

Felles læring i lokal handling

Samarbeid om delmål 2 i IA-avtalen

Eric Breit og Eivind Falkum



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTAT

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

Arbeidsforskningsinstituttet
Postboks 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

Forord

Vi har gjennomført prosjektet «Samarbeid om delmål 2 i IA-avtalen» for Arbeids- og sosialdepartementet. Utgangspunktet for prosjektet har vært et økende antall unge personer som står utenfor arbeidslivet – en gruppe som har vært i fokus i arbeidsmarkedspolitikken siden Jobbstrategien ble etablert i 2011. Prosjektet skulle rette oppmerksomheten mot samarbeidet mellom NAV-kontor, NAV fylke, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddelsentral i innsatsen for å innfri delmål 2 i IA-avtalen knyttet til ungdom. Også samarbeidet mellom NAV og IA-virksomhetene skulle undersøkes.

Vi har anvendt et organisasjonsperspektiv med vekt på strukturer og prosesser i denne undersøkelsen. Utgangspunktet, fra blant annet Ekspertutvalget ledet av Sigrun Vågeng, har vært at samarbeidet og samordningen i IA-arbeidet har forbedringspotensial. Prosjektet bekrefter denne antakelsen, men viser samtidig at det er satt i gang viktige forsøk og forbedringsprosesser.

Vi har kalt rapporten «Felles læring i lokal handling». Tittelen viser nettopp til de pågående forsøkene og tiltakene som kobler NAV-kontor, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddelsentral sammen på nye måter. Noen viktige kjennetegn er et brukerrettet samarbeid, og samarbeidsformer der brukere selv deltar i prosessene. IA-virksomheter deltar også i brukerrettede prosesser. Denne nærheten og det direkte samarbeidet inn mot brukere kan øke sjansen for å finne en god match mellom brukerens og bedriftens forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet.

Hovedbildet er likevel at det fortsatt er en forholdsvis lang vei å gå for å innfri delmål 2 i større grad enn til nå. Rapporten peker på en del av problemene. Undersøkelsen er gjennomført i Akershus og Hedmark.

Vi takker alle informanter i NAV og IA-virksomheter som velvillig har stilt opp i våre intervjuer. Vi takker deltakerne i dialogkonferanse 1 for gode innspill og kommentarer underveis i arbeidet. Vi takker spesielt referansegruppen under ledelse av Trude Eliassen for gode kommentarer til rapportutkast (se avsnitt 1.4).

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Oslo 2. desember 2015

Eivind Falkum

Eric Breit

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Perspektiv og problemstillinger i prosjektet	6
1.3	Metoder og data.....	10
1.4	Prosjektets organisering.....	11
1.5	Gangen i rapporten	12
2	De ulike aktørene – roller, ansvar og organisering	13
2.1	NAV Arbeidslivssenter	14
2.2	NAV Hjelpemiddelsentral	16
2.3	NAV Fylke.....	17
2.4	IA-virksomheter	18
2.5	Oppsummering.....	19
3	Samarbeid i inkluderingen.....	20
3.1	Identifisering av unge med vansker for å komme inn i arbeidslivet	20
3.2	Avklaring av mulighet for deltakelse i arbeidslivet	22
3.3	Arbeidsrettet oppfølging.....	24
3.4	Rekruttering.....	27
3.5	Oppsummering.....	30
4	Organisering og samordning av arbeidet med inkludering av unge med nedsatt funksjonsevne31	
4.1	Forståelser av målgruppen.....	31
4.2	Prioritering av målgruppen for Delmål 2 i IA-avtalen	33
4.3	Samarbeidsrelasjoner mellom aktørene	38
4.4	IA-virksomhetenes tilrettelegging og organisering av inkluderingen	43
4.5	IA-virksomhetenes erfaringer.....	44
4.6	Oppsummering.....	45
5	Oppsummering og hovedkonklusjoner	46
5.1	Variierende oppfatninger av målgruppen for både Delmål 2 og Jobbstrategien	46
5.2	Økt kunnskap og samarbeid mellom enhetene	47
5.3	Forskjeller i prioritering av målgruppen.....	47
5.4	Det er fortsatt samordningsutfordringer	48
5.5	Organisering og samarbeid spiller en rolle.....	49
5.6	For lite fokus på etterspørselssiden?	49
5.7	Noen alternative utviklingsbaner	50
5.8	Noen erfaringer i lys av Vågeg-utvalgets rapport	51
	Referanser	53

Figurer:

Figur 2-1: Forholdet mellom Arbeidslivssenter og NAV-kontor (Ose mfl. 2013: 262)	15
Figur 4-1 - Prosentandel arbeidsgivere som sier det stemmer godt/svært godt at de nevnte forholden passer for personer med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne (n=1751 – 1771).....	43
Figur 4-2 - Prosentandel arbeidsgivere som svarer det stemmer godt/svært godt at ansatte med nedsatt funksjonsevne vil... (Prosenttall, n= 1739 – 1758)	44
Figur 4-3 - Andel arbeidsgivere som sier de har fått ansatte med nedsatt funksjons-/arbeidsevne de siste to årene, og at de har fått...(n = 6006 – 663)	45

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Etter 14 år med IA-avtalen er det fortsatt langt igjen før vi kan hevde at målet om flere funksjonshemmede i arbeid er nådd (Ose m.fl. 2009, 2013). Delmål 2 i IA-avtalen er å inkludere flere funksjonshemmede i arbeidslivet. I IA har delmål 2 til nå handlet om personer med nedsatt funksjonsevne generelt, mens den siste avtalen fra 2014 setter et spesielt søkelys på unge med nedsatt funksjonsevne som en egen målgruppe, i tråd med jobbstrategien fra 2011. For NAV og IA-bedriftene innebærer denne endringen en differensiering mellom ulike målgrupper for delmål 2.

Regjeringen tar opp problemstillingene og ønsker et åpnere arbeidsliv med lavere terskler inn for de som står utenfor (Prop. 39 L 2014 - 2015, s 8). Det ordinære arbeidslivet skal brukes mer i arbeidsmarkedspolitikken med virkemidler som er rettet mot etterspørselen etter arbeidskraft. Til nå har tiltakene vært mer orientert mot tilbudssiden i arbeidsmarkedet (op. cit). Utvidet mulighet for midlertidige ansettelser er et av virkemidlene i proposisjonen.

Vångutvalgets rapport (2015: 238) sier at «Økt delegering av myndighet og større faglig handlingsrom for kontorene til å tilpasse tjenestene stiller krav til at NAV i større grad enn i dag, må utvikles til å bli en lærende organisasjon hvor kunnskap opparbeides og spres på en hensiktsmessig måte.» Ekspertutvalget legger blant annet vekt på økt arbeidsmarkeds kunnskap på mikro og makronivå.

Gruppen unge uførepensjonister i aldersgruppen 18-24 har økt med 70 prosent siden 2005. Denne gruppen har ikke bare dårligere økonomi, men også dårligere livskvalitet. En sentral grunn til økningen er at flere unge med alvorlige psykiske lidelser blir uføretrygdet (Brage og Thune 2008). De viser i et nyere arbeid at de yngste blant ufør ungdom har psykisk utviklingshemming og kromosomavvik (Brage og Thune 2015). Blant unge med nedsatt funksjonsevne er det de som har en sykdom i tillegg som har de dårligste utsiktene til jobb (Legard 2012). I følge effektevalueringen av NAV-reformen er unge brukere med helserelaterte utfordringer blant de gruppene som har kommet dårligst ut etter NAV-reformen (Fevang, Markussen og Røed, 2014).¹

Mange ikke-sysselsatte funksjonshemmede er registrert med «nedsatt arbeidsevne» hos NAV. Dette gir dem rettigheter til medisinsk behandling og/eller til tiltak for å komme i jobb. Arbeidspraksis og opplæring/utdanning er de vanligste tiltakene, og et sted mellom 37 og 47 prosent av de som deltar i disse tiltakene går fra NAV til arbeid. 31 % av de med nedsatt funksjonsevne i alderen 60 – 66 år er sysselsatt. I aldersgruppen 15-24 er tallet 39 % (SSB, AKU, 2015).

Jobbstrategien ble lansert sammen med statsbudsjettet i 2011, og beskriver regjeringens (Stoltenberg II) arbeidsinnsats for å få unge personer med nedsatt funksjonsevne ut i arbeidslivet. Jobbstrategien inneholder en rekke ulike tiltak, som for eksempel økte tiltaksplasser, mentorordning, nye stillinger i Arbeids- og velferdsetaten (bl.a. 19 koordinatorstillinger i NAV Fylke og 19 arbeidslivskoatcher i NAV Arbeidslivssenter), og økt funksjonsassistanse i arbeidslivet. Regjeringen (Solberg) har videreført og styrket jobbstrategien. Jobbstrategien har blitt evaluert av SINTEF (Dyrstad, Mandal og Ose 2014), som påpeker at den har bidratt positivt til en utvikling av samarbeid mellom enheter i NAV, blant annet gjennom såkalte «matchemøter», og dermed til økt kvalitet på avklarings- og formidlingsarbeidet. Samtidig påpeker de at det fortsatt ligger et stort potensial i å utnytte interne ressurser i NAV bedre,

¹ Studien brukte data fra 2010/2011.

og etablere og ta i bruk arenaer for samhandling, både internt og eksternt. Regjeringen (Prop. 39 L) legger vekt på tiltak for bedre samarbeid og effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen.

1.2 Perspektiv og problemstillinger i prosjektet

Hensikten med dette prosjektet er å undersøke samarbeidet mellom NAV kontor, NAV Fylke, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddelsentral, og mellom IA virksomheter og NAV i arbeidet med innfri delmål 2 i IA-avtalen, særlig i forhold til unge med nedsatt funksjons- og eller arbeidsevne. Vi trenger kunnskap om hvordan samarbeidet er bygget opp og virker for å kunne videreutvikle det i tråd med intensjoner både i Prop 39 L og Vångutvalgets rapport.

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet er i hvilken grad ledelse og organisasjon påvirker inkludering av unge funksjonshemmede i arbeidslivet. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ønsker særlig kunnskap om ledelsen, organiseringen og samordningen av tiltakene for inkludering av de unge funksjonshemmede. Dette innebærer både enheter i NAV (NAV-kontor, NAV Fylke, NAV Arbeidslivssenter, og NAV Hjelpemiddelsentral) og IA-virksomheter. I følge utlysningen for prosjektet ønsker ASD å få fram ny kunnskap om:

- Prioritering av målgruppen i NAV og IA-virksomheter
- Barrierer i saksbehandlingen, eksempelvis regelverk, prosedyrer og kunnskapsnivå
- Kunnskap og forståelse av problemsituasjonene hos NAV og IA-virksomheter
- Samarbeidsrelasjoner mellom NAV kontor, Hjelpemiddelsentral, Arbeidslivssenter, NAV Fylke og IA-virksomheter
- Om og hvordan IA-virksomheter legger til rette for unge funksjonshemmede, og om og hvordan partssamarbeid involveres
- IA-virksomhetenes erfaringer med inkludering av unge funksjonshemmede
- Variasjoner i ledelse, koordinering og prioritering i arbeids- og velferdsforvaltningen

Organisasjonsperspektivet – strukturer og prosesser som kobler aktører

I denne undersøkelsen baserer vi oss hovedsakelig på et organisatorisk perspektiv. En sentral antagelse i prosjektet er at samarbeidet mellom nivåene og aktørene, både internt i NAV og mellom NAV og IA-virksomheter, kan forbedres og at det i så fall vil forbedre inkluderingen av unge funksjonshemmede i arbeidslivet. De fem sentrale aktørene i undersøkelsen (IA-virksomheter, NAV-kontor, NAV Arbeidslivssenter, NAV Hjelpemiddelsentral, og NAV Fylke) er også selv ulike organisasjoner, med ulike forståelser, arbeidsformer, profesjonell kunnskap, og med ulike institusjonelle roller, rammer og forutsetninger.

En slik antagelse om betydningen av organisering handler derfor ikke primært om formell organisering, dvs. om hvor enheter er plassert i formel i forhold til hverandre slik som i et organisasjonskart; snarere handler de om betydningen av felles forståelser for mål, målgrupper og prioriteringer av arbeidsinnsats, for eksempel i utvikling av nye samarbeidsformer og systemer for læring. Dette innebærer et fokus på *grensesnittene* mellom aktørene og arbeidsformene, dvs. skjæringspunkter som innebærer spenninger og forskjeller mellom aktører og arbeidsmåter, men som ikke minst også kan ha betydelig potensiale for utvikling og læring nettopp ved at ulikheter møtes (se for eksempel Fossetøl, Breit, Alm Andreassen, 2015). Det handler også om hva som gjøres for å utvikle disse grensesnittene – samt i hvilken retning denne utviklingen synes å peke.

For dette formålet trekker vi opp et prosessuelt og et strukturelt perspektiv. Det *strukturelle* perspektivet spør om hvordan ansvar, oppgaver, ressurser, myndighet og informasjon er fordelt mellom aktørene for å oppnå målsettingene. Fordeling av disse elementene mellom aktørene er ikke gitt. Vi ser på

variasjon i fordelingen av ansvaret for inkludering mellom NAV Kontor, NAV Hjelpemiddelsentral og NAV Arbeidslivssenter. På samme måten retter vi oppmerksomhet mot fordelingen av myndighet til å ta i bruk virkemidler mellom aktørene. De fem aktørgruppene besitter ulike ressurser som er viktige for å oppnå inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller arbeidsevne. Vi har lagt vekt på å få fram hvordan og i hvilken grad informasjon, kunnskap og kapasitet er fordelt, utvekslet og samordnet mellom de fem kategoriene av aktører.

I det *prosessuelle* perspektivet spør vi om hva aktørene gjør hver for seg og sammen i rekrutteringen av kandidater til arbeid. Vi ser rekrutteringsarbeidet som en mer eller mindre sammenhengende prosess, der aktørene er involvert på ulike måter og på ulike tidspunkter, og hvor målet er arbeid (eller aktivitet) for brukeren. Dette handler ikke minst om flyten mellom/på tvers av grensesnittene. Der det strukturelle perspektivet bidrar med en forståelse av den formelle organiseringen internt i NAV, samt mellom NAV og IA-virksomheter, bidrar et prosessuelt perspektiv til en forståelse av hvordan denne organiseringen innvirker på tjenestene sett som en samlet enhet – ikke minst sett fra brukerens ståsted, der dette arbeidet ideelt sett skal fremstå som helhetlig og ikke av en rekke aktører med ulike ansvars- og oppgaveområder.

Samlet sett underbygger våre antagelser at organisering kan ha betydning for måloppnåelse i forhold til flere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeid. Dette gir grunnlag for en viss optimisme i forhold til å kunne øke arbeidsdeltakelsen til denne gruppen, eller hvert fall til å få bedre oversikt over om det er svakheter ved den offentlige organiseringen eller arbeidsgivernes manglende rekrutteringsvilje som ligger til grunn for den manglende eller inkonklusive måloppnåelsen på feltet.

Nedenfor utdyper og operasjonaliserer vi dette perspektivet i problemstillinger.

Problemstilling 1: Forståelse av målgruppen

For at det skal kunne arbeides helhetlig og fokusert med en målgruppe må man vite hvem den består av. For eksempel må aktørene kunne si at denne personen inngår i målgruppa, på bakgrunn av noen bestemte karakteristika. De ansatte (ledelse og medarbeidere) ved de ulike enhetene må være i stand til å gå igjennom sin brukerportefølje, og dermed ha en tydelig oversikt over hvor mange personene som inngår i målgruppa, og over deres status. På samme måte bør ledelsen ha en oversikt over *felles* brukere, dvs. brukere med behov for koordinering og samarbeid mellom enhetene.

Unge personer med funksjonsnedsettelse er imidlertid ingen klart definert brukergruppe, verken i eller utenfor NAV (ref evaluering av jobbstrategi; Norvoll og Fossetøl, 2010). Disse forskjellene kan innebære at det vil være uavklarte forhold knyttet til arbeidet med disse personene. For eksempel snakker man på NAV-kontorene om «personer med nedsatt arbeidsevne», mens «nedsatt funksjonsevne» er en mer generell betegnelse. Begge begrepene er uavhengige av diagnoser. «Nedsatt arbeidsevne» er en teknisk betegnelse, med utgangspunkt i behovs- og arbeidsevnevurderinger, som gir personer tilgang på statlige tiltak (bl.a. Arbeidsavklaringspenger). Det kan også være ulike forståelse internt i NAV. For eksempel er NAV-kontorene delt inn etter grad av arbeidsevne og med basis inndeling av brukere i innsatskategorier (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset, og varig tilpasset innsats), mens tjenester og tekniske tiltak i Hjelpemiddelsentralene er spesialisert for henholdsvis bevegelseshemmede, synshemmede, hørselshemmede og personer med kognitiv svikt.

