disability Research*. 3 (2009):63-81.
- Solstad Vedeler, J. og Mossige, S. (2009) Barriere for karriere: Personer med bevegelsehemning og deres fortellinger om veien inn i arbeidslivet. I J. Tøssebro (red.) *Funksjonshemning: Politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Solstad Vedeler, J. og Mossige, S. (2010) Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 12(4): 257–271.
- Steen, A.H., Legard, S., Jessen, J.E., Anker, N. og Madsen, P.G. (2012) *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*. AFI rapport 5/12., Arbeidsforskningsinstituttet.
- Terum, L.I. (2003) *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo, Kommuneforlaget.
- Thornton, P. (2005) Disabled people. Employment and Social Justice. *Social policy and society* 4(1):65–73.
- Øverby, E. og Hammer, T. (2006) Strategier for et inkluderende arbeidsliv, I Øverby og Hammer (red.) *Inkluderende arbeidsliv?* Oslo, Gyldendal Akademiske.
- Wynne, R. & McAnaney (2010) *Active inclusion of young people with disabilities or health problems, Background paper*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1013.htm>

#### **ØVRIGE REFERANSER:**

- Barnekonvensjonen. Norsk utgave ved Redd Barna / Tano 1993
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven ([www.lovdata.no](http://www lovdata.no))
- Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsepolitisk rapport. Helsedirektoratet 2009.
- ICD-10 (International classification of diseases) Statens helsetilsyn 1998
- NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.
- NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av A-etats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver
- NOU 2008:3 "Sett under ett" Kunnskapsdepartementet
- NOU 2012: 6 Arbeidsrettede tiltak
- Odelstingsproposisjon 13 (2003-2004)

OECD (2008) Higher Education to 2030, Vol 1. Paris: OECD

Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede (1990–1993, 1994–1997, 1998–001)

St meld nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming. Norsk utgave ved Rådet for funksjonshemmede 1995

Stortingsmelding nr. 35 (1994–95) «Velferdsmeldingen».

Stortingsmelding nr. 39 (1991-92) «Attføringsmeldingen».

SSB (2000): Norsk standard for utdanningsgruppering. NOS C 617. Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring. NAV rapport nr. 3 2009.

Unge Funksjonshemmede (2010), Hvordan få flere funksjonshemmede og kronisk syke ungdommer i jobb.

Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak. ([www.nav.no](http://www.nav.no))

[www.nav.no](http://www.nav.no)

[www.nav.no/1073743386.cms?kapittel=11](http://www.nav.no/1073743386.cms?kapittel=11)

[www.ssb.no/emner/06/01/akutu/](http://www.ssb.no/emner/06/01/akutu/)





# Vedlegg 1: Utvalg og metode til kapittel 4

## Innledning

Empirien i kapittel 4. bygger på telefonintervjuer med 30 ansatte i NAV. Informantene arbeider som rådgivere eller veiledere på NAV-kontorer i følgende fire fylker Oslo, Oppland, Sør-Trøndelag og Østfold. De NAV-kontorene som omfattes av undersøkelsen varierer i størrelse og med hensyn til hvor mange brukere den enkelte saksbehandler har i sin portefølje. Noen kontorer er små med bare noen få ansatte, mens andre er store med over 60 ansatte.

Organisatorisk er NAV delt i en statlig og en kommunal del. I rapporten omtales disse enhetene som NAV-stat og NAV-kommune. Med unntak av NAV-kontorene i Oslo og Bergen har de aller fleste NAV-kontorer ellers i landet en felles ledelse. I Oslo og Bergen er det en leder for NAV-stat og en leder for NAV-kommune. Det delte lederskapet finnes på alle nivåer i organisasjonen, også på det enkelte NAV-kontor.

## Etablering av utvalget av NAV-kontor

Da planleggingen av intervjuundersøkelsen tok til fremsto NAV som en lukket organisasjon. Det var ikke var mulig å etablere kontakt med potensielle informanter ved å kontakte det enkelte NAV-kontor. Ulike fremstøt ble gjort, men det var umulig å komme i kontakt med potensielle informanter på NAV-kontorene. Etter hvert fikk vi kontakt med to nøkkelpersoner i NAV som representerte døråpnere til dette lukkede systemet. Måten vi kom i kontakt med informantene på var todelt. For det første ble kontakten etablert gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet via en kontaktperson utenfor direktoratet. Av denne personen fikk vi oppgitt navnet på en person i direktoratet som vi kunne henvende oss til. Denne personen ble orientert om prosjektet og etter en intern vurdering ble enkelte NAV-kontorer kontaktet av direktoratet. Saksbehandlere som var villige til å bli intervjuet sa fra til vår kontaktperson i Direktoratet som så oversendte deres epost-adresser og/eller telefonnummer til oss. Deretter ble tid for intervju avtalt via e-post eller telefon med den enkelte saksbehandler.

For det andre fikk vi gjennom kontakter utenfor NAV navnet på og e-post adressen til NAV-ledere på fylkesnivå og på kommunenivå. Gjennom henvendelser til disse lederne fikk vi orientert om prosjektet og møtte bare velvillighet. Lederne på to fylkeskontor kontaktet de lokale NAV-kontorene og oppfordret interesserte saksbehandlere til å delta i undersøkelsen. De som var villige til dette sendte sin kontaktinformasjon til denne lederen som så formidlet kontaktinformasjonen videre til oss. En tilsvarende prosedyre ble benyttet når det gjaldt å få kontakt med informanter på NAV-kontor i kommunen. Også her var det lederen på kontoret som var kontaktpersonen mellom informanten og oss. De saksbehandlere/rådgivere vi kom i kontakt med på denne måten var alle positive og imøtekommende i forhold til å delta i undersøkelsen. Vi fikk ikke inntrykk av at noen var «kommandert» til å la seg intervjuet.