På denne måten tar prosjektet utgangspunkt i at nedsatt funksjonsevne, alder og tiltak er knyttet til mange definisjoner med ulik grad av klarhet. Anvendelsen og utøvelsen av disse ulike definisjonene vil kunne føre til misforhold og eventuelt uenigheter og konflikter knyttet til arbeidet med brukerne. Målsetning 1 formuleres derfor som følger:

Å identifisere og beskrive forståelsene av målgruppen i de den aktørgruppene – lokalkontor, IA-virksomheter, hjelpemiddelsentraler, arbeidslivssentre og NAV fylke – og analysere eventuelle variasjoner mellom dem.

Problemstilling 2: Prioritering av målgruppen

Alle de ulike brukergruppene kjemper om oppmerksomhet og ressurser i NAV. Prioritering handler om hvilke ressurser og oppmerksomhet som gis til arbeidet med ungdom med funksjonsnedsettelse i forhold til andre brukergrupper i NAV.

Intensjonen i den nye IA-avtalen om å prioritere unge med nedsatt funksjonsevne har klare avgrensninger mellom målgrupper. Samtidig skal arbeidet med denne brukergruppen ikke gå ut over andre brukergrupper. Prioriteringene må komme til uttrykk i linja, for eksempel gjennom målstyring og dedikerte ressurser. De må også speiles i de faktiske og konkrete prioriteringsbeslutninger som fattes på kontorene; med andre må de kunne identifiseres i konkrete arbeidsmåter og intern organisering.

Selv om en gruppe i utgangpunktet er prioritert kan det være «mer lønnsomt» for tjenesteyterne å arbeide for en annen målgruppe. Dette kan blant annet handle om at ulike prioriteringer står i motsetning til hverandre, for eksempel i NAV og/eller i ulike deler av IA-samarbeidet. Det kan finnes barrierer i saksbehandlingen, for eksempel i regelverk eller prosedyrer, som hindrer en hensiktsmessig utnyttelse av ressursene. Førstelinja vil være nødt til å foreta skjønnsmessige vurderinger som kan avvike fra den sentrale politikktutforming (Lipsky, 1980).

Liknende problemstillinger kan også gjelde i IA-bedriftene. Prioriteringen av arbeidet med unge med funksjonsnedsettelse vil komme til uttrykk både i måten ledere (og ansatte) i disse virksomhetene beskriver strategiske valg om å inkludere unge med nedsatt arbeids- og/eller funksjonsevne i forhold til andre strategier i virksomheten, eksempelvis lønnsomhets og utviklingsstrategier. Dette kan ha noe å si for virksomhetens arbeid med disse problemstillingene, mengden ressurser som nedlegges i arbeidet, hvor ofte spørsmål knyttet til inkludering av unge med funksjonsnedsettelse er på dagsorden i ledelsesmøter, og om det etterspørres kompetanse knyttet til arbeidsinkludering i ledelsesgruppa eller tilhørende støttefunksjoner.

Målsetning 2 er derfor:

Å identifisere og beskrive hvordan arbeidet med inkludering av unge med nedsatt funksjonsevne prioriteres av aktørgruppene, og analysere eventuelle variasjoner mellom dem.

Problemstilling 3: Kunnskap og fortolkninger

At man vet hvem gruppa er, og at innsatsene for gruppa prioriteres er nødvendige men ikke tilstrekkelige betingelser for måloppnåelse. I tillegg må ulike nivåer og aktører ha samme forståelse av målet faktisk er. Avhengig av kontorets/veiledernes tradisjoner, kunnskapsnivå, arbeidssituasjon og grad av kontakt med brukerne, vil ulik praksis være gjeldende. Har de samme oppfatning av hvem brukerne er, hvordan de prioriteres, og hva som er mål og virkemidler for innsatsen? Slik praksis vil igjen speile enhetenes/aktørene ulike institusjonelle historikk og formål.

På den måten vil tradisjoner, kunnskapsnivå, arbeidssituasjon og grad av kontakt med brukerne påvirke ulik praksis, for eksempel knyttet inntektssikring versus aktivitet og arbeid. Og i den grad arbeid og

aktivitet prioriteres, er det viktig å ha en felles forståelse med brukeren om hvilke virkemidler som mest sannsynlig kan føre frem til arbeidsmålet.²

På denne måten legger undersøkelsen til grunn at det er ulike kunnskapsgrunnlag og oppfattelser av målsetninger og typen av tiltak som iverksettes for unge funksjonshemmede mellom de ulike aktørene. En viktig målsetning for undersøkelsen er å kartlegge disse (u)likhetene. Nærmere bestemt er målsetning 3 for undersøkelsen:

Å identifisere forskjeller og likheter i oppfatninger, kunnskap, og fortolkning av inkluderingen av unge funksjonshemmede mellom de fem aktørgruppene.

Problemstilling 4: Samarbeidet mellom aktørene

Å utvikle en felles forståelse av disse problemstillingene innenfor ett fylke, ett kontor, og/eller én virksomhet (NAV, IA-bedrifter) kan i seg selv være en utfordring. Når det i tillegg skal utvikles en felles forståelse mellom aktører blir situasjonen ikke enklere. Selv flere av aktørene tilhører NAV-systemet, blir oppgaven ikke desto enklere, ikke minst hvis det er variasjon i oppgaveforståelse og kunnskap som beskrevet over. Samlet sett er det grunn til å tro at slik samforståelse og samordning kan skape stor kompleksitet og store forskjeller innad i fylkene, og antakeligvis enda større variasjon nasjonalt.

Det er derfor viktig å kartlegge hva som gjøres for å skape en felles forståelse av mål og prioriteringer mellom aktørene, og av hvilke roller og hvilket ansvar hver enkelt aktør skal ha. Dette handler dels om å se på hvordan *målstyringen* virker inn i de ulike systemene. Organisasjoner gjør det de blir målt på, og hvis de blir målt på noe annet enn det som er målsettingene, vil dette bidra til lav målkonsensus og måloppnåelse, og tidvis også til målforskyvning. For eksempel skyldtes manglende måloppnåelse av IA-avtalen i trygdestaten i Rogaland at trygdekontorene ikke ble målt på inkludering av eldre og personer med funksjonsnedsettelse, men på restanser i saksbehandlingen (Falkum 2005). Organisasjonens hovedmål om å få folk fra trygd til arbeid ble fortrent av kontrollrutiner som målte organisasjonens resultater. Vi legger til grunn at graden av felles målformuleringer vil være nært relatert med det arbeidet som faktisk gjøres, ikke minst hvordan det oppfattes, prioriteres, og gjennomføres av aktørene.

Videre handler det om å se på hvilke møteplasser og erfaringsutveksling som skjer på tvers. Er møtene formaliserte, hvem deltar på møtene, omhandler de saker på systemnivå eller er de knyttet til individuelle forhold. Ofte vil dette handle om eksistensen eller fraværet av feedback og erfaringsløyper mellom de ulike aktørene involvert og brukerne.

I tillegg vil det være viktig å se på grensesnittet mellom de offentlige aktørene og virksomhetene. Både NAV kontorene og Arbeidslivsentrene har selvstendige relasjoner til arbeidsgiverne, og er i ulik grad integrert med hverandre. I tillegg kan enkelte arbeidsgivere ha negative relasjoner til NAV, pga. de utfordringer NAV reformen har innebåret, eller fordi deler av NAV-systemet kan det være lett å se på arbeidsgiverne som en del av eller en forlengelse av det offentlige iverksettingsapparatet, og slik sett være mindre lydhør for de utfordringene arbeidsgiverne selv står overfor. Ikke minst vil det være viktig å se på om og hvordan partsrelasjonene i virksomhetene involveres i arbeidet. På dette grunnlag er målsetning 4 som følger:

² Problematikken blir enda mer komplisert hvis man tar hensyn til at enkelte av tiltakene som personer med nedsatt funksjonsevne nyter godt av er out-sourcet til tiltaksleverandører, som igjen har egne kunnskapsgrunnlag og tradisjoner. Dette er imidlertid ikke en del av denne undersøkelsens formål.

Å beskrive og analysere sentrale organisatoriske betingelser som bidrar til å fremme/hemme samarbeidet mellom enhetene i NAV og med IA-virksomhetene knyttet til inkluderingen av unge med nedsatt funksjonsevne.

1.3 Metoder og data

Primære kilder

Prosjektet er avgrenset til de to fylkene Akershus og Hedmark. I hvert av fylkene har vi gjennomført intervjuer med

- NAV Fylke v/Fylkesdirektør og tillitsvalgt (hver for seg)
- NAV Arbeidslivssenter ved daglig leder og to ansatte
- NAV Hjelpemiddelsentral ved daglig leder og tre ansatte
- 3 NAV Kontor ved daglig leder og en ansatt med ansvar for inkludering av unge
- 4 IA virksomheter ved leder/IA-ansvarlig og tillitsvalgt

Intervjuene har fått fram beskrivelser av hvordan de ulike enhetene bidrar i inkludering av funksjonshemmede, spesielt unge funksjonshemmede, metoder og samarbeidsformer, spesielle problemstillinger i kommunene, spesielle utviklingstiltak, bruk av virkemidler, organisasjonsformer og inkluderingsprosesser. De aller fleste intervjuene ble tatt opp. Opptakene er lagret i kryptert fil og vil bli slettet ved prosjektslutt. Intervjuene er også skrevet ut og lagret som word-filer i samme krypterte mappe som lydfilene.

Vi har også gjennomført en dialogkonferanse³, med følgende deltagere:

- IA-rådet i Akershus ved Virke og Parat
- IA-rådet i Hedmark ved NHO og LO
- Arbeidsdepartementet ved to deltakere
- Arbeids- og velferdsdirektoratet ved to deltakere
- NAV Fylke, Akershus
- NAV Arbeidslivssenter, Hedmark og Akershus
- NAV Hjelpemiddelsentral, Hedmark og Akershus
- NAV Kontor, Åmot og Rælingen
- AFI ved prosjektleder og prosjektmedarbeider

Dialogkonferansen drøftet utfordringer, gode erfaringer og forslag til tiltak for å fremme både samarbeidet mellom aktørene og inkluderingen i tråd med intensjonene i delmål 2. Konferansen er oppsummert i et 13 siders notat som siden er kvalitetssikret av deltakerne og referansegruppen i prosjektet. Det er i tillegg utarbeidet en kortversjon med hovedpunkter fra konferansen. Dette har vært et viktig bakteppe i tolkningene av intervjuene samtidig som referatet er empirisk data i seg selv.

Utkast til rapport er drøftet i referansegruppen, Endelig rapport brukes om grunnlag for Dialogkonferanse 2 som skal drøfte forslag til tiltak med utgangspunkt i prosjektets funn og analyser, blir gjennomført i desember med de samme deltakerne som i Dialogkonferanse 1.

Andre kilder

Vi lener oss også i noen grad på tidligere gjennomførte studier ved AFI. Blant annet er dette knyttet til hvordan oppfølgingsarbeidet praktiseres og organiseres på NAV-kontorene. Dette inkluderer både

³ Konferansen ble gjennomført 26. august 2015.

kvantitative og kvalitative undersøkelser (se Fossetøl, Breit og Borg, 2014). Andreassen og Fossetøl (2010) inneholder data om samarbeid, samordning, ledelse og organisering av NAV på flere nivå. I alle disse analysene er det blant annet lagt vekt på kulturelle og strukturelle forskjeller og likheter i de opprinnelige virksomhetene som ble slått sammen i NAV-reformen, og hvordan slike kulturelle særtrekk ivaretas og konkurrerer med hverandre under sammenslåingen og videreutviklingen av nye ledelses og organisasjonsformer, ikke minst i spørsmål om prioritering av mål og virkemidler i utforming av tjenestene. Disse tidligere studiene og analysene utgjør et viktig bakgrunnsmateriale knyttet til inkluderingsarbeidet som gjøres internt i NAV og spesielt på NAV-kontorene.

Arbeidsgivere generelt, ikke bare IA-virksomheter, er nøkkelen til inkludering i arbeidslivet, både ved rekruttering/ansettelser og tilrettelegging av arbeidsplasser for de med nedsatt funksjons-/arbeids-evne. Vi har gjennomført en representativ spørreundersøkelse med 1785 arbeidsgivere om deres evne til å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne/funksjonshemmede (Falkum og Solberg 2014, 2015). Vi vil gjenbruke dette datamaterialet for å svare på problemstillingene om IA virksomhetene.

Analysemetode

Intervjuene er gjennomlest og lyttet på av begge AFI-forskerne. Deretter har vi skrevet ut deler av tekstene hver for oss, satt dem sammen og drøftet dem med tanke på holdbarhet og gyldighet. Noen av funnene gjelder for eksempel bare i ett NAV-kontor, én NAV-enhet eller bare én av IA-bedriftene.

Det viktigste med denne typen kvalitative intervjuer er å få beskrivelser av de faktiske forholdene i stå stor bredde som mulig. Dette gjelder både inkluderings- og rekrutteringsprosessene og samarbeidet og oppgavefordelingen mellom aktørene. Hvor hyppig en hendelse forekommer er underordnet det at den faktisk finner sted. Gyldighetskravene er helt annerledes enn i kvantitative utvalgsundersøkelser. Holdbarheten testes ved at vi utveksler og drøfter hverandres tolkninger. Disse reflekterende samtaler frembringer nye assosiasjoner og fortolkninger som bidrar til å forklare funnene.

Drøftingene i referansegruppen har bidratt vesentlig til å kvalitetssikre våre fortolkninger og forklaringer på det som kommer fram i prosjektet.

1.4 Prosjektets organisering

Arbeids- og sosialdepartementet ved seniorrådgiver Trude Eliassen er oppdragsgiver i prosjektet. Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus er oppdragstaker ved seniorforsker Eivind Falkum (prosjektleder) og seniorforsker Eric Breit.

Oppdragsgiver har oppnevnt denne referansegruppen for prosjektet:

- Trude Eliassen (ADS)
- Elisabet Røhme Sivertsen (ADS)
- Åne Osmunddalen (ADS)
- Jostein Fredriksen (Arbeids- og velferdsdirektoratet)
- Gry Magnhild Strømsnes (Arbeids- og velferdsdirektoratet)
- Tove Solum (NAV Arbeidslivssenter Hedmark)

Referansegruppen har hatt fire møter og den har deltatt i dialogkonferanse 1.

1.5 Gangen i rapporten

I det påfølgende kapittel 2 beskriver vi rollene og ansvaret til NAV-kontor, NAV Fylke, NAV Arbeidslivssenter, NAV Hjelpemiddelsentral og IA virksomheter. I kapittel 3 vil beskrive samarbeid, kontaktformer og kommunikasjon mellom aktørene. Vi beskriver fire sentrale 'faser' i disse prosessene: identifisering, avklaring, arbeidsrettet oppfølging, og rekruttering. I kapittel 4 drøfter vi beskrivelsene i forhold til problemstillingene i prosjektet. Til slutt, i kapittel 5, oppsummerer vi og trekker ut hovedkonklusjoner fra undersøkelsen.

2 De ulike aktørene – roller, ansvar og organisering

Her beskriver vi: NAV-kontor, NAV Fylke, NAV Arbeidslivssenter, NAV Hjelpemiddelsentral og IA-virksomheter. Vi beskriver aktørenes formelle roller og ansvarsområder. På den måten er formålet her å utvikle en forståelse hvordan det formelle ansvaret er fordelt mellom NAV-kontor, Nav Fylke, Arbeidslivssenter og Hjelpemiddelsentral ser ut, hvilket ansvar IA virksomhetene har. Fordelingen av ansvar preger hvilken rolle hver av aktørene har i inkluderingsarbeidet og dermed de andre siden forventninger til dem.

NAV-kontorene er den enheten som oftest får den første kontakten med kandidatene og som registrerer dem som kandidater til ulike tiltak og virkemidler under IA. Denne kontakten får de enten ved at personer registrerer seg på kontorene, eller via andre aktører i kommunen som skoler, sosialtjenesten, og helsestasjoner. Noen bedrifter tar også kontakt med kandidater de ønsker støtte til. NAV kontorene.

Som førstelinje utgjør NAV-kontorene en sentral aktør i iverksettingen av arbeidslinje- og inkluderingspolitikken. I forhold til Jobbstrategien fremheves det at «det er ved NAV-kontorene at innsatsen [...] egentlig skal gjøres» (s. 137). NAV-kontorene har det primære ansvaret for oppfølgingen av enkeltbrukere mot arbeid og/eller aktivitet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført flere store organisatoriske grep for å avlaste kontorene til dette oppfølgingsarbeidet, for eksempel med opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheter fra 2008, og som innebar at saksbehandlingsoppgaver knyttet bl.a. til AAP og til pensjonsområdet ble trukket ut av NAV-kontorene.

Hvordan kandidatene følges opp på NAV-kontorene avhenger i stor grad av det oppfølgingsvedtaket (14a-vedtak) de får. Vedtakene om oppfølgingsbehov (14a-vedtak) gjøres først og fremst på såkalte behovsvurderinger, og hvis det er mistanke om høyt oppfølgingsbehov gjøres en såkalt arbeidsevnevurdering. Behovs- og arbeidsevnevurderinger er derfor et sentralt virkemiddel, ikke bare for å plassere brukere i innsatskategori (og dermed «plassere» dem på kontoret) men også som en del av inntektssikringen til brukerne (proba ref). Det er for eksempel et krav om minst 50 % nedsatt arbeidsevne for å få tilgang til arbeidsavklaringspenger. Denne nedsettelsen kan være både av fysisk, psykisk eller kognitiv art.

Oppfølgingsvedtaket består av fire hovedkategorier – ordinær, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset, og varig tilpasset innsats – som igjen representerer hele den generelle spesialiseringen på NAV kontorene. Kort fortalt blir brukere med relativt lavt oppfølgingsbehov (ordinær eller situasjonsbestemt innsats) fulgt opp i mottaksavdelingene. Disse jobber relativt generalistbasert, dvs. med en bredere kunnskap om de ulike tjenestene i NAV. Brukere med relativt høyt oppfølgingsbehov (spesielt eller varig tilpasset innsats) følges opp i oppfølgingsavdelingene. Ofte er oppfølgingsavdelingene organisert etter ytelser (for eksempel AAP-team, KVP-team, sykefraværsoppfølgingsteam, sosialteam, osv.), men det finnes også kontorer som operer med variasjoner av den opprinnelige generalistmodellen i NAV, med team der brukere blir fordelt etter fødselsdato, uavhengig av ytelser (Fossestøl, Breit og Borg, 2014).

Når det gjelder oppfølging av unge personer med nedsatt funksjonsevne synes det å være stor variasjon i arbeidsorganiseringen ved kontorene. På mange kontorer er det opprettet egne ungdomsteam (se også eua jobbstrategi). Det varierer hvorvidt disse formelt er plassert i mottaks- eller i oppfølgingsavdelingene, men et felles kjennetegn er at de jobber med unge brukere med behov for tett oppfølging, dvs. ungdom med AAP og/eller økonomisk sosialhjelp. Ungdomsteamene er gjerne sammensatt med veiledere fra ulike deler av kontorene, for eksempel AAP, sosiale tjenester, marked, nettopp for å jobbe tverrfaglig og med helhetlig innsats mot denne brukergruppen. På enkelte kontorer er det også formelt samarbeid med eksterne aktører, som skole og helse, for eksempel gjennom deltagelse på

felles møter. På noen relativt få kontorer er det også opprettet egne jobbstrategiteam (Evalueringen av jobbstrategien).

Slike teaminndelinger finner vi først og fremst på større kontorer. På mindre kontorer jobbes det gjerne mer generalistorientert, der ansatte i større grad enn på store kontorer kjenner hverandres arbeidsoppgaver og brukerne. Kontorene har også blitt beskrevet som å arbeide mer helhetlig og integrert, ikke minst mellom statlige og kommunale ytelser og arbeidsoppgaver. De inneholder også en tydeligere forståelse av «felles» brukere (Fossestøl mfl 2014). Dette var former for organisering og oppgaveløsninger vi også fant i denne undersøkelsen. De fleste av NAV-kontorene vi har besøkt har egne ungdomsteam (med unntak av ett, det kommer vi tilbake til). På de mindre kontorene besto «ungdomsteamet» av to veiledere, en fra den statlige og en fra den kommunale siden, med ungdom som eget arbeidsområde. Vi har bare gjort intervjuer i to fylker og må dermed ta forbehold om at det kan finnes store variasjoner i andre fylker.

2.1 NAV Arbeidslivssenter

NAV Arbeidslivssenter er et av de viktigste (organisatoriske) virkemidlene for å nå målet med IA-avtalen. Arbeidslivssenteret ble opprettet som en del av avtalen, og de har koordineringsansvar for IA-virksomheter. Dette innebærer at de skal bistå i virksomhetenes langsiktige inkluderingsarbeid. Sentrene bistår på landsbasis omlag 51.000 virksomheter. Sentrene er organisert i NAVs tjenestelinje, under NAV fylke (ett senter i hvert fylke). I tillegg mottar de styringssignaler fra en relativt nylig opprettet Koordineringsenhet i direktoratet, siden 2010.

I følge dokumentet «NAV Arbeidslivssenters rolle, ansvar og hovedoppgaver 2010-2013» (ref) heter det at samarbeidet med IA-virksomhetene skal ha høy prioritet, og at det skal være høy grad av tilstedeværelse hos virksomhetene. Arbeidslivssenteret skal jobbe med samtlige mål i IA-avtalen, dvs. med inkludering av både personer *utenfor* arbeidslivet (delmål 2) og med personer *innenfor* arbeidslivet (delmål 1 og 3). De skal bidra til at virksomhetene setter klare mål i henhold til IA-avtalen, at de arbeider målrettet for å nå disse, og at de bidrar til utvikling av dette arbeidet i og mellom virksomhetene.

Ikke minst skal Arbeidslivssenteret ha kontakt med partene i arbeidslivet. Dette innebærer blant annet at Arbeidslivssenteret har sekretariatsfunksjon i fylkesvise IA-råd. IA-rådene er såkalte tre-partsorgan med representanter for arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og offentlige myndigheter. Disse rådene er et viktig bindeledd og møtearena mellom IA-virksomhetene, NAV, bedriftshelsetjenesten, Arbeidstilsynet, og eventuelt andre aktører i hvert fylke.

Som en del av Jobbstrategien har alle Arbeidslivssentre fått opprettet en arbeidslivscoach-stilling. Arbeidsoppgavene til arbeidslivscoachene spinner omkring følgende hovedelementer (s. 115):

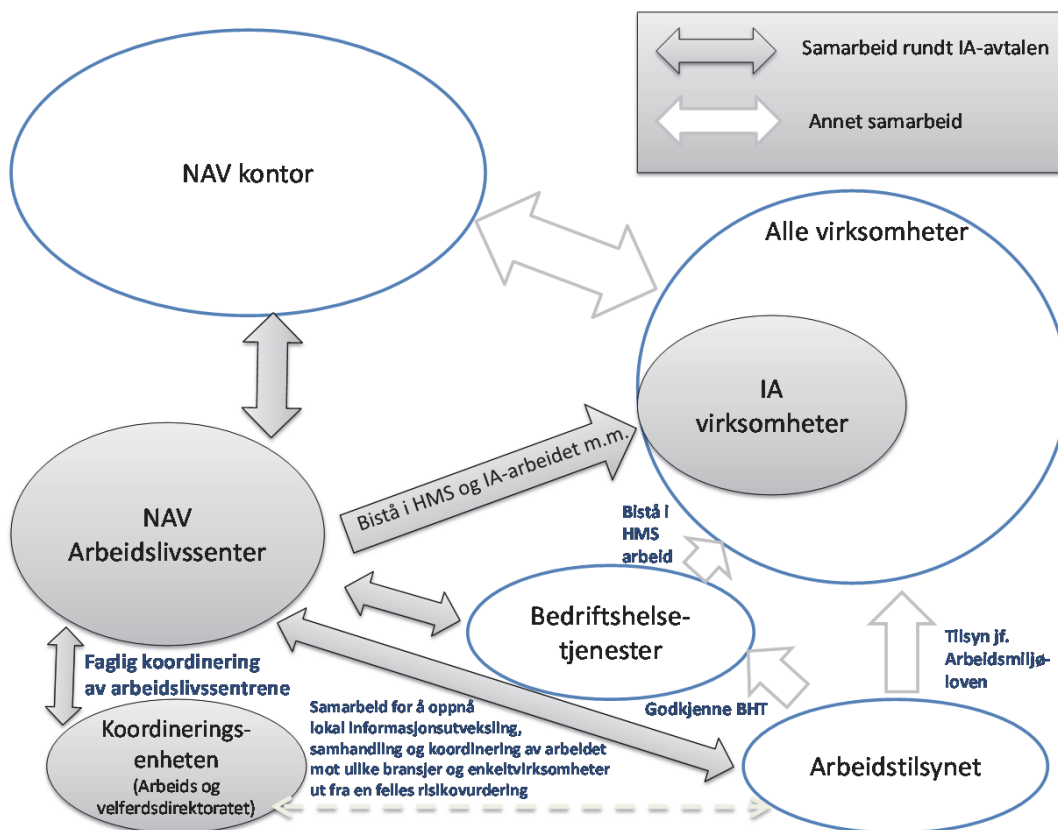
- Informasjon til NAV-kontorene
- Oppfølging av arbeidsgivere (både IA- og ikke-IA-virksomheter)
- Oppfølging av NAV-kontorer
- Oppfølging av («vanskelige») enkeltsaker
- Matching av kandidater og IA-virksomheter
- Eksternt samarbeid og markedsføring av Jobbstrategien
- Prosjektarbeid.

I rollebeskrivelsen skal arbeidslivscoachene bidra til oppfølging og koordinering av IA-satsingen i NAV-kontor og i IA-virksomheter. I praksis har coachene begrenset kapasitet, og jobber mest med bedrifter som ikke har IA avtale i noen fylker. Der er det IA-rådgiverne som får kandidater fra NAV-kontorene og formidler dem videre til passende IA-virksomheter. I fylker med denne arbeidsdelingen mellom

coachter og rådgivere er rådgiverne bindeleddet mellom NAV og IA-virksomheter. Coachene har et tett samarbeid med fylkeskoordinatoren som har hovedansvaret for «interne» anliggende (for eksempel oppfølging av NAV-kontorene). Arbeidslivsscoach har hovedansvar for oppfølgingen av IA-virksomheter, men dette stemmer ikke med praksis i alle fylker.

Et viktig premiss for Arbeidslivssentrenes oppgaver er grensesnittet med NAV-kontorene (se figur 1). Der NAV-kontorene primært skal ha ansvar for oppfølgingen av enkeltbrukere, er Arbeidslivssenterets oppgaver knyttet mer til *systemorientert* oppfølging og koordinering av IA-virksomhetene. Minimum to tredjedeler av Arbeidslivssenterets arbeid skal ifølge rolledokumentet rettes mot system-arbeid (s. 298). NAV-kontorene har også ansvar for oppfølgingen av virksomheter som ikke er en del av IA-avtalen.

Figur 2-1: Forholdet mellom Arbeidslivssenter og NAV-kontor (Ose mfl. 2013: 262)



I følge evalueringen av IA-avtalen er det stor variasjon i samarbeidet mellom de to enhetene fra fylke til fylke. Ofte foregår konkrete møter mellom leder for Arbeidslivssenteret og en eller flere ledere for NAV-kontorer. Disse møtene kan være månedlig, halvårlig, årlig, eller to-årlig, og agendaen kan variere fra å være strategisk til mer instrumentell knyttet for eksempel til utarbeidelse av samarbeidsavtaler (Ose mfl., s. 282). I tillegg har rådgivere ofte kontakt med markedsteamene og/eller sykefraværsteamene på NAV-kontorene. I følge evalueringen er kontakten best på kontorer med større grad av det de kaller «virksomhetsorganisering». Samarbeidet beror også i stor grad på den lokale kontorlederens prioritering og interesse, noe som varierer betydelig (s. 283). På den måten synes samarbeidet å betinges av en viktig ledelsesdimensjon, som ikke minst speiles gjennom den oppmerksomheten som NAV-kontorene har.

Imidlertid påpeker evalueringen at nettopp en av hovedutfordringene til Arbeidslivssenteret er samhandlingen med NAV-kontorene. For eksempel er det for rådgiverne på Arbeidslivssenteret et gjentakende problem at de ofte kontaktes om det som omtales som «vanskelige enkeltsaker», og hvor lokal-kontorene også er involvert. Ofte føler rådgivere på Arbeidslivssentrene de blir trukket inn for sent, og hvor kandidaten har vært gjennom flere runder med påfølgende tap av motivasjon. Noe av dette kan skyldes at Arbeidslivssentrene i relativt liten grad er koblet opp mot ungdomsteamene og/eller oppfølgingsteamene på NAV-kontorene, men snarere er tettere koblet opp mot kontorenes arbeid med bl.a. sykefravær. Det er også en betydelig mengdeproblematikk her, der antallet (unge) personer med funksjonsnedsettelse er betydelig lavere enn sykemeldte personer. Vi skal komme tilbake til disse grensedragningene senere.

2.2 NAV Hjelpemiddelsentral

NAV Hjelpemiddelsentral er et ressurs- og kompetansesenter knyttet til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det er 18 hjelpemiddelsentraler i landet, fordelt fylkesvis. Oslo og Akershus har en felles sentral. Sentralene har et overordnet koordineringsansvar i forhold til formidling og forvaltning av hjelpemidler og formidling av løsninger på funksjonshemmedes praktiske problemer. I tillegg er Hjelpemiddelsentralene en ressurs for NAV-kontorene knyttet til oppfølging av enkeltbrukere. Tjenestetilbudet omfatter ikke bare tekniske hjelpemidler (og spesialtilpasning av disse til enkelte brukere), men også veiledning og tilrettelegging for inkludering på arbeidsplassen mer generelt.

Selv om det er variasjon i hvordan de ulike Hjelpemiddelsentralene er organisert, er sentrale spesialiseringdimensjoner knyttet til bevegelse, syn, hørsel, og kognisjon. Selve oppgaveløsningen innehar samarbeid mellom ulike fagområder, for eksempel mellom ergoterapeuter, fysioterapeuter, spesialpedagoger, ingeniører og teknikere, økonomer, jurister, merkantilt personale, tolk for hørselshemma og døvblinde. Dette er en annen spesialisering enn den man finner i andre deler av NAV. Kompetansen og spesialiseringen følger kategoriseringen av funksjonshemming og mestring av oppgaver i hjelpemiddelsentralene.

NAV Hjelpemiddelsentral deltok aktivt i oppstarten av IA, men har ikke vært involvert sterkt før i de senere årene. En forklaring er at sentralene ble opprettet under de fylkeskommunale helsetjenestene på begynnelsen av 1980-tallet. Målsettingene deres var først og fremst å bidra til at funksjonshemmede fikk delta i skole, hjem og fritidsaktiviteter. Tekniske løsninger skulle bidra til at eldre kunne bo hjemme lenger. Arbeid og arbeidsliv sto i mindre grad i fokus. På begynnelsen av 1990 tallet ble sentralene overført fra fylkeskommunene til trygdeetaten, og fulgte dermed med inn i NAV.

Da hjelpemiddelsentralene ble opprettet fra 1979 og framover på 1980 tallet var funksjonshemming definert som et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav til det å utføre bestemte oppgaver. Derfor rekrutterte de spesialister på de ulike funksjonsområdene. Definisjonen lå også til grunn for organiseringen av hjelpemidelformidling og formidling av tekniske tiltak. For å finne fram til rette tekniske løsning var de avhengige av å vite hvilke oppgaver den enkelte ikke mestret. Det igjen avhang ikke bare av hva vedkommende var i stand til å gjøre, men også hva han eller hun faktisk gjør i hverdagen sin. Forenklet sagt: de hjelpemidlene en filatelist trenger er helt forskjellige fra de en krabebefisker trenger, selv om funksjonshemmingene er identiske. Dette ledet til to organisatoriske prinsipper. For å finne rette tekniske løsning på praktiske problemer var brukermedvirkning i prosessen en forutsetning. For det andre var oppsøkende virksomhet nødvendig for å kartlegge omgivelsenes krav til de handlingene som skulle mestres (Falkum, 1985).

I noen fylker har hjelpemiddelsentralene engasjert seg mer aktivt i inkludering i arbeidslivet. NAV Hjelpemiddelsentral Hedmark har eksempelvis etablert et eget team med kompetanse på syn, hørsel og læring. De har deltatt i inkluderingsprosesser der de også har trukket ergoterapi, kognisjon, kommunikasjon og IKT opp mot NAV Kontor i foreløpig seks av kommunene i fylket. Både Arbeidslivssenteret, NAV kontorene og NAV fylke i Hedmark viser til positive erfaringer med Hjelpemiddelsentralens deltakelse i spesielle tilfeller.