### Kjennetegn ved informantene

De fleste av informantene hadde utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Mange hadde en masterutdanning. Bare to til tre hadde lavere utdanning, men disse hadde til gjengjeld lang fartstid i NAV. I tillegg hadde de oftest tatt ulike kurs i NAV eller i en av de tidligere etatene som NAV i dag består av. Ni av informantene var menn og tjueen var kvinner. De fleste hadde jobbet i NAV, eller i de tidligere enhetene i mellom to og åtte år. Et lite mindretall hadde jobbet i etatene i tjuefem til tretti år.

### Telefonintervju

Vi valgte å bruke telefonintervju som metode for datainnsamling. Dette er en kostnadseffektiv metode. I tillegg er det en metode der informanten er mer anonym enn i et personlig intervju hvor man sitter overfor hverandre i samme rom. Våre erfaringer med denne intervjuformen er også positive. Selv om intervjuformen åpner for større anonymitet ved at den som intervjuer og den som blir intervjuet ikke ser hverandre, åpner den direkte kommunikasjonen fra munn til øre samtidig for en form for nærhet i kommunikasjonen som ikke uten videre er tilstede i et ordinært intervju. For å illustrere. Når man skal være fortrolig med noen, når man skal fortelle noen en hemmelighet eller noe som andre ikke skal høre så hvisker man det man skal si direkte inn i den andres

øre «nå skal du høre at...». Noe av denne typen fortrolighet kan man også erfare i et telefonintervju. Forholdet mellom den anonyme fjernhet (den fysiske avstanden) og den lydmessege nærheten (stemme til øre) skaper en ramme rundt intervjuet som ofte kan innby til åpenhet. Man mister selvsagt den informasjonen som særlig kroppsspråket kan representere i et tradisjonelt intervju. Der leser man hverandres kroppslige reaksjoner på de spørsmål som stilles og de svar som gis. Man har da som intervjuer et større «rom» til å fortolke de svarene som den intervjuede kommer med. Hun eller han kan være urolig, vri seg i stolen, eller på annen måte formidle at det man har spurt om er et vanskelig spørsmål. Man får mer informasjon enn det som kommer ut av den intervjuedes munn (din munn sier ja, ja, men dine øyne sier nei, nei) selv om også valget av ord, eventuell leting etter ord osv. kan gi tilleggsinformasjon i forhold til det som formidles i et telefonintervju. Dersom et intervju av denne typen skal overføres til tekst før det analyseres står man overfor utfordringer når denne tilleggsinformasjonen skal med, og i mange tilfeller er det viktig at den kommer med. Man må skrive inn sine vurderinger og observasjoner slik at disse blir tatt hensyn til når intervjuet skal brukes i et forskningsprosjekt. Så lenge det er intervjueren som også skal analysere intervjuene er dette greit. Vanskeligere blir det dersom det er flere i et prosjekt som gjennomfører det nødvendige antallet intervjuer. Vurderer man de samme tegnene på samme måte? Oppfatter man i det hele tatt de samme tegnene? Osv.

I et telefonintervju mister man store deler av slik tilleggsinformasjon, eller sagt på en annen måte, man slipper å forholde seg til den, i det minste alt annet enn det man kan oppfatte gjennom høyttaleren i telefonen. I mange tilfeller har dette tapet av informasjon ingen betydning for hvordan man fortolker de svarene man får. Med dette mener vi at de temaer som skal tas opp ikke er av en slik art at hvordan informanten oppfører seg (bl.a. kroppsspråk) har stor betydning for fortolkningen og forståelsen av det som sies. Og her er vi kanskje ved et kjernepunkt. Telefonintervju er en mindre egnet metode når man skal ta opp temaer med stor følelsesmessig betydning for den som intervjues. I slike tilfeller har helt åpenbart det tradisjonelle intervjuet sin styrke. Derimot, når man skal fremskaffe synspunkter, vurderinger og kunnskap på et område, som ikke vekker de store emosjonene, som er affektivt nøytralt – som for eksempel

å kartlegge hvilke erfaringer saksbehandlere har i med bruken av AAP, mener vi at telefonintervju er godt egnet som intervjumetode.

## Intervjuet

Vi utarbeidet en intervjuguide som ligger vedlagt (vedlegg 2). Som en innledning til hvert intervju ga vi en kort presentasjon av prosjektet og hva som var bakgrunnen for dette. Vi åpnet også for at den som ble intervjuet kunne stille korte spørsmål for å avklare ting hun eller han lurte på. I innledningen til selve intervjuet ble det også understreket at den som ble intervjuet ville være anonym. Verken navn eller hvilket kontor man arbeidet ved ble notert. Det ble understreket at det vesentligste med intervjuet var å få frem den enkeltes vurderinger, erfaringer og synspunkter. Som det fremgår av intervjuguiden er denne relativt strukturert, men under intervjuet ble guiden likevel «løst opp», i den forstand at temaer som informantene selv tok opp i sine svar ble forfulgt og utdypet. Hvert intervju varte i mellom 30 og 50 minutter, avhengig av hvor omfattende svar informanten ga på de enkelte spørsmålene. Under intervjuet ble det foruten avkryssing/nedskrivning av svar også gjort korte notater. Umiddelbart etter at intervjuet var avsluttet ble inntrykkene fra intervjuet og eventuelle kommentarer informanten hadde gitt på de enkelte spørsmål, skrevet ned.

NAV-ansatte har travle dager med mange faste avtaler. Ofte ble derfor intervjuene avtalt lang tid i forveien, opptil to til tre uker. For å være sikker på at informanten var tilstede når vi ringte for å gjennomføre intervjuet, valgte vi derfor å sende en e-post to dager før den avtalte tiden – som en påminnelse.

## Representativitet, gyldighet og informasjonsmetning.

Det er et stort antall personer som arbeider i NAV. Totalt er det 456 kontorer i kommuner og bydeler med rundt 19 000 ansatte. Hvor mange som arbeider som veiledere og rådgivere med oppgaver innenfor feltet arbeidsavklaringspenger (AAP) vet vi ikke. Men vår undersøkelse er uansett liten siden vi bare har intervjuet 30 ansatte ved tilsammen 16 kontorer. Det er derfor ikke mulig å si noe om i hvilken grad det som har kommet frem i intervjuene våre er representative synspunkter, i den forstand at de deles av mange eller de fleste ansatte i NAV. Det vi imidlertid kan si er at de synspunktene og vurderingene

som har kommet frem, er synspunkter og vurderinger som finnes blant ansatte i NAV. På denne måten er de valide eller gyldige synspunkter og vurderinger. Derfor kan de også benyttes i en analyse og diskusjon av hvordan regelverket praktiseres. Først og fremst gjelder dette forvaltningen av regelverket slik det er nedfelt i: «Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens forskrift om arbeidsrettede tiltak».

Spørsmålet kan selvsagt reises om ikke våre informanter kan være en selektert gruppe, i den forstand at vår fremgangsmåte med å skaffe informanter har hatt betydning for hvem vi har intervjuet. Er det eksempelvis slik at ledelsen på et NAV kontor har plukket ut dem som skal delta? Er det med andre ord slik at vi sitter igjen med et utvalg informanter som har ledelsens tillit og deler ledelsens synspunkter? En slik mulighet er selvsagt tilstede, men om den er tilstede så blir spørsmålet om hvor relevant dette i så fall er. Våre spørsmål (se den vedlagte intervjuguiden) er ikke av en slik art at metodologiske problemstillinger, av den typen vi skisserer, er særlig relevante.

Det vi også kan se som en mulig seleksjonsfaktor, er at vi har fått kontakt med medarbeidere i NAV som har prioritert eller ønsket å delta i en undersøkelse om bruken av AAP til utdanning. Dette kan i så fall innebære at vi har fått tilgang til en spesielt engasjert gruppe medarbeidere, en gruppe som har bestemte meninger om det regelverket de er ansatt for å forvalte. I hvilken grad dette er tilfelle, og i så fall hvordan dette har farget de svarene de har gitt på våre spørsmål, kan vi heller ikke vite noe om.

Vi har gjennomført 30 intervjuer og et viktig spørsmål blir da om flere intervjuer hadde gjort funnene mer representative? Vi mener representative i den forstand at flere synspunkter og vurderinger hadde kommet til uttrykk. Dette er selvsagt mulig, men da vi valgte å avslutte etter at 30 intervjuer var gjennomført, var den viktigste grunnen til dette at de siste ti intervjuene ikke ga oss nye synspunkter og vurderinger, men i stedet frembrakte synspunkter og vurderinger som støttet opp under det som allerede var kommet frem, eller nyanserte dette. Vi erfarte det som omtales som informasjonsmetning. Vi besluttet derfor å avslutte intervjuene fordi vi vurderte det slik at arbeidet med å fremskaffe flere informanter ikke sto i forhold til den mulige økningen i informasjon vi kunne forvente å få ved å gjennomføre flere intervjuer.



## Vedlegg 2: Intervjuguide til kapittel 4.

### Spørreskjema – saksbehandlere i NAV. Prosjektet: «Hjelp eller barrierer» (telefonintervju).

1. *Hvor lenge har du jobbet i NAV?*

- Under ett år
- 2-4 år
- 5-8 år
- mer enn 8 år

2. *Hva slags stilling har du?*

---

3. *Hva slags utdanning har du?*

- Videregående. Eventuelt med kurs i NAV
- Høyskole – Bachelor eller lignende
- Høyskole – Master eller lignende
- Annet:

---

4. *Hvor lenge har du arbeidet med saker som har med unge funksjonshemmede som søker attføring som utdanning (arbeidsavklaringspenger)?*

- Under ett år
- 2-4 år
- 5-8 år
- Mer enn 8 år

5. *Kan du anslå omtrent hvor mange saker av denne typen du behandler i løpet av et år?*

- Under 5
- 6-10
- 10-20
- mer enn 20

6. *Sånn rent generelt, hvordan vil du si at disse sakene er å behandle?*

- Enkle og greie
- Kan være vriene: forklar/Utdyp: \_\_\_\_\_
- Varierer

7. *Synes du regelverket er klart og tydelig når det gjelder å tildele attføring som utdanning?*

- Ja, utdyp: \_\_\_\_\_
- Nei, Utdyp: \_\_\_\_\_



8. Har du planer/ønsker om å fortsette i NAV i din nåværende stilling?

- Ja  
 Nei

Hva er den viktigste grunnen til at du vil/ikke vil fortsette: \_\_\_\_\_

9. Trives du i NAV?

- Ja  
 Nei

Hva er det viktigste grunnen til at du trives/ikke trives? \_\_\_\_\_

10. Dagens regelverk har en aldersgrense på 26 år for å søke om attføring som utdanning og en varighetsbegrensning på tre år. Hva synes du om denne ordningen?

- Veldig god  
 Ganske god  
 Ganske dårlig  
 Veldig dårlig  
 Har ingen mening

11. Hvis du har en mening. Hva er den viktigste grunnen til at du mener det du gjør?:

\_\_\_\_\_

12. Regelverket åpner for at man kan søke om unntak både fra aldersgrensen på 26 år og fra reglen om støtte til utdanning i maksimum tre år. Mottar du ofte søknader om slike fritak?