2.3 NAV Fylke

NAV Fylke er en del av den såkalte Tjenestelinjen i NAV-systemet. Blant annet forvalter de styringslinjen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og den statlige delen av NAV-kontorene, samt Arbeidslivssentrene. NAV Hjelpemiddelsentral er ikke underlagt NAV Fylke, men ligger i NAVs Tjenestelinje. Overordnet sett har NAV Fylke et styrings-, støtte- og koordineringsansvar for de oppgavene som gjøres av NAV-kontorene (i forhold til statlige ytelser) og av Arbeidslivssentrene. Dette innebærer videreformidling av sentralt initiert måling og prosedyrestyring, for eksempel gjennom målkortet⁴ og gjennom ulike standarder for veiledning og oppfølging.

I vårt materiale har NAV Akershus og Hedmark for tiden felles fylkesleder. Fylkesledelsen er opptatt av de gode erfaringene med flere forsøk og prøveordninger som er satt i gang. Det er en viktig oppgave å utvikle strategier og samarbeidsformer som bidrar til at brukerne kobles til den kompetansen og de ressursene han eller hun trenger ut fra sine behov og forutsetninger for å delta i arbeid.

I forhold til Jobbstrategien er det opprettet en koordinatorstilling i hvert av fylkene (fylkeskoordinator). Evalueringen av Jobbstrategien påpeker at arbeidsoppgavene til koordinatorene varierer, fra å være en fulltidsstilling med oppgaver knyttet til Jobbstrategien til å være sideordnet andre oppgaver som for eksempel tilretteleggingsgarantien. Oppgavene innenfor Jobbstrategien beskrives i evalueringen (s. 110) som:

- Gjøre Jobbstrategien kjent ved NAV-kontorene
- Arrangere ulike møter og samlinger (for eksempel arbeidsgruppemøter)
- Følge opp arbeidet ved NAV-kontorene
- Systematisere og holde oversikt over målgruppa i fylket
- Samarbeide med andre aktører

Evalueringen påpeker at disse koordinatorene opplever god støtte fra AVDir, og at forankringen er god på fylkesledernivå. Mange av fylkeskoordinatorene hevder at de fungerer i relativt stor isolasjon på fylkesnivå og dermed må oppsøke andre fylkesenheter for å få støtte. Graden av isolasjon henger ifølge evalueringen nært sammen med hvordan de forstås og er forankret i fylket (s. 82). Evalueringen viser at Jobbstrategien oppleves som dårlig forankret på NAV-kontorene, selv om det er variasjon i materialet (s. 111). En av grunnene som fremheves er forholdet mellom systemisk koordinering og fokus på konkrete enkeltsaker, på lignende linje som mellom Arbeidslivssentrene og NAV-kontorene (s. 110-111).

NAV Fylke har også et overordnet samarbeid med Fylkeskommunen. Noen av Fylkeskommunene har en avtale med NAV Fylke om å ta inn personer med restarbeidsevne i arbeidspraksis og utprøving av arbeidsevne. Akershus fylkeskommune har rundt 40, mens Hedmark har rundt 20. Resultatene er veldig varierende. Noen er ikke motivert og forsvinner etter et par uker, mens andre står løpet ut i den

⁴ Målkortet beskriver målsettingene for arbeidet; hva som skal oppnås i en gitt periode og hvordan resultatene måles i forhold til dem.

avtalte perioden. Det avhenger også av forarbeidet i prosessen, hvor godt kandidaten er avklart, hvor god informasjon arbeidsgiver får fra NAV og hvor avklart brukernes forventninger til deltakelsen i arbeidslivet er. I Fylkeskommunen i Hedmark er denne inkluderingen koordinert med lærlingplassene.

2.4 IA-virksomheter

IA-virksomheter har undertegnet IA-avtalen. Det gir dem visse fortrinn framfor de som ikke har gjort det, samtidig som de også møter andre forventninger til å delta i inkluderingen. Virksomheter med IA-avtale inkluderer brukergruppene under delmål 2 oftere enn de som ikke har en slik avtale ifølge en survey med svar fra 1785 arbeidsgivere (Falkum og Solberg 2015). Vi understreker at inkludering her omfatter alle typer arbeidsdeltakelse, det vil si alle former for tiltak og midlertidige ansettelser med støtte fra NAV, ikke bare fast jobb lønnet av arbeidsgiver som i hypotesen ovenfor. De store virksomhetene inkluderer mer enn de mindre, og de som har ansatt flest de siste to årene inkluderer flere enn de som har en lavere turnover (op.cit.: 17). De med lave kompetansekrav (mange ufaglærte) og flere deltidsansatte inkluderer flere enn de som har høye kompetansekrav og mindre fleksibel organisering av arbeidet (op.cit). Undersøkelsen viste at det er ganske få arbeidsgivere som står for mye av inkluderingen. Det ser ut til at det å ha noen ansatte med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne virker positivt på rekruttering av NAVs kandidater til arbeid. Andelen offentlige arbeidsgivere som rekrutterer NAVs kandidater til arbeid er større enn andelen private arbeidsgivere som gjør det samme. Arbeidsgivere i Hedmark og Akershus ser ikke ut til å avvike mye fra dette bildet.

IA virksomhetenes engasjement for å innfri delmål 2 i IA-avtalen og for inkludering av unge med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne varierer sterkt. Noen har etablert egne IA-utvalg internt med egne IA-ansvarlige. Fagforeningers og tillitsvalgtets innsats og engasjement varierer tilsvarende. Der hvor begge parter er engasjert er sjansen for å lykkes større enn der bare en eller ingen av partene har et slikt engasjement. Virksomheter som praktiserer de avtale- og lovfestede bedriftsdemokratiske ordningene er mer aktive for å innfri delmål 2 enn de som ikke gjør det (Falkum og Solberg, 2015).

De som inkluderer mest og har gitt mer enn tre funksjonshemmede fast jobb de siste to årene har erfaring med dette fra før. Det øker sjansen for at personer med funksjonshemming/nedsatt funksjonsevne/nedsatt arbeidsevne søker seg til virksomheten på egenhånd. Det øker også sjansene for at arbeidsgiverne benytter seg av virkemidler for inkludering av de med nedsatt funksjons-/arbeidsevne og at de ansetter dem enten de søker arbeid selv eller kommer med støtte fra NAV (ibid.:47). En mulig forklaring er at det å ha ansatte med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne, og det å rekruttere dem gir kunnskap om hva som kreves og hvilke muligheter som finnes. Erfaring kan gi arbeidsgiverne den *inkluderingskompetansen de trenger* for å bidra til å innfri delmål 2. Erfaring ser ut til å senke inkluderingssterskelen blant arbeidsgivere.

I undersøkelsen om arbeidsgivernes inkluderingsevne (ibid.) har 1 av 3 arbeidsgivere som har inkludert funksjonshemmede gitt dem fast jobb (op.cit). Utredning av behov for tilrettelegging er det som i størst grad ser ut til å føre til fast jobb, men det kommer gjerne som siste punkt etter at de har hatt praksisplasser eller andre ordninger.

IA-virksomhetene vi har intervjuet har ganske varierende oppfatninger både om rekruttering av NAV's kandidater til arbeid, til NAV enhetene, til samarbeidet med dem og til erfaringer med inkludering. IA virksomhetenes oppfatninger og erfaringer i vår undersøkelse ser ut til å variere ganske sterkt med hvilke lokale NAV kontor de er i kontakt med, slik også NAV evalueringen viste. IA-virksomhetene i vår undersøkelse ønsker seg fast kontaktperson på «sitt» NAV Kontor. AV-direktoratet har gitt retningslinjer for dette i 2015 ifølge utsagn i Dialogkonferanse 1.

Et annet tema er knyttet til forholdet mellom delmålene i IA-avtalen. Tidligere undersøkelser har påpekt at inkludering av personer utenfor arbeidslivet ofte kan bli sett på som omdømmebygging for IA-bedrifter. Det er imidlertid en positiv utvikling omkring dette – dette ble også funnet i riksrevisjonens gjennomgang (s. 265).

Evalueringen av IA-avtalen fant at det er betydelige forskjeller mellom kunnskapen om IA-virkemidler mellom ledelse og tillitsvalgte. Dette synes å tyde på at partssamarbeidet ikke fungerer reelt i mange virksomheter. I noen av virksomhetene vi intervjuet var det etablert egne IA utvalg der både HR og tillitsvalgte deltok fast. I noen av virksomhetene var det disse utvalgene som sto for hele inkluderingsprosessen. I to av virksomhetene var tillitsvalgt involvert tett i introduksjonen av kandidater i arbeidsmiljøet.

2.5 Oppsummering

Det er NAV kontor som er førsteleddet i inkludering og rekruttering av NAV kandidater i arbeid. NAV Arbeidslivssenter har først og fremst etablert en kontakflate mot arbeidsgiverne i regionen, ikke bare IA virksomhetene. Ved å etablere nye relasjoner mellom kontorene og arbeidslivssentrene kan det bli lettere å koble NAVs kandidater til arbeidsgivere.

NAV fylke har et ansvar for å styre NAV kontorene og Arbeidslivssentrene i fylket i tråd med forvaltningsprinsipper og lovverk. Det innbefatter også planlegging, strategiprosesser og utvikling av NAV for å møte spesielle forhold i arbeidslivet i regionen, så som bedriftsnedleggelse, endring i kompetansekrav og sosioøkonomiske forhold. Endringene i Stavangerområdet etter oljeprisfallet i 2014 kan tjene som eksempel.

Engasjementet hos noen IA-virksomheter er stort og det bærer frukter. I andre virksomheter er det vanskelig å mobilisere arbeidsgiverne til inkludering og rekruttering av kandidater til arbeid. I dette prosjektet har vi bare intervjuet IA-virksomheter. Dette supplerer vi med data fra prosjektet om Arbeidsgiveres inkluderingsevne (Falkum og Solberg 2015).

3 Samarbeid i inkluderingen

I dette kapittelet beskriver vi viktige kontaktmønstre mellom NAV og IA-bedrifter i samarbeidet om å inkludere unge personer med nedsatt funksjons- og eller arbeidsevne i arbeidslivet. Vi er spesielt opptatt av å presentere og drøfte de endrings- og utviklingstrekkene vi har sett i Hedmark og Akershus. Vi retter oppmerksomheten mot: identifisering, avklaring, oppfølging, og rekruttering av unge som står utenfor arbeidslivet.

3.1 Identifisering av unge med vansker for å komme inn i arbeidslivet

Rekruttering til arbeid handler i prinsippet alltid om å finne et samsvar mellom krav som arbeidsoppgavene stiller og den enkeltes forutsetninger for å mestre de kravene. Det er denne matchen man søker å avdekke i alle ansettelse av arbeidstakere. De som har ansvar for rekruttering og ansettelse beskriver det ofte som noe av det mest risikofylte man gjør som arbeidsgiver. Delmål 2 i IA avtalen skal støtte opp om rekrutteringen til arbeid for personer som står utenfor arbeidslivet av forskjellige grunner. Som beskrevet i forrige kapittel er det ikke noen entydige kategorier av personer som kommer inn i NAVs rekruttering til arbeid. Dette er unge som har ulik bakgrunn, ulike kjennetegn og kvalifikasjoner og som i varierende grad trenger hjelp og støtte for å komme i arbeid

For at det skal kunne arbeides helhetlig og fokusert med en målgruppe må man vite hvem den består av. Veilederne må kunne si at denne personen inngår i målgruppa. Ledelsen på kontoret må ha oversikt over brukerporteføljen, hvem av dem som inngår i målgruppa og hvilken status de har i forhold til arbeidslivet. Det er ikke gitt at veilederne har den samme forståelsen av hvem som inngår i målgruppa. Dermed vil det variere hvordan kontorene kan benytte seg av dem for å finne personer i den aktuelle målgruppa.

På de fleste kontorene blir ungdom definert som brukere mellom 18 og 25 år, selv om den øvre grensen kan variere opp til om lag 30 år. De aller fleste ungdommene har utfordringer knyttet til psykiske lidelser, og mange har også utfordringer knyttet til kognitive dimensjoner som ADHD, lese- og skrivevansker, Asberger, mv. Gruppen ungdommer med nedsatt arbeidsevne som har fysiske utfordringer opplevs som vesentlig mindre. Ungdom med nedsatt arbeidsevne faller inn i kategorien brukere med stort oppfølgingsbehov på NAV kontorene ('spesielt tilpasset innsats'). Det er mange ulike årsaker til at de står utenfor arbeidslivet. Mange av dem har ingen synlige funksjonshemminger eller åpenbar nedsatt funksjonsevne, men vansker med å tilpasse seg arbeidslivet av helt andre grunner.

Personer med funksjonsnedsettelse er heller ingen klart definert brukergruppe, verken i eller utenfor NAV. Det kan derfor ofte være uavklarte forhold knyttet til arbeidet med disse personene. Slike utfordringer kommer blant annet til syne i bruken av mange ulike begreper:

Det er mange begreper som brukes av NAV – nedsatt arbeidsevne, nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming. Det vi hører fra arbeidsgivere er «hvor er de funksjonshemmede hen?» (Veileder, NAV-kontor)

En annen informant hevdet for eksempel at funksjonshemming og nedsatt arbeidsevne ofte ikke er riktig betegnelse på denne typen brukere:

De er deprimerte. Da får man vondter. Har du ingen foreldre som stiller krav, kanskje ingen krav noensinne. Det kan være mobbing, lesevansker. Det er jo ikke funksjonshemming i tradisjonell forstand. (Veileder, NAV-kontor)

Han sliter med sosial angst. Det blir mye psykiske plager blant brukerne. De har ingen mest-ringsarenaer lenger, særlig de som dropper ut av skolen. Nå ender de opp i internett og data-spill. De har ingen rolle i dagliglivet. (Veileder, NAV-kontor)

Identifiseringen av kandidater skjer på mange måter innenfor en felles geografisk eller sosio-kulturell ramme. Dette er blant annet knyttet til problematikken rundt drop-out. I noen kommuner i Hedmark er det mange drop-outs fra skoleverket, i Åmot så mange som 40 prosent av enkelte årskull i videregående. Flere veiledere formulerte det som følger:

AAP er oppfattet som gullkortet blant en del ungdommer her, å få AAP gjør deg til en vinner. (Veileder, NAV-kontor)

Slike fenomen er det vanskelig å forklare, men ansatte på NAV-kontorene peker på lokale industrikulturer som fortsetter å virke lenge etter at de store etablerte industribedriftene er lagt ned, eksempelvis Rena Kartong i Åmot og trelastindustrien i Ringsaker.

Da industrien var her het det seg at det ikke var noen vits å ta utdanning, for det var jo bare å begynne på fabrikken når du blei gammel nok. Det virker som om det henger igjen, at utdanning ikke er viktig her. (Veileder, NAV-kontor)

IA-bedriftene vi har intervjuet tar i liten grad initiativ selv til å rekruttere til arbeid, men de har faste kontakter i NAV Arbeidslivssenter som de drøfter inkluderingen med. Det blir oftest NAVs oppgave å «oppdage», eller identifisere kandidater de kan rekruttere til arbeid.

Vi har jobbet mye med kunnskap og forståelser og det ble mye «prepping av virksomheter, og hvis vi fikk ja så ble det IA-plasser eller praksisplasser. (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter)

NAV-kontorene er det leddet i systemet som har kunnskap om lokalsamfunnet og brukernes nære omgivelser. Dette gjelder spesielt i mindre kommuner. Disse kontorene er derfor nærmest til å oppdage eller bli gjort oppmerksom på brukere som står utenfor arbeidslivet. De blir derfor viktige i identifiseringen av støttebehov. De har større mulighet til å kontakte de som trenger støtte i rekrutteringen til arbeid enn de andre aktørene. I lokalsamfunnet, særlig i mindre kommuner, er kontakten mellom skoleverk, helsevesen og NAV mye tettere enn i større kommuner. For eksempel gjennomføres det i NAV forsøksordninger der ansatte i NAV har fast «kontortid» i videregående skoler nettopp for å fange opp de som står i fare for å droppe ut. Siktemålet er å prøve å forebygge mot drop-out, og å etablere alternativer til lediggang når det først skjer.

Internt i NAV ser det ut i fra vårt materiale ut som samarbeidet mellom NAV Arbeidslivssenter og NAV-kontorene er styrke, ikke minst gjennom flere og tidligere møtepunkter som eksempelvis såkalte «matchemøter» og gjennom samarbeidsprosjekter. Dette samarbeidet ser ut til forbedre identifiseringen av tilfeller:

Gjennom mange år har vi lett etter gode måter å samarbeide med NAV-kontorene på. Vi hadde masse IA-plasser, men vi fant ikke kandidatene. Men vi kan ikke finne bedriftene først, vi må først finne kandidaten. Jeg opplever at vi først nå klarer å finne kandidater og bedrifter. (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter).