- Ja, mottar ofte slike søknader. Omtrent hvor stor prosent av totale antall søknader: \_\_\_\_\_  
 Nei, mottar sjelden slike søknader

13. Kan du si noe om hvor ofte du innvilger slike søknader?: \_\_\_\_\_

14. Hva legger du mest vekt på når de innvilger/avslår slike søknader?

\_\_\_\_\_

15. Kan du kort fortelle hva som skal til for å innvilge en slik søknad om dispensasjon fra aldersgrensen og/eller varighetsbegrensningen på tre år?

\_\_\_\_\_

16. I dag er hovedregelen at unge med nedsatt funksjonsevne får støtte til en treårig utdanning. Er dette etter din mening en passe lang støtteperiode?

- Ja, den er passe lang  
 Nei, den er for kort  
 Nei, den er for lang  
 Vet ikke/usikker

17. I dag er hovedregelen at man ikke skal få støtte til utdanning før man er 26 år. Er du enig i denne aldersgrensen?

- Ja, den er passe
- Nei, den burde vært lavere: Alder: \_\_\_\_\_
- Nei, den burde vært høyere: Alder: \_\_\_\_\_
- Vet ikke/usikker

17. Statistikken viser jo at mange unge med nedsatt funksjonsevne sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Hva vil etter din mening være det beste myndighetene kan gjøre for at flere ble yrkesaktive:

---

18. Har du selv noen synspunkter på de endringene i regelverket som trådte i kraft i 2003 og 2004?

- Ja: \_\_\_\_\_
- Nei: \_\_\_\_\_

19. Synes du samarbeidet mellom de ulike delene av NAF fungerer godt når det gjelder koordineringen av tjenester som er viktige for unge funksjonshemmedes utdanning og senere overgang til arbeidslivet:

---

20. Dersom du ikke synes samarbeidet fungerer godt, har du noen forslag til hvordan det kan forbedres?

- Ja: Utdyp: \_\_\_\_\_
- Nei

21. Kjenner du til individuell plan?

- Ja
- Nei

22. Hvis du kjenner til individuell plan. Er det et "verktøy" du er kjent med når det gjelder det temaet vi snakker om her?

- Ja
- Nei

23. Er du enig eller uenig i følgende påstand: "Unge med nedsatt funksjonsevne skal i hovedsak finansiere sin utdanning gjennom lån og stipend i statens lånekasse for utdanning – på linje med annen ungdom".

- Helt enig
- Delvis enig
- Delvis uenig
- Het uenig
- vet ikke

24. Er du enig eller uenig i følgende påstand: "NAV burde ha et regelverk som kan gi ungdom med nedsatt funksjonsevne økonomisk støtte til utdanning uansett alder og utdanningens lengde, så lenge de gjennomførte denne utdanningen innenfor rimelig tid".

- Helt enig
- Delvis enig
- Delvis uenig
- Het uenig
- vet ikke

25. Er du enig eller uenig i følgende påstand: "Unge med nedsatt funksjonsevne skal fritt kunne velge den utdanningen de selv ønsker – også om de får støtte fra NAV".

- Helt enig
- Delvis enig
- Delvis uenig
- Het uenig
- vet ikke

26. Er du enig eller uenig i følgende påstand: "Flere unge med nedsatt funksjonsevne som i dag får uføretrygd kunne kommet i arbeid om de hadde fått anledning til å ta en bedre utdanning enn det de har".

- Helt enig
- Delvis enig
- Delvis uenig
- Het uenig
- vet ikke

27. Har du noen synspunkter eller ideer om unge med nedsatt funksjonsevne og overgangen til arbeidslivet som du har lyst til å fortelle om?

---

Takk skal du ha for hjelpen!

# Vedlegg 3: Foredrag

## BARRIERER PÅ VEIEN INN I ARBEIDSLIVET

Foredrag holdt på seminar hos Unge funksjonshemmede  
torsdag 23- januar 2014 (bearbeidet versjon)

Lars Grue  
NOVA/HIOA

### Innledning

NAV spiller en nøkkelrolle i mange funksjonshemmedes liv. Ikke minst når det gjelder den enkeltes muligheter til å gjennomføre en utdanning og til å komme i arbeid. Selv om lover, retningslinjer og regelverk bestemmer rammene for hvordan NAV kan hjelpe den enkelte og på hvilke områder, er det likevel slik at ansatte i NAV kan ha et betydelig rom for skjønnsutøvelse. Metaforisk kan rammebetingelsene for en som arbeider mot brukerne innenfor NAV sammenlignes med en smultring. Regelverket er ringen og hullet i midten er størrelsen på rommet for skjønnsutøvelse. Dess større hull og tynnere ring, dess større mulighet for skjønnsutøvelse, det vil si dess større makt og myndighet til saksbehandlere i NAV.

NAV og saksbehandlere i NAV skal forvalte en velferdspolitikk som er politisk bestemt, samtidig skal de hjelpe mennesker som ofte er i en vanskelig livssituasjon og avhengige av samfunnets hjelp. For mange kan utvilsomt en slik dobbeltrolle være krevende å fylle og noen vil kanskje «velge side». Noen kan se på seg selv og den rollen de fyller som en type portvakt som skal skille ut de som ha et legitimt behov for hjelp fra de som ikke har det. I dette arbeidet brukes både regelverk og en skjønnsmessig vurdering av den enkelte. Andre kan se på seg selv og den rollen de har som «de svakes advokat» som en hjelper inn i et komplekst og uoversiktlig system.

I dette foredraget skal jeg si noe om hvordan unge med nedsatt funksjonsevne selv opplever sine møter med NAV. Hvordan blir de mottatt? Er det

først og fremst portvakter eller hjelpere de møter når de er i kontakt med denne etaten? Det jeg skal si er hentet fra en undersøkelse av funksjonshemmede unges veier inn i arbeidslivet (se litteraturlisten - Grue og Rua 2013).

I intervjuene identifiserte vi fire typiske historier om den erfaringen og prosessen informantene hadde vært gjennom ved å flytte hjemmefra og få seg en utdanning og/eller en jobb. Informantene våre tilhører en gruppe unge der det ikke finnes noen «ferdig oppskrift» på hva som skal gjøres og til hvilken tid. Deres vei ut voksenlivet blir til mens de går – eller rettere ruller (de fleste brukte rullestol i det daglige) og deres behov for koordinerte og sammensatte tjenester fra NAV krever «skreddersøm» og tilpasninger. En av de viktigste intensjonene bak NAV-reformen var å gjøre det enklere for brukere, særlig de brukere som har behov for ulike tjenester. NAV skulle ha «en dør» og dette skulle gjøre systemet enklere og mer oversiktlig for den enkelte bruker. Et gjennomgående trekk i de historiene vi skal presentere nedenfor, er derfor spørsmål knyttet til samhandling og koordinering av tjenester. Historiene er ikke fullstendige redegjørelser eller idealtypiske beskrivelser av møtet mellom bruker og NAV. De er eksempler på hvordan informantene i vårt intervju-materiale har opplevd sine møter med NAV på den kronglete veien gjennom utdanningssystemet og over i egen bolig. Historiene viser informantens erfaringer med NAV, både det som er felles og det som skiller. Våre utgangspunkt er på den ene siden at NAV er et system som yter velferdstjenester til dem som har behov for slike tjenester. På den andre siden kreves det noe av den enkelte å forholde seg til dette store velferdsbyråkratiet. Det kreves blant annet byråkratisk kompetanse og mestringsressurser.

### **Første historie – Når samhandling fungerer**

De fleste av informantene er både avhengig av flere tjenester fra NAV og at de enkelte tjenestene koordineres. Noen av fortellingene vi fikk høre dreide seg om samhandlingsprosesser som fungerte bra. Dette gjeldt fortellinger der noen hadde tatt ansvar for å koordinere innsatsen, for eksempel gjennom å opprette en ansvarsgruppe i bostedskommunen. I en slik gruppe møtes fagpersoner fra helsevesen og NAV sammen med brukeren selv for å finne frem til måter å koordinere innsatsen best mulig. Historien til Marianne omhandler en slik prosess der det etableres en velfungerende ansvarsgruppe. I Mariannes tilfelle

var det ikke slik at hun overlot alt ansvaret for koordinering og oppfølging til andre. Hun opplevde helt klart at hun fortsatt hadde mye ansvar, men hun opplevde samtidig at hun ikke var alene med dette ansvaret. Mariannes fortelling handlet mest om perioden da hun flyttet hjemmefra for å begynne på et studiested som lå i en annen kommune og i et annet fylke enn det hun bodde i og hadde vokst opp i. Hun forteller at hun hadde og har et ganske stort hjelpebehov og derfor er avhengig av mye hjelp. Likevel var hun tidlig fast bestemt på å ta en utdanning som innebar at hun måtte flytte. Hun hadde kontakt med hjemmesykepleie, ergoterapeut, fysioterapeut og ansatte i NAV – det meste av kontakten skjedde innenfor rammen av en ansvarsgruppe. Hun forteller videre at hun sammen med ansvarsgruppen søkte om omsorgsbolig i studiekommunen i svært god tid før utdanningen startet. Bolig og en tilhørende parkeringsplass måtte være på plass i god tid. Det samme måtte enkelte tilpasninger på utdanningsstedet. Men alt gikk bra og Marianne kunne begynne på den utdanningen hun ønsket. Men det hadde hun neppe kunnet gjøre om ikke samhandlingen mellom de ulike tjenestene hun er avhengig av hadde vært så god. I tillegg hadde hun selv vært forutseende og startet hele prosessen med å få «ting på plass» i lang tid før hun skulle starte på utdanningen sin.

Arne opplevde en lignende prosess som Marianne, men i tillegg til en ansvarsgruppe som samarbeidet godt, hadde han også en aktiv saksbehandler som tok et hovedansvar for koordineringen. I intervjuet forteller Arne følgende om denne saksbehandleren i NAV:

Det begynte med at jeg fikk tildelt en saksbehandler i Aetat som det het den gangen. Det var en som støttet meg hele veien gjennom utdanningen. Som så at jeg hadde potensial. Jeg hadde jo over 5 i snitt fra videregående, så de var på en måte med på at det her var noe jeg kunne mestre. Så gjorde de alle vedtak til de ytterste grensene omtrent, men innenfor regelverket. Jeg fikk hjelp til husleie. Og jeg fikk hjelp til å søke om bil. Jeg fikk hjelp til assistenter. Jeg hadde yrkesrettet attføring så lenge jeg studerte. NAV støtter jo egentlig bare utdanning inntil tre år. Men så er det en sånn skjønnsparagraf som sier at der det er formålstjenlig så kan du ta noe lenger. Jeg måtte jo ha fire år for å bli lærer. Så det var

aldri noe problem. Saksbehandleren bare sa at det ordner vi, ikke noe problem.