Barn med synlige funksjonshemming kommer mer eller mindre automatisk inn i de velferdsstatlige systemene. Det ideelle er at for eksempel Hjelpemiddelsentralen kommer tidlig inn og kan være med på å planlegge for å løse praktiske problemer som kan forutses i ulike livsfaser. Grunnskole og videregående kan medføre forskjellige praktiske problemer for barn med funksjonshemminger. Det gjelder

også overgang til arbeid, boligsituasjoner, samliv og alderdom. Problemstillingene er til en viss grad forutsigbare for ulike typer funksjonshemming. Løsningsalternativene utvikler seg hele tiden og kan settes inn etter hvert som situasjonene i livsfaseplanen oppstår. Løsningene er dermed ikke gitt i samme grad. De blir snarere bedre og bedre, og i en del tilfeller har generell tilrettelegging av fysiske omgivelser redusert behovet for tekniske løsninger til den enkelte.

Mange IA-virksomheter har strategier for å beholde ansatte som får nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne. Da er det ikke rekruttering til arbeid det dreier seg om, men å opprettholde arbeidsforholdet. De som er ansatt i IA-virksomheter med strategier for å opprettholde arbeidsforholdet er antakelig bedre stilt enn de som ikke er det når problemene oppstår.

To ord er viktige: forutsigbarhet og trygghet. Arbeidsgiverne ønsker ikke å ta risiko. Dette er krevende prosesser for arbeidslivet. Vi bruker mye ressurser på de som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Vi er veldig fokusert på de, og tenker at rekruttering er mer NAV sin oppgave.” (Representant for arbeidsgiverorganisasjon)

Det som er utfordrende for oss er at vi ivaretar våre medlemmer som er innenfor arbeidslivet. Vi jobber med hvordan vi kan få de som har vanskeligheter med å komme inn – vi er enige i dette med praksisplass. Men vi sliter med våre tillitsvalgte. (Representant for arbeidstakerorganisasjon)

3.2 Avklaring av mulighet for deltakelse i arbeidslivet

Inkludering i arbeidslivet handler om å finne samsvar (match) mellom kandidatens forutsetninger for å mestre arbeidsoppgaver og en arbeidsplass som har behov for å utføre slike oppgaver. I tillegg må kandidaten ha forutsetninger for å mestre det å delta på en arbeidsplass. Avklaring vil handle om enten å styrke kandidatens forutsetninger eller å forme arbeidsoppgaver slik at kravene matcher jobbsøkerens forutsetninger. I noen tilfeller kan det også være aktuelt å utvikle arbeidsmiljøet og arbeidsplassen slik at også kollegenes forutsetninger for å inkludere kandidaten styrkes, eksempelvis ved rekruttering av personer med tunge psykiske lidelser (Berge og Falkum, 2014). Avklaringen handler om å finne ut hvilke muligheter den enkelte har for å utføre arbeid, hva slags arbeid, hvor mye og om det krever spesielle ytelser, tilpasninger og/eller endringer på den aktuelle arbeidsplassen.

Mye av avklaringen skjer på NAV-kontorene i forbindelse med utarbeidelsen av oppfølgingsvedtak. Her deles kandidater inn etter ulike oppfølgingsbehov – standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Sammenliknet med andre brukergrupper har de fleste unge uføre med varig tilpasset innsats i utgangspunktet et stort behov for oppfølging fra NAV. Samtidig er også brukergruppen svært heterogen – noen trenger tett oppfølging av NAV-veiledere, for eksempel knyttet til forhold som tung angst og/eller depresjon, mens andre ikke trenger like hyppig oppfølging. Det er i stor grad opp til hver enkelt veileder å avgjøre, basert på faglig skjønn, oppfølging av hver enkelt bruker, utover minimumskravene for oppfølging. For eksempel for AAP-brukere er dette hver 6. måned.

Et funn i vårt materiale er utfordringene på NAV-kontorene til å gjøre grundig nok avklaring av brukerne, slik at de på best mulig måte treffer virksomhetenes behov. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser som viser at svært mange AAP-veiledere føler at de ikke får gitt brukerne sine god nok oppfølging (Fossestøl mfl, evaluering av Jobbstrategi). Flere veiledere i vårt materiale påpeker viktigheten av å gjøre en god første avklaring av brukerne, ikke minst slik at brukerne ikke får unødvendige nedturer og påfølgende tap av motivasjon og selvbilde i deres møte med arbeidslivet.

En grunn til denne manglende avklaringen er knyttet til tiden veilederne har til rådighet. Spesielt på AAP-området har veilederne mange brukere og begrensede ressurser. Veilederne kan ha 125-150 brukere i sin portefølje, noen sier de har nærmere 200. Dette gjelder i særlig grad oppfølging på arbeidsplass. For eksempel betegner flere av AAP-veilederne det som en «runddans for brukerne», ved at de ofte i stor grad er overlatt til seg selv og derfor er nødt til å søke praksisplass på nytt dersom ikke en praksisplass fungerer:

Inngangen på AAP for de unge er økende. [...] Det er en altfor stor andel slik det er i dag. Og det går tilbake til oss, vi har ikke tid og ressurser, og det blir en runddans for brukerne, Vi får ikke tatt tak i det. (Veileder, NAV-kontor)

Flere påpeker også at dette er tidkrevende arbeid:

Det tar ofte tid. Jeg har en bruker som har vært på tiltak i fire år. Nå har han fått truckførersertifikat og er i praksisplass. (Veileder, NAV-kontor)

Veiledere opplever at er for lite kunnskap om rus og psykisk helse på NAV kontorene. For eksempel kunnskap om brukernes passivitet skyldes mangel på motivasjon, en eller flere psykiske diagnoser, eller en kombinasjon av dette. Dette innebærer ofte vanskelige vurderinger som AAP-veiledere i liten grad kan gjøre på egenhånd. Vurderingene fordrer samarbeid med aktører med kompetanse på rus/psykisk helse, kommunikasjon og atferdsforstyrrelser, enten innenfor eller utenfor kontoret.⁵

I noen av NAV-kontorene er avklaring og identifisering av behov for støtte i rekruttering til arbeid definert som spesialisert oppgave for noen veiledere, eksempelvis i egne ungdomsteam. Dette synes å være en populær måte å spesialisere seg på i både store og små NAV kontor. Samtidig finnes det også andre former for spesialisering på store kontorer som vi ikke finner på små. Det gjelder for eksempel spesialisering i rekrutteringsarbeid. På et av de store kontorene i vårt utvalg hadde de en egen rekrutteringsavdeling med fire ansatte med spisskompetanse på det lokale næringslivet, og ikke minst på å bygge relasjoner med virksomheter. Disse veilederne påpeker viktigheten av å ha en kompetanse på hva som etterspørres i konkrete virksomheter, og kunnskap om hva som har virket eller ikke virket tidligere der det er relevant. I små kontorer har de i mindre grad mulighet for slike former for spesialisering. Vi vil komme tilbake til dette i kapittel 4.2.1.

En annen problemstilling som løftes fram er liten oversikt over hvem som gjør hva, ikke bare internt på kontoret, men også blant de ulike enhetene i NAV. Dette handler ikke minst om defineringen av brukergruppen. En medarbeider beskriver det som følger:

Med jobbstrategien skal unge voksne prioriteres, men hva mener de egentlig med det? Det fantes ikke noe organisasjonskart eller oversikt over hvem som gjør hva på dette feltet. Det gjør det ikke så lett å følge prioriteringen. Fylket har ansatt noen unge med nedsatt funksjonsevne, men det finnes ingen plan. Vi skjønner ikke helt hvor ansvaret er plassert i systemet mellom regionstilsatte og på fylket. Vi må ha en mindre portefølje for å få til gode møter med brukerne. Den kommunale delen av

⁵ Spesielt på NAV-kontorer med minimumsløsning fordrer dette godt samarbeid med den kommunale sosialtjenesten, der det ofte sitter sosialfaglig kompetanse på rus og psykisk helse. På kontorer der rus-tiltak er lagt inn fordrer dette godt samarbeid internt på kontoret. Her vil det for eksempel kunne være egne rus-konsulenter inne i ungdomsteamene.

NAV-kontoret har mye mindre portefølje (arbeidsmengde, vår tilføyelse) enn de statlig ansatte. (Veileder, NAV-kontor)

Også Hjelpemiddelsentralen opplever utfordringer at funksjonsnedsettelse ofte kan være skjult. De kan være knyttet til begrensninger med å utføre helt spesielle arbeidsoppgaver, og som fremkommer idet arbeidsoppgavene blir endret. Endring i produksjonsteknologien kan eksempelvis at folk faller fra fordi arbeidsoppgaver blir mer komplekse. Det kan eksempelvis kreve mye ny kunnskap og andre ferdigheter å gå fra manuelt arbeid til å bli maskinoperatør. Det finnes også eksempler på at innføring av jobbotasjon gjør det vanskeligere å inkludere personer med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne.

En ansatt ved Hjelpemiddelsentralen nevner at det i en bedrift var en person som fikk endrede arbeidsoppgaver som innebar at han måtte rapportere mer skriftlig på nye tidspunkt. Det skapte problemer for ham.

Vi begynte å undersøke og det viste seg at han hadde lese- og skrivevansker. Han måtte skrive mer – gjøre ting på en annen måte. Før skjulte han det ved at kona hjalp ham med å skrive på kvelden, så leverte han morgenen etter.

3.3 Arbeidsrettet oppfølging

Oppfølging av brukerne handler om hva som gjøres etter at tiltakene er satt inn. Det kan være spørsmål om organisering og gjennomføring av konkret opplæring av brukeren/kandidaten, vurdering av tilretteleggingsbehov eller veiledning av arbeidsgivere og arbeidskolleger. Oppfølging kan eksempelvis være å kople inn Arbeidslivssenteret eller Hjelpemiddelsentralen for å vurdere og skreddersy løsninger som bidrar til en bedre match mellom arbeidsgivers etterspørsel og arbeidstakers tilbud.

Som vi har beskrevet tidligere gjøres mye av oppfølgingsarbeidet av NAV-kontoret, i tråd med deres ansvar for oppfølging av individuelle brukere. Det er gjort mange grep i NAV de senere årene. For eksempel opprettelsen av forvaltningsenheter, eller Kanalstrategien som innebærer økende bruk av (digital) selvbetjening. Hensikten er å frigjøre ressurser på NAV-kontorene slik at de kan jobbe tettere og mer arbeidsrettet med brukerne. Mye har blitt bedre; fra lederne på NAV-kontorene får vi høre at de merker færre henvendelser i mottak, og de har mulighet til å flytte flere ressurser «bakover» på kontoret.

Fra de aller fleste veiledere får vi høre viktigheten av at dette oppfølgingsarbeidet blir gjort ute på arbeidsplassen. Dette er i samsvar med en programteori om Supported Employment⁶, og med et overgang fra en 'train-place'-logikk til en 'place-train'-logikk (Frøyland og Spjelkavik, 2014). Dette eksemplifiseres i det følgende:

Der vi har suksess er der vi har ressurser til å følge opp. Jeg har arrangert mini-jobb-messer der arbeidsgivere får møte flere kandidater for inkludering i deres virksomhet og vi selv er med hele veien. Det er der vi lykkes, når arbeidsgiver vet at vi er tilstede hele tiden. (Veileder, NAV-kontor)

Imidlertid påpeker de flere utfordringer med at det i for liten grad prioriteres tid på den gruppen av brukere som er i tiltak. Flere nevner utfordringer med at med en gang det er et tiltak så må brukeren «slippes», og andre brukere må prioriteres. Det eksemplifiseres i det følgende:

⁶ Supported employment er en betegnelse på ulike former for støtte på arbeidsplassen til de som har nedsatt arbeids-/funksjonsevne.

Jeg tror vi er så opptatt av inntektssikring at vi glemmer oppfølgingen, jobben er liksom gjort når vi har etablert en praksisplass, gitt lønnstilskudd eller kurs. Og så jobber vi videre med neste bruker. Og så glemmer vi den forrige, og det tar tid å sette seg inn i denne prosessen. Når vi sender brukeren ut, så er det ikke oppfølging. Så legger vi oss tilbake. Og arbeidsgiver legger seg tilbake. Vi savner ressurser til å følge opp brukerne i etterkant. Tiltak kan eksempelvis fungere i et halvt år, og så får vi dem tilbake. Inn i systemet igjen og ny start. (Veileder, NAV-kontor)

Vi kan ikke på bakgrunn av denne undersøkelsen si entydig om denne typen prioriteringer av rekruttering til arbeid framfor oppfølging skyldes organisatoriske faktorer, som for eksempel prioritering av brukere på kontoret, eller om det er veilederes individuelle skjønnsutøvelse og prioritering som spiller inn. Tolkninger av regelverket kan virke inn på prioriteringer uavhengig av organisering. For eksempel påpeker flere at regelverket kan tolkes slik at «alt skal være prøvd» før brukere kan bli innvilget uføretrygd. Noen av informantene hevder at uførevedtak burde vært tatt mye tidligere i en del tilfeller. Slike praktiseringer av regelverket kan binde opp mange ressurser som ellers kunne blitt brukt på de yngre.

For NAV-kontorene er det uansett en betydelig utfordring å organisere seg for en mest effektiv bruk av de knappe ressursene slik at det kommer yngre brukere til gode. Denne problemstillingen knyttet til ressurser kommer spesielt til uttrykk i følgende eksempel. På ett av kontorene nevnes at de har et eget ungdomsteam, men de ansatte i dette teamet arbeider bare med ungdommer med behov for ordinær innsats (standard eller situasjonsbestemt). Ungdommene med nedsatt arbeidsevne tilhører oppfølgingsavdelingen. De har fire AAP-veiledere på kontoret, hver med om lag 110 brukere, og de har på kontoret hatt diskusjoner om hvorvidt en av disse skulle arbeide spesielt med ungdommene. Men dette ble valgt bort, for det ville medføre enda flere brukere på de andre tre AAP-veilederne.

Slike eksempler illustrerer at det vanskelig å avklare hva som er «tilstrekkelig» oppfølgingsarbeid, og hva som er den mest hensiktsmessige arbeidsformen. Mye avhenger av brukerne og deres behov, men mye handler også om ulike vurderinger. For eksempel sier mange veiledere at tunge brukere i utgangspunktet aldri kan få nok oppfølging. Samtidig har vi også sett at det har vært, og er fortsatt, en rekke utfordringer som hemmer veilederne på lokalkontorene i deres oppfølgingsarbeid. Det kan være uklarheter om hvilken lokal organisering som fungerer best, pågående omorganiseringer, dobbeltarbeid i forvaltningsenhetene, for eksempel AAP-søknader som sendes fram og tilbake på grunn av uenigheter og forholdet mellom stat og kommune på NAV-kontoret (dvs. partnerskapet). Alt dette er elementer som tar oppmerksomhet vekk fra oppfølgingsarbeidet (Fossestøl, Breit, og Borg, 2016).

Mer prinsipielt går diskusjonene på å definere hva som er og bør være NAVs ansvar og rolle i forhold til brukerne. Og ikke minst hvor/når oppfølgingsarbeidet bør foregå: For eksempel kommer dette til syne i arbeidet med psykisk helse. Flere av de statlige veilederne oppfatter det som et for stort fokus på det de kaller «sykeliggjøring» av bruker, særlig knyttet til arbeid med psykisk helse. Følgende utsag illustrerer dette:

Jeg synes fortsatt psykisk helse sykeliggjør brukerne veldig. Brukene hører fra sine behandlere at de må behandles først. Det er viktig å få med behandlerne og heller se deltakelse i arbeid som en del av behandling eller forebygging. (Veileder, NAV-kontor)

Ikke minst går diskusjonene på hva som er brukernes eget ansvar i forhold til oppfølgingen. Følgende utsagn representerer slike diskusjoner:

Legene vil ikke ha dem, fengslene vil ikke ha dem, dette er hverdagen vår. Så er de kanskje uheldig å ha en liten sykdom på toppen, og da havner de på AAP. Alle disse kommer til NAV. Og dette går på bekostning av vårt oppfølgingsarbeid. [...] Det er komplisert og sammensatt.

Vi skal ikke bare ha med arbeidsgiverne på lag, men også mange andre aktører i feltet. Det må en generell samfunnsendring til – ikke hva NAV kan gjøre, men hva brukerne selv kan gjøre. (Veileder, NAV-kontor)

En annen diskusjon er knyttet til å ha én kontaktperson som bedrifter og andre kan henvende seg til. På generelt grunnlag gir ikke statlige veiledere på NAV-kontorer ut kontaktinformasjon (telefonnummer eller e-post), mens tradisjonen for dette er annerledes på kommunal siden. Veiledere som jobber med statlige oppgaver har for det meste ikke tid til å svare på henvendelser fra virksomheter – selv om dette synes å være en del av oppfølgingsarbeidet.