Arne kaller historien sin et «solskinnseksempel på hvordan velferdsstaten bør virke» og vi kan kanskje legge til at den viser hvordan det er ment at velferdsstaten skal virke. Som for Marianne, opplevde Arne hvor viktig det er å ha en ansvarsgruppe som fungerte. Men, i tillegg viser historien hans hvor viktig det er å møte en saksbehandler som både er en hjelper eller tilrettelegger og som er villig til å benytte de muligheter regelverket åpnet for når det gjelder å bistå unge med nedsatt funksjonsevne i utdanningsprosessen. Systemet åpner for fleksibilitet, men det er ikke alltid denne blir benyttet av saksbehandlere. I Arnes historie er det videre slik at den saksbehandleren han først fikk i NAV ble en saksbehandler som fulgte ham gjennom utdanningen, gjennom hele prosessen. Både Arne og andre informanter er helt tydelig på at en slik kontinuitet gir trygghet og stabilitet i en omskiftelig fase av livet. I Arnes tilfelle bidro også saksbehandlerens tro på hans «utdanningsprosjekt» til at han fikk bedre selvtillit og tro på egne ferdigheter. Betydningen av å ha en god saksbehandler (i NAV) kommer enda tydeligere frem i den andre typen av historier.

### **Andre historie – den beste saksbehandleren i verden.**

Denne andre historien fortelles av dem som ikke har hatt noen ansvarsgruppe på veien inn i høyere utdanning, men der i stedet en saksbehandler alene har tatt ansvar for å hjelpe dem gjennom NAV-systemet. Det krever god byråkratisk kompetanse å få oversikt over tjenester man har behov for og som man kan søke om. I tillegg tar dette tid og krefter og det kommer i tillegg til alle de andre utfordringer man som ung står overfor i den krevende overgangstiden fra barn til voksen. Flere av informantene forteller at de i denne prosessen har opplevd at en saksbehandler har tatt på seg oppgaven med å veilede og å hjelpe dem gjennom «NAV-jungelen». Denne saksbehandleren blir av flere omtalt som «verdens beste saksbehandler», og de mener hun eller han har spilt en helt avgjørende rolle for at de har fått nødvendige ytelser og kommet gjennom utdanningsprosessen på en positiv måte. Overvinnelsen av utfordringer og vanskeligheter er en del av hverdagen for mange med nedsatt

funksjonsevne, og i denne historien er det saksbehandleren i NAV som får mye av æren for at man ikke har blitt stoppet av de hindrene man har møtt. For å illustrere denne typen historie kan vi bruke fortellingen til Sara. Da hun fikk tildelt sin saksbehandler i NAV var hun 20 år og hun skulle etablere seg i en ny kommune, der utdanningen var. Saksbehandleren hun fikk ga tidlig uttrykk for at hun ville hjelpe Sara gjennom hele prosessen. I intervjuet vi hadde med henne forteller Sara følgende historie.

Jeg fikk en kjempeflott saksbehandler og veileder. Hun så alle problemene som kunne komme. Vanligvis får du bare støtte til tre års utdanning, men saksbehandleren min argumenterte så godt for at jeg burde ha fem år fordi jeg skulle ha en sammensatt utdanning, slik at jeg kunne begynne som nettlærer om formen ble dårligere. Og jeg fikk dekket fem år. Og hun har hjulpet meg med støtte til hjemreise og reise frem og tilbake til skolen – så jeg har fått mer støtte enn det jeg trodde var mulig.

I Saras tilfelle fant saksbehandleren frem til støtteordninger hun hadde rett til, men som hun selv ikke var klar over eller kjente til. Hun forteller at de flere ganger satt sammen og skrev søknader i fellesskap. Noen ganger ble hennes argumenter brukt, andre ganger var det saksbehandleren som fant argumentene. Sara forteller videre at den nære og gode kontakten med saksbehandleren og den relasjonen de fikk, representerte trygghet og stabilitet i en omskiftelig periode i livet hennes.

En saksbehandler i NAV er i en dobbeltrolle der hun på den ene siden er gitt fullmakt til å forvalte et regelverk som i siste instans er bestemt av de som er folkevalgte, det vil si av oss alle. Forvaltningen av regelverket skal blant annet være slik at man skiller mellom de som har krav og rettigheter og de som ikke har det. Videre skal saksbehandleren forvalte sine fullmakter slik at brukere med samme utgangspunkt skal behandles likt.

På den annen side skal saksbehandleren bistå den enkelte bruker på en slik måte at han får tilgang til de ytelsene han etter lover og regler har krav på. Hvordan den enkelte saksbehandler velger å fylle den rollen hun har, er langt på vei et valg hun tar selv. Vi har i den undersøkelsen dette er hentet fra ikke intervjuet saksbehandlere, og vi kan derfor ikke si noe om hvordan de har vurdert den rollen de har. Men ut fra intervjuene med brukerne, kan vi si at



den beskrivelsen av saksbehandlere som kommer frem i denne historien og i historie en ovenfor, sammenfaller med det vi kan betegne som «omsorgsbyråkraten». Dette er en byråkrat som har en fleksibel forståelse av reglene og handler til beste for brukeren. Denne byråkrattypen har en vid forståelse av reglene og har en veiledende og forhandlende væremåte overfor brukeren, Den relasjonen som ofte oppstår kan vare over tid, ofte også etter at det konkrete opplegget er avsluttet. Motsatsen til denne byråkrattypen er «regelbyråkraten», som vi etter hvert vil få mer kunnskap om gjennom historie tre og fire som følger nedenfor.