En tredje diskusjon handler om bruken av tiltakene. Mye av kvaliteten i oppfølgingen, hevder mange, avhenger av å treffe godt med tiltakene. Dette bør skje så tidlig som mulig, slik at man unngår nederlag og påfølgende mangel på motivasjon. Flere vektlegger at istedenfor å tenke kvantitet i forhold til antall tiltak som finnes, bør NAV i større grad fokusere på de tiltakene som oppleves som gode. Flere hevder også at kunnskapen om disse er for varierende på lokalkontorene. Det bør derfor sørges for at kunnskapen om disse blir spredd på NAV-kontorene, og ikke bare finnes hos noen av veilederne.

Til tross for disse mer prinsipielle diskusjonene finnes det mange eksempler i vårt materiale på at andre enheter i NAV – Arbeidslivssentrene og Hjelpemiddelsentralene – i økende grad kan eller vil ta et ansvar knytte til oppfølging av enkeltbrukere. Representanter for Arbeidslivssentrene og Hjelpemiddelsentralene fremhevet at istedenfor å tenke så mye på det formelle grensesnittet mellom NAV-kontor og Arbeidslivssenter og Hjelpemiddelsentral, burde det være større rom for fleksibilitet og skjønnsutøvelse relatert til å kunne jobbe mer på tvers av hverandres ansvarsområder. Følgende utsagn illustrerer dette argumentet:

Jeg er uenig i at vi må ha tydeligere roller i forhold til hvem som skal ta oppfølgingen. Det er NAV som skal gjøre det, og vi må være fleksible. Arbeidslivssenteret og NAV-kontor kan gjøre mye hvis vi ser på hva som er målet med det vi skal holde på med. For det handler om å få med ungdommene i arbeidslivet. (Rådgiver, Arbeidslivssenter)

På en lignende måte opplever Arbeidslivssenter at de har for liten kontakt med markedsavdelingene på NAV-kontorene. Det oppleves at markedsrådgiverne ikke klarer å få med helheten i hva ALS driver med. På mindre kontorer kan markedsavdelingene ofte være for lite robuste. Det er ofte det mangler en person utenfra, for eksempel fra Arbeidslivssenter, som kan være reserve dersom det skulle være behov for å møte på bedrift. «Ofte er det bare en telefonsamtale som skal til», hevdes det.

Videre oppleves det at veilederne på NAV-kontorene ikke har god nok veiledningskompetanse:

Jeg tror også mange veiledere vil trenge mer veiledningskompetanse, for eksempel i å gjennomføre godt dialogmøte. Nå er det arbeidstaker og arbeidsgiver som skal ha dialogen. Og man skal ikke nevne ytelser så mye som før. Dette skal det litt mot til, og kompetanse. (Rådgiver, Arbeidslivssenter)

På samme måte nevnes det fra Hjelpemiddelsentralen at de følger opp noen, men at de kunne fulgt opp mye mer. Dette er et viktig moment, som belyser at Hjelpemiddelsentralene synes å være en ubrukt ressurs i mange sammenhenger. Noe av dette kan skyldes at det i liten grad har vært en systematikk rundt arbeidsmåter på NAV-kontorene som har involvert Hjelpemiddelsentralen. Vi vil komme tilbake til dette senere (avsnitt om samarbeid).

En av rådgiverne vi snakker med nevner at en viktig grunn fra hennes ståsted handler om forskjellige holdninger på dette med fysiske funksjonsnedsettelse. Mange av dem har fått uføretrygd da de ble 18 år fordi de har en diagnose. En utfordring er at de ofte blir «glemt» av systemet. På NAV-kontorene

har de i liten grad rutiner for å følge opp brukere på uføretrygd – der er ofte «parkert» på uføretrygd, slik det beskrives av mange (se også Fossestøl, Breit, Borg 2014). For eldre brukere kan dette ofte være en god strategi knyttet til varig inntektssikring. Men for yngre brukere kan dette øke sannsynligheten for at de faller utenfor.

Oppfølgingen av kandidater til arbeid etter at de faktisk er rekruttert foregår i stor grad på arbeidsplassene, det vil si hos arbeidsgiverne. Dette spørsmålet har mange sider. I intervjuene med NAV enhetene blir det eksempelvis påpekt at IA-arbeidet utføres av HR-avdelinger i bedriftene. De har ofte ikke direkte kjennskap til kravene til kompetanse og ferdigheter som trengs i det arbeidet som kandidatene rekrutteres til. Selv om mange i HR-avdelingene gjør mye godt oppfølgingsarbeid ønsker NAV arbeidslivsenter at kandidatens nærmeste leder på arbeidsplassen skal involveres sterkere i oppfølgingen. Erfaringsmessig styrker det mulighetene både for å få kandidaten i fast jobb der det er mulig, og motsatt: å få sluset de som ikke passer til arbeidet over i noe annet tidligere, eksempelvis over i uførepensjon hvis det er helt urealistisk å rekruttere vedkommende.

På den andre siden nevner IA-virksomhetene eksempler på veiledere i NAV kontor som de ikke ser noe mer til etter at kandidaten er plassert og NAV virkemidler er valgt:

Dette må få en fastere struktur. NAV må på banen. Bedriften er på tilbudssiden i denne typen ordninger, men staten må ta en kjempestor bit av ansvar og kostnader for at det skal virke. Kontakten mellom NAV og den enkelte arbeidsgiver må bli bedre. De må se på de faktiske mulighetene sammen! (HR-konsulent i IA-virksomhet)

Utsagnet peker på et opplevd behov hos arbeidsgiverne om å bli sterkere involvert i hele prosessen fra den første kontakten til oppfølgingen av casen fra NAV og en endelig avgjørelse om brukerens deltakelse i arbeidslivet. Det er med andre ord behov for en tettere dialog mellom arbeidsgiver og NAV om hva som er hensiktsmessige samarbeidsformer i en del tilfeller. Dette ser ut til å være et gjensidig behov i hele systemet, og som vi skal se er det flere forsøk i gang for å imøtekomme behovet i sitatet ovenfor.

3.4 Rekruttering

Kandidatene for rekruttering til arbeid i NAV og IA bedrifter er svært mangfoldig. Når det er mange forskjellige årsaker til at de står utenfor arbeidslivet vil det også være mange ulike måter å sette i gang tiltakene på. Noen funksjonshemmede skaffer seg jobb selv, særlig unge funksjonshemmede. Legard (2012) viste at en del unge med nedsatt funksjonsevne så det som et poeng å klare å skaffe seg jobb uten å hente støtte fra NAV. Falkum og Solberg (2015) viste at bedrifter som hadde ansatte med nedsatt funksjonsevne fra før hyppigere fikk jobbsøknader fra funksjonshemmede enn andre virksomheter. Men slik direkte rekruttering er på langt nær den vanlige veien inn i arbeidslivet. Det er dessuten mange av kandidatene som ikke har synlige funksjonshemminger, men helt andre problemstillinger. IA-virksomheter som har rekruttert kandidater til arbeid har som regel gjort det sammen med NAV enheter.

Man må snakke om begrensninger, snarere enn diagnoser. Vi ønsker en tydeligere forventningsavklaring av personene. Vi ønsker å gi kandidatene muligheter. Det er viktig for oss, uavhengig av problem. Du må selge inn kandidatene på det de er god til, ikke på begrensningene. (IA-ansvarlig i IA-virksomhet)

Det er mange former for funksjonshemming. Det minste problemet er de med synlige funksjonshemminger. De er det ofte enkelt å finne løsninger for. Det er større problem med alle skjulte problemer, for eksempel psykiske. Flere unge sliter med

det. For dem er det viktig å komme tidlig inn. Vi burde kobles inn og tilby lærlingplass eller jobb med en gang de faller ut av skolen. (IA-ansvarlig i IA-bedrift).

I intervjuene våre ser det derfor ut til at en annen terminologi er under etablering, knyttet mindre til *oppfølging* og mer til *rekruttering*. Den nye terminologien beveger seg mot en allmenngjøring av delmål to; den har utgangspunkt i en oppfatning i NAV om at det ikke er funksjonshemmede som først og fremst hører inn under delmål 2, men alle de som står utenfor arbeidslivet og har en mulighet til å delta der. Funksjonshemming oppfattes ikke som riktig kategori når det er snakk om unge som står utenfor arbeidslivet. Følgende er eksempler på dette:

Det er først og fremst selvbildet, motivasjon. De er deprimerte. ...Det kan være mobbing, lesevansker. Det er jo ikke funksjonshemming i tradisjonell forstand». (Veileder, NAV-kontor).

Vi har 80 under 30 år på AAP og 100 under 30 på sykepenger. Det er stort sett sinte unge menn.» (Veileder, NAV-kontor)

Mange vi har intervjuet snakker i relativt liten grad om personer med nedsatt funksjons- og/eller nedsatt arbeidsevne. Snarere snakker de om «kandidater»:

Hvordan skal jeg jobbe når jeg har 200 stykker jeg jeg skal følge opp. Og vi må tørre å slippe kandidater, for nå skal vi satse mer på ordinært arbeidsliv (Veileder, NAV-kontor)

Hvis ikke NAV veileder har mulighet til å gjøre det kan vi gjøre det. Det har sittet langt inne å introdusere en kandidat og så at ingen følger opp er vanskelig – men det synes jeg går bedre (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter)

De ansatte på NAV-kontorene føler de har mange virkemidler, men samtidig beskriver de at det kan være vanskelig å få arbeidsgivere til å binde seg:

Ja, vi har virkemidler. Men for mange er det kjempeskummelt å binde seg til oppfølging. Nå begynner det å bli en stor endring i NAV i forhold til arbeid og aktivitet. (Veileder, NAV-kontor)

Vi er lite nav-kontor, og jeg jobber både med AAP og SYFO. Men de unge jeg jobber med er de som har psykiske vansker. Og som har opplevd nederlag på nederlag. Så det er viktig at vi lykkes den første gangen, det er det som er så viktig. Og det er varierende tilretteleggingsbehov. Så det er viktig med arbeid med å få opp selvtilliten. (Veileder, NAV-kontor)

Selv om det finnes mange gode tiltak, for eksempelvis lønnstilskudd oppleves det som vanskelig å få arbeidsgivere til å gi kandidater fast ansettelse. De mener de ikke har kapasitet til å lønne dem. Noen arbeidsgivere trekker seg tilbake når det begynner å bli snakk om fast ansettelse. Praksisplass kan ofte fungere som et middel for å få unge uføre inn i bedrifter, men det synes ikke å fungere like godt til å få arbeidsgiverne til å beholde dem på sikt. Særlig gjelder dette når brukernes arbeidskapasitet øker:

Det er noe med kapasitet. For eksempel at man kommer opp på 50-60 % kapasitet, og så sier arbeidsgiver at «vi har ikke kapasitet til å lønne». Da bør det være muligheter for å spleise. (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter)

Flere av IA virksomhetene mener at informasjonen de får fra NAV ved oppstart av prosessene er ganske avgjørende for forløpet. Hvis de får mangelfull informasjon blir det vanskelig å finne ut hvilke arbeidsoppgaver de kan forvente at kandidatene mestrer.

Det er ikke behagelig når vi får dem inn uten nok kunnskap og informasjon. (Personalkonsulent IA-virksomhet)

På dette feltet er det ifølge IA virksomhetene store variasjoner i måten NAV kontorene fungerer på. Noen av dem rapporterer at de får forskjellige saksbehandlere på NAV Kontor, også på henvendelser i samme sak. De hevder også at kunnskapen og tilgjengeligheten/arbeidsmetodene hos veilederne på NAV-kontorene varierer, og at dette noen ganger fører til at saken stopper opp. På denne måten ønsker IA-virksomhetene seg faste kontaktpersoner i NAV Kontor. Noen av virksomhetene har fått slike faste kontaktpersoner i det lokale NAV kontoret. Arbeids og Velferds direktoratet har gitt retningslinjer for etablering av direkte kontakt mellom IA-virksomhet og NAV Kontor. Denne nærheten ser ut til å være viktig for samtlige av arbeidsgiverne vi har intervjuet. Ofte er det ikke så mye som skal til, får vi høre, det kan handle om spørsmål knyttet til veldig konkrete problemstillinger, og som bare kan innebære en telefonsamtale. Et viktig tiltak for NAV kan være i økende grad å ha dedikert personell med tilgjengelige telefonnumre, og en fast kontaktperson, slik det opprinnelig var tenkt i NAV. Mer prinsipielt handler dette om å øke tilgjengeligheten til veilederne på NAV-kontorene, i samhandling med ALS.

En annen utfordring er at de unge har for liten formell kompetanse. Rådgiverne forteller at de prøver å få dem ut i bedrift, men at bedriftene i liten grad etterspør dette. Dette fører til mye frustrasjon. «Vi kommer inn i runde på runde, tiltak på tiltak», forteller en rådgiver. Dette oppleves som vanskelig, og det krever en mer langsiktig plan, ofte med tilknytning til skole/videreutdanning. En nevner at utdanningsløp kunne bli brukt i større grad. «Det er mye bedre at de går på utdanning enn på AAP».

Rekruttering handler også om IA-bedrifter. En utfordring er å få med virksomheter. Spesielt nye IA-virksomheter, og spesielt de små- og mellomstore virksomhetene. Det er spesielt virksomheter rundt 50 ansatte som er utfordringen, hevder én. Mye av dette synes å avhenge av at de «må tenke mer med hodet enn med hjertet, de har ikke anledning til å drive sosialt ansvar».

Vi har noen få bedrifter som driver veldig bra: Nortura og Ikea, og det ser ut til å bli tettere samarbeid med markedet rundt kommunen. Vi opplever at bedriftene i området er veldig bevisste på sosialt ansvar og omdømme». (Veileder, NAV-kontor)

Et annet, lignende poeng, er for øvrig at det er mye lettere å få med de som har hatt en med nedsatt funksjonsevne inne tidligere. De som ikke har det, er vanskeligere å motivere.

Mye avhenger av erfaringer. Hvis virksomheten har gjort det før er det mye lettere. [...] Vi skulle hatt flere virksomheter som hadde sett gevinstene av dette. Det er ikke bare spørsmål om å være snill, men hvis de ser det fungerer så er det en fin måte å få det til på. Vår jobb er å få flere virksomheter til å inkludere, til å oppfatte at det er en vinn-vinn-situasjon. (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter)

Det er også store variasjoner mellom IA bedriftene. De fylkeskommunale virksomhetene i Akershus hadde i 2012 53 personer inne på plasser med tilskudd fra NAV, 56 i 2013 og 40 i 2014. De dekket et stort spekter fra lærere til kantinepersonell. Fylkeskommunen mener dette avhenger av erfaring i den enkelte virksomheten. De som har inkludert en gang fortsetter med det. Også Hedmark Fylkeskommune har tatt inn kandidater på praksisplasser og for utprøving av arbeidsevne. De har også hatt kan-

didater med ulike diagnoser som ME og CP i lærlingplasser. De har av og til hatt problemer med oppstartsfasen, og de har derfor laget en ordning med to ukers prøvetid for å se om opplegget for den enkelte kandidaten kan fungere.

Det skjer at vi avslutter etter en prøveperiode på to uker, men de som har gode muligheter har vi inne et år (Rådgiver, Fylkeskommune).

Spennet mellom arbeidsgivere er svært stort akkurat som spennet blant kandidatene. Det er helt ulike oppgaver i en kjemisk prosessindustribedrift, en kjøttvare produsent og alle de fylkeskommunale virksomhetene. Denne variasjonsbredden viser noe av kompleksiteten når de skal identifisere hvilke arbeidsplasser som passer til hver enkelt kandidat. De fleste av våre informanter sier at nøkkelen ligger i nærhet, fysisk nærhet med fast kontakt mellom bedriften og det lokale NAV kontoret og nærhet i form av tettere samarbeid mellom bedrift og NAV i rekrutteringen til arbeid.

NAV Arbeidslivssenter har god kontakt med IA bedriftene i sitt fylke. De har opparbeidet lister over hvilke virksomheter som kan ta imot kandidater for rekruttering til arbeid. Problemet har vært å finne kandidatene. De har etablert prosjekter for samarbeid med de lokale NAV Kontorene, og dette har gitt resultater i form av økt rekruttering av kandidater til arbeid. Medarbeiderne i NAV Arbeidslivssenter har ansvar for sine respektive lokale NAV-kontor. I noen av IA virksomhetene har de tatt med veiledere fra NAV-kontor ut i IA-bedriftene. Dette ser ut til å gi resultater, slik vi beskriver i neste kapittel.

3.5 Oppsummering

Det å sette i gang rekrutteringsprosessene ser ut til å ha vært, og fortsatt å være et samarbeids- og samordningsproblem mellom aktørgruppene. NAV-kontor møter de unge med behov for bistand til å komme i jobb, men de mangler kunnskap og kompetanse om bedrifter og arbeidsplasser. NAV Arbeidslivssenter har stor kunnskap om og bred kontakt med IA bedriftene, men har hatt problemer med å identifisere kandidatene. NAV Hjelpemiddelsentral har stor kompetanse på å finne løsninger på praktiske problemer, men har først i senere år engasjert seg som en viktig aktør for rekruttering til arbeid. NAV Fylke har vært viktige for å få i gang prosjekter og utvikling av nye metoder og organisasjonsformer i rekrutteringen til arbeid. IA virksomhetene engasjerer seg svært forskjellig i rekrutteringen til arbeid. De etterlyser tettere kontakt med de lokale NAV kontorene. Vi vil gå nærmere inn på disse problemstillingene i det påfølgende kapitlet.

4 Organisering og samordning av arbeidet med inkludering av unge med nedsatt funksjonsevne

I denne delen av rapporten vil vi vende tilbake til problemstillingene i prosjektet. Vi vil diskutere disse i lys av empirien i undersøkelsen.

4.1 Forståelser av målgruppen

Det synes å være stor variasjon i forståelse av målgruppen. En slik variasjon er ikke uvanlig, og særlig i forskningslitteraturen om implementering av politikk (policy) pekes det på at politiske ideer (eller policies) gjerne omformes og fortolkes i prosessen fra sentral politikktutforming til den iverksettes i praksis (Hill og Hupe, 2015) – i dette tilfellet ute på NAV-kontorene, i Arbeidslivssentrene og i Hjelpemiddel-sentralen. Til tross for en klar styringslinje (fra Departement, via Arbeids- og velferdsdirektoratet, og fylkes/tjenestelinja, og ut på NAV-kontorene) er det fra en teoretisk synsvinkel svært sjelden at denne styringslinja er like rett og klar i praksis. Dette ser vi også eksempler på i denne undersøkelsen.

Generelt fremkommer to ulike forståelser, med tilhørende begrepsapparat.

Unge personer med nedsatt funksjons-/arbeidsevne

En beskrivelse handler om målgruppen som unge personer med nedsatt funksjonsevne. På den ene siden er denne knyttet til *fysiske funksjonsnedsettelse*. Denne begrepsbruken kommer gjerne til uttrykk som en del av en «opprinnelig» målgruppe for IA-arbeidet med delmål 2. Synet på inkludering har vært under debatt og utvikling siden IA-avtalen ble opprettet i 2001. Dette gjelder ikke minst spørsmålet om hvem som hører inn under delmål 2 i avtalen. Begrepet funksjonshemmede ble brukt som betegnelse på brukergruppen i begynnelsen. Samtidig var det overordnede målet med inkluderende arbeidsliv «flere i arbeid og færre på trygd», og de som var på trygd ble ikke nødvendigvis definert som funksjonshemmede, men omfattet i prinsippet alle borgere som av en eller annen grunn sto utenfor arbeidslivet. Funksjonshemmede omfattet ikke sosiale tilpasningsvansker, manglende sosial trening, rusmisbruk og andre forhold som ledet til trygd på den tiden. Ganske raskt dukket begrepene «nedsatt funksjonsevne» – og etter hvert «nedsatt arbeidsevne», som er NAVs eget tekniske begrep, opp som definerende kategorier for støtte til deltakelse i arbeidslivet. Disse termene brukes fortsatt om brukere av delmål 2 i IA avtalen.

Begrepsbruken kommer også til uttrykk som en del av en generell forståelse i IA-bedrifter. Basert på denne og tidligere undersøkelser (Falkum og Solberg, 2015) kan det se ut til at mange IA-bedrifter primært knytter delmål 2 til personer med fysiske og ikke psykiske funksjonsnedsettelse. Vårt inntrykk er at mange virksomheter primært ser for seg for eksempel unge rullestolbrukere eller personer med andre fysiske hindringer, og med det tilhørende forventninger om at NAV skal bistå med tilrettelegging for disse personene på arbeidsplassen.

På den andre siden er denne målgruppen endret til å fokusere primært på unge med *psykiske funksjonsnedsettelse*, som en del av NAVs egen praksis. Blant annet påpekte evalueringen av Jobbstrategien dette (Dyrstad mfl). Denne gruppen utgjør det store flertallet av NAVs unge brukere med nedsatt arbeidsevne. Imidlertid er gruppen mer utfordrende å definere/avklare på NAV-kontorene, noe vi skal komme tilbake til senere. Det er med andre ord spenninger mellom avgrensning av brukergruppen til henholdsvis fysiske eller psykiske funksjonsnedsettelse (se Velferd, 2-2014).

Jobbstrategiens målgruppe, dvs. AAP-brukere under 30 år hører inn under disse brukerdefinisjonene.⁷ Denne forståelsen av målgruppen kommer blant annet til uttrykk i mange av tiltakene på de ulike nivåene for å realisere Jobbstrategien. Dette er for eksempel matchemøter på lokalkontorene, gjennom arbeidsoppgavene til fylkeskoordinator i NAV Fylke og arbeidslivscoach på ALS. På enkelte kontorer er det også egne jobbstrategi-team, som vil fungere som målbærere av denne brukergruppen (se eua Jobbstrategien). I utgangspunktet er denne forståelsen potensielt kraftfull fordi den innebærer tydelige definisjoner og avgrensinger knyttet til alder og statlig ytelse, og et begrepsapparat i samsvar med Jobbstrategien. Samtidig er det i vårt materiale relativt sjelden den kommer til uttrykk i en «ren» form. Ikke sjelden anvendes en videre definisjon av målgruppen.

Kandidater eller arbeidssøkere

En annen forståelse kommer til uttrykk gjennom beskrivelser av unge brukere med behov for oppfølging fra NAV. Denne forståelsen er videre enn den foregående; den handler om en allmenngjøring av delmål 2. Den fokuserer ikke primært på funksjons- og/eller arbeidsevnedsettelse, men handler mer om målgruppen som knyttet til alder – og ikke minst til livsløp. Den har utgangspunkt i en oppfatning i NAV om at det ikke er funksjonshemmede som først og fremst hører inn under delmål 2, men alle de som står utenfor arbeidslivet og har en mulighet til å delta der.

Funksjonshemming oppfattes derfor ikke som riktig kategori når det er snakk om unge som står utenfor arbeidslivet. En leder for et NAV-kontor formulerte det som følger, noe som illustrerer denne begrepsbruken:

Jeg mener det ikke er noe spesielt med unge funksjonshemmede til forskjell fra eldre. Det er de samme tiltakene og løsningene som stort sett tas i bruk for begge grupper. Hva er funksjonshemming? Det er mye dårlig fungerende ungdom. Vi har et eget ungdomsteam for de under 25 med dårlig mestring, drop outs osv. Det er rus, psykiatri, folk som snur døgnnet, dårlig sosial mestring og dårlige forhold hjemme. Det er ikke bare folk i rullestol som har funksjonshemming. Det er mye sliten ungdom.

Mer generelt synes kandidatbegrepet å være utbredt i de delene av NAV, og/eller av NAV-kontorene, som har kontakt med virksomheter. Ofte synes virksomhetene å etterspørre visse kvaliteter og/eller erfaringer hos kandidatene, for at de skal være kvalifisert til oppgavene. Innenfor denne begrepsbruken er målgruppen derfor ikke primært koblet til alder og funksjonsnedsettelse generelt, men mer knyttet til *rekruttering av (unge) kandidater*. Denne forståelsen av brukeren handler med andre ord ikke om brukere, i NAVs terminologi, men om kandidater til arbeidslivet. Beslektede begreper er rekruttering til arbeid og kandidatmedvirkning.

For eksempel snakker vi med flere IA-bedrifter i vårt materiale som også lar være å fokusere på unge med nedsatt arbeidsevne. De fokuserer primært på unge – med eller uten nedsatt arbeidsevne. For dem er det primært ferdigheter, innstilling og kunnskap som teller, ikke en eventuell diagnose. Mange i vårt materiale, både i NAV og i IA-virksomhetene, er også kritiske til fokuset på nedsatt arbeidsevne, som de hevder bidrar til at de unge blir sykeliggjort og dermed fremmedgjort – i praksis mindre ønsket av arbeidslivet.

En del av de ansatte i NAV enhetene bruker heller ikke inkluderingsbegrepet, men snakker om «rekruttering til arbeid» eller om «arbeidssøkere». Med rekrutteringsbegrepet setter de fokus på de som står utenfor arbeidslivet, til forskjell fra de som har en jobb samtidig som de har nedsatt funksjons- og/eller

⁷ Denne målgruppen har også endret seg i de senere år, blant annet ved å nå inkludere *alle* unge brukere på AAP, og ikke bare langtidsmottagere (over ett år på AAP).

arbeidsevne. Alle som står utenfor arbeidslivet, men som har muligheter for å jobbe får prioritet. Blant dem får unge utenfor arbeidslivet en særlig prioritet i praksis.

Fra inkludering til rekruttering – endringer i begreper og perspektiver?

De ulike forståelsene av målgruppene er overlappende, men de innebærer også viktige endringer/forskjeller.

For det første kan denne begrepsbruken være uttrykk for en pågående endring og utvikling av perspektiver på, organisering av og samordning og samarbeid om rekrutteringen til arbeid i NAV. Bruken av begrep uttrykker hvordan virkeligheten oppfattes og forstås i et organisert system. Rekruttering er en forenkling og en generalisering i forhold til begrep som inkludering av de med nedsatt funksjonsevne, med nedsatt arbeidsevne og/eller med bistandsbehov. Samtidig som rekrutteringsbegrepet ser ut til å vinne fram blir begrepet «inkluderingskompetanse» også brukt i stadig større grad i NAV.

For det andre signaliserer rekrutteringsbegrepet et positivt, konstruktivt og optimistisk syn på inkluderingsprosessene. Det kan representere en prosess der det er i ferd med å vokse fram et nytt syn på inkludering i arbeidslivet og spesielt på hva delmål 2 er og skal være. Dette nye synet kan foreløpig beskrives som en allmenngjøring av delmål 2 som er i tråd med universalismeprinsippene i velferdsstaten, selv om unge prioriteres i praksis på noen måter.

For det tredje representerer det et begrepsapparat som i større grad speiler en arbeidsgiver og/eller en rekrutteringsdiskurs. Dette er en diskurs som er knyttet til en form for markedstenkning – der NAV's brukere ikke sees som «brukere» i tradisjonell forstand, men som en salgbar eller formidlingsbar ressurs.

Til denne rekrutteringsdiskursen knyttes også brukermedvirkning som et viktig og nødvendig element i prosessene. Brukernes, eller kandidatenes egne forutsetninger for å mestre arbeidsoppgaver handler ikke bare om fysiske, sosiale og psykiske ferdigheter, utdanning, kunnskap og tidligere erfaring, men også om deres forventninger, ønsker og forståelse både av egen situasjon og kravene som arbeidsoppgavene stiller. Utdanning og ferdigheter kan kartlegges, beskrives og måles på mange ulike måter, mens det å avdekke individuelle ønsker, forhåpninger og forventninger i all hovedsak krever en dialog der kandidaten gir uttrykk for dette.

Det er ikke mulig for oss på bakgrunn av datamaterialet å stadfeste i hvilken grad rekruttering til arbeid, kandidater og arbeidssøkere er et begrepsapparat som er i ferd med å feste seg. Men selve begrepsbruken er interessant, og tyder på at det er endringer som er i ferd med å utvikle seg – og som ikke minst utvider Jobbstrategiens målgruppeforståelse betraktelig. Disse endringene synes til dels å være knyttet til synet på brukerne og synet på inkluderingsarbeid, og de synes også å være knyttet til en endring mot arbeidsgiverne. (Vi har heller ikke nok grunnlag for å stadfeste hvorvidt begrepsbruken kun er språklig, eller hvorvidt den også representerer endring av praksis.)

4.2 Prioritering av målgruppen for Delmål 2 i IA-avtalen

I dette avsnittet vil vi diskutere hvordan målgruppen(e) prioriteres i de ulike delene av systemet. På NAV-kontorene kommer definisjonen til uttrykk i tilknytning til en felles ungdomssatsing eller arbeidet i felles ungdomsteam på kontorene. Med andre ord speiler begrepsbruken en brukergruppe som ikke bare handler om «statlige» brukere, dvs. de som mottar AAP, men en bredere gruppe som går på tvers av kommunale og statlige ytelser på kontorene. Vi vil komme tilbake til organiseringen av ungdomsteam senere.

Organisering – ungdomsteam

Arbeidet med unge beskrives som en prioritert oppgave i NAV. Dette kommer til uttrykk på flere måter. For eksempel har mange NAV-kontorer spesielle aktiviteter tiltak for unge, som CV-kurs, jobbveiledning, o.l.

I særlig grad synes eksistensen av egne ungdomsteam å illustrere hvordan prioriteringen av målgruppen kommer til syne på NAV-kontorene. Mange NAV-kontorer er i dag organisert med et eget ungdomsteam. Denne måten å organisere ungdomsarbeidet på representerer en form for «brukerorganisering», dvs. at relevante ressurser på (og rundt) NAV-kontorene samordnes inn mot en felles målgruppe. Ikke minst handler det om å etablere tverrfaglige arbeidsmetoder som er spesialisert mot ungdom, slik at det kan jobbes mer helhetlig mot brukerne (jfr. kapitlet over). Et eksempel på dette er at ungdomsteamene synes å ha bedre koblinger til Arbeidslivssentrene enn det som generelt har vært tilfelle ved kontorene tidligere. En grunn til dette er at de har færre brukere å følge opp enn veiledere som ansvaret for eldre brukergrupper. På den måten har de bedre utgangspunkt for å følge tettere opp, ikke minst på arbeidsplass.

Der er imidlertid ikke alle kontorene som har egne ungdomsteam. På kontorer uten ungdomsteam med dedikerte ressurser til oppfølging av ungdom med ulike innsatsbehov, kan det se ut som det er et spenningsforhold mellom oppmerksomheten mot den unge brukergruppen og mot brukere med nedsatt arbeidsevne. På disse kontorene synes det i liten grad og finnes former for spesialisering på kontorene som går i retning av unge med nedsatt arbeidsevne, men at oppfølgingen føyes inn i arbeidet med AAP-brukere generelt. Imidlertid er også brukergruppen mer begrenset på disse kontorene. Noen kontorer har også avsluttet sine ungdomsteam.

På kontorene med ungdomsteam synes også variasjonen å være stor. På mellomstore kontorer synes spesialiseringen å handle om å fokusere på ungdom – uavhengig av innsatsnivå. På slike kontorer kan et ungdomsteam for eksempel handle om et lite antall veiledere, fra henholdsvis statlig og kommunal side, som har ansvaret for oppfølgingen av ungdom. Her vil ofte teamene ha et lavere antall brukere i porteføljen enn resten av kontoret, og det vil kunne jobbes mer helhetlig mot brukerne, i den forstand at veiledere fra kommune/stat jobber på hverandres områder og dermed skaper mer fleksibilitet i oppfølgingen.

På store kontorer har de større muligheter for spesialisering. For eksempel, på ett av de store kontorene i denne undersøkelsen har de en egen ungdomssatsing for personer opp til 30 år (i samsvar med Jobbstrategien). Denne relativt store inndelingen av ungdomsgruppa har innebåret at de har en stor ungdomsavdeling, bestående av fire team, to som ansvaret for henholdsvis personer under og over 25 år. En grunn til denne avgrensningen er forskjellen i oppfølgingsinnsats mot skole/utdanning og mot inkludering av personer som kanskje har vært i arbeid før.

Variasjonen synes også å være knyttet til inndeling av målgruppa (jfs diskusjonen tidligere). På noen kontorer, som det beskrevet over, skiller de ikke mellom innsatsnivåer. Dette begrunnes delvis med en iboende usikkerhet om inndelingen av brukerne i de ulike kategoriene (for eksempel at situasjoner kan endre seg), og delvis med at veilednings/oppfølgingsmetoder er relevante for brukerne uavhengig av innsatsnivå (jfr. Diskusjonen over). På andre kontorer er det en spesialisering mellom relativt høyt innsatsnivå (spesielt tilpasset innsats) og relativt lavt innsatsnivå (ordinært og situasjonsbestemt innsats). Den primære begrunnelsen for dette synes å være at den gjenspeiler inndelingen på resten av kontoret, dvs. de andre brukergruppene.

Betydningen av Jobbstrategien for ungdomssatsingen – et eksempel

Basert på våre undersøkelser synes Jobbstrategien å ha hatt en betydelig påvirkning på organiseringen av arbeidet med inkludering av unge. Dette til tross for at beskrivelsene av målgruppene ofte varierte.