«Verdens beste saksbehandler» oppfører seg slik at hun blir brukerens «advokat» inn i systemet. Hun tar initiativ på egen hånd for å hjelpe brukeren til å finne frem til ytelser som brukeren selv ikke kjenner til og hjelper til i søknadsprosessen. Saras oppsummering av sitt møte med «verdens beste saksbehandler» er at hun føler seg veldig godt ivaretatt, og at NAV «har vært fantastiske mot henne». Med det er ikke alle informantene som deler Saras (og Marianne og Arnes) begeistring. Flere opplever møtet med NAV på en helt annen måte.

### Tredje historie – når ingen gjør noe, må jeg gjøre det selv

Mens de to historiene ovenfor beskriver en situasjon der tilstedeværelsen av en person i en ansvarsgruppe eller i NAV er det fremtredende, omhandler historie tre fortellinger der en slik person er fraværende. Denne historien er den flest forteller i vår undersøkelse, og den fortelles av unge med svært ulike behov for hjelp og bistand. Mangel på informasjon er et gjennomgangstema i denne historien. Hvilken betydning mangel på informasjon kan ha for den enkelte er todelt. For det første er den noen som har opplevd at de ikke får ytelser de har rett til, fordi ingen har informert dem om at disse ytelsene finnes. Det er et mindretall som tilhører denne gruppen, men de er alle bevegelseshemmede og i en livssituasjon der de er på vei til å bli deltakere i det sosiale livet og i arbeidslivet – og de er alle kvalifisert for bistand fra NAV. Når vi snakker med dem har de langt på vei, og ofte med store kostnader, maktet å ta skrittet ut i voksenlivet på egenhånd, uten særlig støtte fra NAV. De har i siste instans ikke kommet inn i noe attføringsløp med en økonomisk støtte fra NAV, men har gjennomført utdanningen selv. Dette har de finansiert gjennom lån og stipend

samt oppsparte midler, arv og støtte fra foreldre. Den gruppen unge vi omtaler her har ofte ikke kapasitet og mulighet til å jobbe ved siden av studien eller i sommerferier – slik andre unge har.

Den andre og større gruppen består av dem som opplever problemer på grunn av manglede informasjonsflyt og koordinering innad i NAV-systemet. Disse unge har selv hatt den krevende jobben det er å koordinere de ulike tjenestene de har, og de enhetene i NAV de har kontakt med. Dette er et tidkrevende arbeid som kommer på toppen av studier eller jobb. Solveig forteller om hvilke erfaringer hun gjorde da hun skulle flytte hjemmefra for å ta utdanning.

Det er ingen på NAV som kommer og sier at når du har blitt så stor – skal du ikke studere? Har du behov for yrkesrettet attføring? Det er jo slik at hvordan man får vite om det man har rett til og krav på her i samfunnet, det er gjennom andre funksjonshemmede som har banet veien før deg. Skulle jeg gi et råd til NAV ville det være om informasjon. Og da jeg fikk attføringspenger så kunne jo konsulenten opplyst om at vi har et tillegg som heter ung ufør. Kanskje vil det være noe for deg? Og det var flott å få hjelp til å flytte for seg selv, men det hadde vært fint om bydelen hadde gått inn og spurt om det var noe jeg trengte hjelp til. Så jeg vasket jo nesten ikke leiligheten på tre år. Bare det å finne frem støvsugeren var et ork.

Poenget i denne historien er Solveigs opplevelse av at NAV ikke tok noe initiativ overfor henne eller ga informasjon om relevante ytelser hun kunne søke om. Hun ble heller ikke fortalt eller hjulpet til å ta kontakt med andre relevante tjenester når hun hadde kontakt med en saksbehandler om en bestemt tjeneste.

Johanne forteller om store utfordringer som en følge av manglede koordinering av innsatsen i NAV. Hun måtte bruke mye av den tiden hun egentlig skulle bruke til å studere på å løse det hun (og mange andre) oppfatter som unødige og byråkratiske ordninger. I noen tilfeller fikk dette alvorlige konsekvenser. Hun er som de fleste andre informantene i undersøkelsen, avhengig av tekniske hjelpemidler for at hverdagen skal gå rundt. Problemer som kan synes mindre i «den store sammenhengen» kan gjøre at hverdagen stopper opp

for den som må vente på at problemet løses. Johannes fortelling illustrerer dette veldig tydelig. Hun er student og har med økonomisk støtte fra foreldrene kjøpt leilighet. Den står klar til innflytting på studiestedet, men hun får ikke flyttet fordi hun mangler døråpnere som hun skal få fra NAV.

Jeg venter på døråpnere fra Hjelpemiddelsentralen. Der er det veldig firkantet og tar veldig lang tid. Nå har jeg kjøpt leilighet og er klar til å flytte, men venter på døråpnere. Nå må jeg betale dobbelt. Leie for den leiligheten jeg bor i og fellesutgifter på den leiligheten som står og venter.

Hun forteller at der hun bor nå er det installert døråpnere etter et vedtak gjort i NAV for noen år siden. Problemet er at hjelpemiddelsentralen ikke vil gi henne døråpnere til den nye leiligheten før det er truffet et nytt vedtak om dette. Og dette vedtaket igjen kan ikke treffes før en ergoterapeut har vært på besøk i den nye leiligheten og gitt en anbefaling. Og – det er svært lang ventetid på ergoterapeut i den bydelen hun skal flytte til. Så Johanne er fanget i et system som gjør at hun må utsette oppstarten av utdanningen sin. Noe hun og andre i tilsvarende situasjoner oppfatter som himmelropende unødvendig. Hun har en grunnsykdom som ikke endrer seg, i det minste ikke til det bedre, og hun kan ikke forstå hvorfor de trenger en ny vurdering og et nytt vedtak i NAV før hun kan få installert døråpnere. Men ingen saksbehandler i NAV ser helheten i hennes situasjon, og følgelig er det heller ingen som «skjærer igjen» slik at hun kan få installert døråpnere, flyttet og tatt fatt på utdanningen sin. Verken Solveig eller Johanne opplever motvilje fra ansatte i NAV, de opplever bare at hver og en saksbehandler tar ansvar for sitt eget begrensede saksområde. Ingen ser områdene i sammenheng og koordinerer de enkelte tiltakene slik at hverdagen for disse og andre brukere blir enklest mulig. Det er imidlertid noen som opplever at de blir direkte motarbeidet av NAV og dette er temaet i den fjerde og siste historien.

#### Fjerde historie – når NAV yter motstand

Den fjerde typen av historier er kjennetegnet ved at saksbehandleren er uenig i de ønsker og planer den unge har, og er lite innstilt på å bidra til at de kan bli realisert. En av fortellingen handler om Andreas som måtte «slåss» med saksbehandleren for å gjennomføre sine ønsker om å gjennomføre en

akademisk utdanning, en mastergrad, innenfor samfunnsfag. Til tross for motstand fra saksbehandleren i NAV fikk han gjennomført sin utdanning og når vi treffer ham arbeider han i en (tidsbegrenset) stilling på et av våre universiteter.

Det gjennomgående punktet i fortellingene om motstand fra NAV er uenighet mellom saksbehandler og bruker når det gjelder valg av utdanning. Når brukeren opplever motvilje fra NAV i forhold til attføringsløpet er det i situasjoner der hun eller han har ønsker om en utdanning som enten er for lang i forhold til regelverket, eller det er en utdanning som NAV mener ikke er hensiktsmessig. I denne undersøkelsen gjelder ikke dette eksotiske utdanninger som for eksempel kaospilot, men helt ordinære utdanninger som ungdom ofte velger. En annen kilde til motstand fra NAV kan være i situasjoner der den unge slutter på en utdanning og begynner på en ny, noe mange unge ellers faktisk gjør. En av informantene forteller at hun mistet attføringsstøtten fordi hun skiftet fag og ikke fullførte den bachelorgraden NAV hadde forslått (men som hun selv ikke ønsket).

Noen fortellinger omhandler også situasjoner der sykdom og behandlingsopplegg har gjort det umulig å følge den oppsatte studieprogresjonen, og der saksbehandler i NAV ikke alltid har vært like forståelsesfull og fleksibel med hensyn til attføringsstøtten. Det paradoksale i slike situasjoner, når de oppstår, er at det nettopp er den helsemessige situasjonen til informantene som er årsaken til at personen i første omgang har fått innvilget attføring. Enkelte opplever at de forventes å følge et strømlinjeformet utdanningsløp når grunnen til at de har søkt om attføring nettopp er at de ikke så lett kan følge et slikt opplegg.

Når brukeren søker om støtte til en «A4 utdanning», som i denne sammenhengen vil si en utdanning NAV synes er passende og akseptabel, er det sjelden man opplever problemer. En grunn til dette kan være at det er mer krevende for NAV å følge opp et utdanningsløp som ligger på siden av det man ordinært gir støtte til.

I noen tilfeller er det også slik at NAV ikke synes at utdanning er noen god ide, overhodet. Man hører fra tid til annen om unge med nedsatt funksjonsevne som blir anbefalt å bli trygdet fremfor å gjennomføre et utdanningsløp, fordi man uansett forventes å ha små muligheter til å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er ingen dokumentasjon på om dette skjer i noe omfang,

men også i våre intervjudata er det eksempler på dette. Og vi runder derfor av denne gjennomgangen av fire «typiske» historier om møter med NAV, med følgende:

Jeg var ferdig med videregående og skulle ut i jobb og så sitter jeg der som 19 år gammel og ser at de har gjort klare noen papirer. Og da jeg spør får jeg høre at det er papirer for å søke uføretrygd. Da er jeg ikke dummere enn at jeg skjønner at det ligger mellom linjene at de syntes da var mye enklere hvis jeg ble uføretrygdet enn at jeg skulle begynne å skape problemer ved å prøve å komme meg i jobb.

Selv om Kristian, som fortalte denne historien, opplevde at saksbehandleren i NAV egentlig syntes det var best om han søkte om uføretrygd, sto han på sitt og da vi intervjuet ham var han i jobb og trivdes bra – selv om veien dit hadde vært lang og komplisert.

### Sammenfatning

Som vi ser av de fire fortellingene ovenfor, faller informantenes erfaringer med NAV i to grupper. Den ene gruppen er fornøyde fordi de har fått hjelp av en ansvarsgruppe og/eller en saksbehandler i NAV som har sett deres muligheter og potensiale. De har fått hjelp til å koordinere nødvendige tiltak i hverdagen og hjelp til å komme videre inn i et utdanningsløp eller en jobb. Den andre gruppen er misfornøyd fordi ingen i NAV eller i andre relevante etater har satt sammen en ansvarsgruppe og/eller tatt et koordinatoransvar for å bistå dem gjennom «systemet» og dermed på veien til utdanning og arbeid. De har måttet gjøre det meste selv, og noen har også opplevd en så liten grad av bistand fra NAV at de selv har opplevd det som å bli motarbeidet.

NAV skal i utgangspunktet være et rettferdig system, i den forstand at personer i samme situasjon skal behandles likt uansett hvor de bor og hvilket NAV kontor de tilhører. De fire historiene ovenfor gir holdepunkter for å hevde at slik er det ikke. Og det store spørsmålet blir hva man kan gjøre for å få et mer rettferdig NAV. Dette er et stort spørsmål som krever et omfattende svar – og det er et tema som faller litt utenfor rammene for dette foredraget.