Et eksempel på dette fremkommer på ett av de større kontorene i undersøkelsen. Der hadde de et etablert ungdomsteam før Jobbstrategien. Dette teamet fokuserte på brukergruppen 18-25 år. I etterkant av Jobbstrategien (i 2012) så kontoret det som en mulighet til å utvide brukergruppen til 18-29 år, slik at den bedre samsvarer med Jobbstrategiens brukergruppe. I tillegg ville kontoret ha med *samt-lige* ungdommer, uavhengig av ytelsesnivå, noe som er utenfor Jobbstrategiens definisjon av målgruppen. Kontoret delte ungdomsavdelingen i to – med to team som jobber med aldersgruppen 18-25 og to team som jobber med aldersgruppen 26-29. Her jobber de relativt generalisert, der veilederne har ansvar for mer enn ett ytelsesområde, for eksempel AAP og supplerende sosialhjelpsstønad. På den måten kan veilederne på kontoret i økende grad (men ikke alltid) ha én kontaktperson for ungdommene.

Et viktig poeng er at tiltakene i forbindelse med Jobbstrategien – for eksempel ekstra tiltaksplasser og mentorordning – ikke ble forbeholdt Jobbstrategi-gruppa, men ble brukt som en ressurs uavhengig av ytelse – dvs. også for ungdommer med sosialstønad. Som en av veilederne formulerte det:

Vi ser bredere enn det. Tiltakene er jo ikke øremerket, de er disponible for alle. Vi jobber med hele totaliteten av ungdom. Det handler mer om en generell oppfølgingsmetodikk [place-train], enn om noe som bør være forbeholdt visse grupper.

I tillegg til dette ble ungdomsavdelingen koblet tettere på Arbeidslivssenteret i fylket, ikke minst tett kontakt med arbeidslivskoatchen. De ble også koblet tettere på koordineringen på fylkesnivå, gjennom fylkeskoordinator. Disse koblingene ble sett på som svært positive, ikke minst fordi Arbeidslivssenteret kunne bidra med bistand til de aller tyngste brukerne. For eksempel har en utfordring vært at mentorer på arbeidsplassene ikke har hatt nok kompetanse om psykisk helse. Da har arbeidslivskoatchen vært inne i IA-virksomheter og bistått med råd og veiledning til mentor.

Når det gjelder matchemøter har dette kontoret ikke gjennomført dette. En årsak synes å være at de allerede har hatt en lignende arbeidspraksis på kontoret, med ukentlige team-møter, og relativt tett kontakt med Arbeidslivssenter og Hjelpemiddelsentral. De har også en egen rekrutteringsavdeling på kontoret som innehar mye av den samme kompetansen som Arbeidslivssenteret.

Ressurser

I NAV kommer ressursproblematikken i særlig grad til uttrykk ved at de ansatte opplever at de har for mange brukere (se også Fossetøl mfl., 2014). Dette gjelder særlig veiledere som har ansvar for AAP-området, og som ikke er tilknyttet et ungdomsteam.

En måte ressursproblematikken kommer til uttrykk på er at det kan være vanskelig for veilederne å få oversikt over porteføljen. AAP-veiledere beskriver ofte at de «jobber ut ifra Arena-benken». Dette henrytter at de kun rekker å gjøre det de *må* gjøre i forhold til oppfølging, og ikke rekker å gi den oppfølgingen de ønsker. I verste fall kan dette bety én oppfølgingsamtale i året, i henhold til lovverket. En effekt av dette er brukerne enten være i systemet, gående på AAP uten å komme på tiltak, eller de vil være for uavklart, i betydningen av at det finnes underliggende psykiske/kognitive utfordringer/diagnoser som de ansatte i NAV ikke har oversikt over.

Lignende tendenser synes også være gjeldende når det gjelder målgruppen for Jobbstrategien. I evalueringen fremkommer det i at kun 50 % av respondentene svarte at de hadde kartlagt målgruppen, og begrunnelsene var at kontoret er så lite at man har oversikt over brukerne i utgangspunktet, at det

ikke hadde blitt prioritert på kontoret, og at det ikke var tid til å gjøre det ordentlig (ref evalueringen s. 150).

En annen måte ressursproblematikken kommer til uttrykk på er at det oppleves som vanskelig for NAV-kontorene å sette av ressurser til å ha én kontaktperson til virksomhetene. Dette er noe som etterspørres av mange av IA-virksomhetene. Selv om veilederne vi snakker med har få problemer med å se nytten av være kontaktperson, opplever mange det fortsatt som relativt urealistisk, all den tid de fortsatt har mange individ-brukere i sin portefølje. Imidlertid synes noen av disse utfordringene å bøtes på gjennom at Arbeidslivssenteret og i noen grad Hjelpemiddelsentralen er tilgjengelige på telefon, og til en viss grad har kunnskap om brukeren, for eksempel gjennom Arena. Veldig mye av oppfølgingen på NAV-kontorene synes også å være personavhengig, der noen veiledere oppleves som mer imøtekomende enn andre.

Diskusjonen om ressurser og prioriteringen er viktig; ikke bare fordi den peker på noen av utfordringene i inkluderingsarbeidet slik veiledere i NAV opplever det, men også fordi den åpner opp for betydningen av organiseringen og samordning av oppfølgingen/rekrutteringen som midler for å frigjøre ressurser. Det har pågått store forsøk på å frigjøre ressurser til oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene, blant annet opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenheter som skulle frigjøre trygdesaksbehandling fra NAV-kontorene, og innføringen av den såkalte Kanalstrategien som skal gjøre brukerne selvbetjente. Imidlertid sliter kontorene fortsatt med manglende ressurser til oppfølgingsarbeidet, noe ikke minst Vågegeng-rapporten påpekte (ref).

Gitt få ressurser er nettopp prioriteringen av brukere viktig. Dette er ikke minst en viktig oppgave for lederne av NAV-kontorene – i den forstand at de har (eller burde ha) oversikt over kontorets brukere, og kan fordele ressursene på kontorene deretter.

Mange av disse utfordringene knyttet til ressurser synes imidlertid å være på bedringens vei. Dette skyldes blant annet at mange av utfordringene knyttet til omstillinger på kontorene nå er blitt borte, dvs. at kontorene i større grad opererer innenfor en «driftsfase» og ikke en «omstillingsfase». Det skyldes også at kompetansen om nye regelverk og prosedyrer (for eksempel AEV og standard for arbeidsrettet oppfølging) er bedre. Det skyldes ikke minst den såkalte konvertitt-dugnaden i 2014 – dvs. ny avklaring av brukere som hadde gått 4 år på AAP – som medførte at kontorene mer eller mindre ble tvunget til å gå igjennom brukerporteføljen sin på ny (Fossestøl mfl 2014).

Saksbehandlingsbarrierer

Det er flere barrierer som nevnes i undersøkelsen som innvirker på prioriteringen av arbeidet med delmål 2.

Én barriere er knyttet til *tiltaksbudsjettene*. Disse budsjettene er i hovedsak øremerket brukere som faller innenfor de ulike innsatskategoriene i NAV. Omlag 80 % av midlene er øremerket brukere med tett oppfølgingsbehov (spesielt og varig tilpasset innsats), mens de resterende 20 % er øremerket brukere med mindre oppfølgingsbehov (situasjonsbestemt innsats). Både veiledere på NAV-kontor og representanter for andre enheter i NAV opplever budsjettene som svært styrende og lite i samsvar med deres reelle oppfølging av brukere. Veiledere forteller at må jobbe innenfor strenge grenser i forhold til bruk av tiltak, og at disse grensene kan gjøre at midler er brukt opp og at brukere av den ikke kommer på riktig tiltak, eller må vente. En informanter beskriver det på følgende måte:

Det er som å drive et sykehus, og så starter vi sesongen med 50 blindtarm-operasjoner. Og hvis du kommer i oktober og vi har brukt opp de operasjonene er det synd, men du kan få en hjer-teoperasjon. (Rådgiver, NAV Arbeidslivssenter)

Denne budsjettstyringen kobles også opp mot problemstillingen med at NAV-kontorer sliter med å finne riktige kandidater. Andre vektlegger bruken av tiltakene. Mye av kvaliteten i oppfølgingen, hevder mange, avhenger av å treffe godt med tiltakene. Dette bør skje så tidlig som mulig, slik at man unngår nederlag og påfølgende mangel på motivasjon. Flere vektlegger at istedenfor å tenke kvantitet i forhold til antall tiltak som finnes, bør NAV i større grad fokusere på de tiltakene som oppleves som gode. Flere hevder også at kunnskapen om disse er for varierende på lokalkontorene. Det bør derfor sørges for at kunnskapen om disse blir spredt på NAV-kontorene, og ikke bare finnes hos noen av veilederne.

For NAV-kontorene er *målstyringen* med på å lage krøll. NAV er opptatt av kvantitet, ikke kvalitet. For at noe skal registreres i Arena holder det å ringe. «Registreringen er en gymnastisk øvelse for å tilfredsstille overordnede krav. De som jobber på NAV-kontorene vil gjerne, men blir spist opp av rapportering og saksbehandling», hevder en veileder.

På en lignende måte er det også mye *papirarbeid* for IA-virksomhetene. Slik vi blir fortalt, både av ansatte i IA-virksomhetene og av ansatte i NAV, er det særlig tre elementer som er sentrale. For det første handler det om søknad om praksisplass. For søknader tar det offisielt to uker til eventuell innvilgelse av praksisplass. Imidlertid oppleves disse to ukene som svært lenge, og flere påpeker viktigheten av å få de unge ut så raskt som mulig. «Mye kan skje på to uker», forteller en. En ansatt på et NAV-kontor forteller at i praksis kan det gå mye raskere, og at de kan «snu seg rundt», men at det formelle i forhold til skjemaer osv. tar lenger tid.

Et underliggende element er knyttet til Tilskudd til bedrifter som har arbeidspraksis. Flere nevner at dette er et vanskelig skjema å fylle ut for IA-virksomhetene, at det krever en del forhåndskunnskap. «Det er ekstremt vanskelig kommunisert, og det er mye feil», hevder en ansatt på et NAV-kontor. Det er også forskjell mellom oppfølgingsvedtakene. For eksempel oppleves det som vanskelig å betale for utlegg til personer med situasjonsbestemt innsats. Da kan virksomhetene ikke søke om midler til tilrettelegging hvis de er i arbeidspraksis, kun hvis de er ansatt av virksomheten.

«Vinninga går opp i spinninga», sier en vi snakker med. Særlig synes dette å gjelde virksomhetene med få ressurser å avse til inkluderingsarbeidet, og dermed manglende kompetanse på skjemaer og rettigheter. For mange av virksomhetene synes arbeidet mer å være knytte til et etisk prosjekt enn et rasjonelt prosjekt, får vi inntrykk av.

Representanter for IA-virksomhetene forteller også at det er *vanskelig å finne aktuelle kandidater i Arena*. De finner kun personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne, men det finnes ingen oversikt over funksjonsevne og eventuelt andre utfordringer knyttet til for eksempel motivasjon.

På Hjelpemiddelsentralene nevnes det at det er *utfordringer med regelverk*. For eksempel for hva NAV skal dekke. En nevner at tilrettelegging koster mye for bedriftene, og NAV ikke dekker alt, for eksempel for folk i rullestol. Dette er imidlertid ikke bare knyttet til unge, men til funksjonshemmede generelt.

Utfordringer for oss er når tilrettelegging koster mye og NAV ikke dekker alt. Det er mange arbeidsplasser som ikke er tilgjengelige for alle – for eksempel for folk i rullestol. Og arbeidsgiver vil ikke ta disse kostnadene alene. [...] Og så er det virkemidler – de som er i arbeidspraksis faller utenfor, de får ikke alltid dekket alt. F.eks.: kommunen kan si nei til å få dekket assistent som man har hjemme, i jobben. (Rådgiver, Hjelpemiddelsentralen)

Enkelte av IA-virksomhetene forteller at *kompetansekravet* er en utfordring for dem. De har en kandidat de vet vil passe til stillingen, men stillingen må utlyses nasjonalt. Da gjelder arbeidsrettslige bestemmelser som gir søkere med rett kompetanse forrang, og det har av og til hindret inkludering av

NAV's kandidater til arbeid. De kan «mikke» litt på utlysningen, hevder de, men det er allikevel begrenset hvor mye de kan omgå lovverket.

4.3 Samarbeidsrelasjoner mellom aktørene

I dette avsnittet vil vi nærmere inn på samarbeidsrelasjonene mellom aktørene, både internt i NAV og mellom NAV og IA-virksomheter. Dette handler til dels om å samordne ulike kunnskapstyper og oppgaveforståelse, men også om å utvikle nye grensesnitt og møteplasser for å bøte på eksisterende samarbeidsutfordringer.

Kunnskap og oppgaveforståelse

NAV er på mange måter en massiv kunnskapsbedrift. Organisasjonen besitter svært mye kompetanse om arbeidsmarkedet, om brukere, og om måter å inkludere arbeidskraft på i virksomheter. På samme måter er IA-virksomheter spesialister på sine egne behov, og har ofte svært mye erfaringer i forhold til hva slags kandidater/kompetanse som behøves på arbeidsplassen.

Til tross for denne enorme kompetansen i feltet får vi inntrykk av at mye av kompetansecentret mellom aktørene er sprikende, og således omhandler og vektlegger ulike aspekter ved inkluderingsarbeidet. Et slikt sprik handler om forholdet mellom brukernes behov og IA-virksomhetenes behov. NAV-kontorene har tradisjonelt sett vært opptatt av brukersaker, og primært tatt utgangspunkt i brukerens behov i inkluderingsarbeidet. I IA-virksomheter, derimot, tar primært utgangspunkt i *sine* behov i inkluderingsarbeidet, dvs. de ønsker kandidater som matcher konkrete arbeidskraftsbehov, og med visse kvalifikasjoner og egenskaper knyttet til dette.

Et annet sprik er mellom NAV-kontorene, som «spydspiss» i inkluderingsarbeidet, og Arbeidslivssentrene og Hjelpemiddelsentral. For eksempel er en generell erfaring fra studier av NAV-kontorene at de har for liten kompetanse om arbeidsmarkedet – en kompetanse som særlig Arbeidslivssentrene er spesialisert på. På NAV-kontorene har denne kompetansen stort sett vært forbeholdt såkalte markeds- og eller sykefraværsoppfølgingsteam, eller en markedskoordinator på kontorene. I liten grad synes den speile en kompetanse på kontorene som helhet, ikke minst blant den kommunale «delen» av NAV-kontorene - for eksempel ved at det sosialfaglige arbeidet med «tunge» brukere kobles tettere opp mot arbeidsmålet. Her har vi sett store variasjoner mellom ulike NAV-kontor (Breit og Fossetøl, kommer i 2015).

Ikke minst handler dette om en manglende kompetanse knyttet til rus og psykiatri på NAV-kontorene, noe de aller fleste veiledere vi har snakket med har påpekt. En slik kompetanse er viktig ikke bare i arbeidsevnevurderinger men også i oppfølging av brukerne, og ikke minst i oppfølging av arbeidsgiverne. Vi vet fra tidligere undersøkelser at mange arbeidsgivere er usikre på hva de skal gjøre, og hva kolleger skal gjøre, i situasjoner der de er usikre, knyttet for eksempel til utagering på arbeidsplassen. Noe av denne manglende kompetanse synes å bero på at personer med funksjonsnedsettelse generelt sett har blitt oppfattet som dem med fysiske nedsettelse, mens personer med psykiske nedsettelse (muligens) i større grad har blitt oppfattet som helsevesenets ansvar, eller sosialtjenesten på kontoret; med andre ord, brukere som står for langt unna arbeid til at det trengs en kompetanse om dem på NAV-kontorene.

På samme måte har det vært lite kunnskap i NAV-kontorene om tjenestetilbudet til Hjelpemiddelsentralen – dvs. tekniske hjelpemidler – og hvordan dette kan brukes inn i arbeidet på kontorene, som for eksempel arbeidsevnevurderinger og/eller tilrettelegging på arbeidsplass. En representant for Hjelpemiddelsentralen formulerte sågar sin egen situasjon som «NAV's hemmelige tjenester». Et annet beskrivelse illustreres gjennom følgende utsagn:

Men det er ikke alltid de [veilederne på NAV-kontor] vet at Hjelpemiddelsentralen finnes. Det er mange som ikke kjenner til Hjelpemiddelsentralen som en aktør i arbeidslivet. Mange tror det er et lager for rullestoler eller rullatorer. Hvis eldre trenger hjelpemiddel er det der Hjelpemiddelsentralen kan bidra. Men det er ikke mange som vet at vi finnes til å jobbe med arbeidsplasser utenfor nav og utenfor kommunehelsetjenesten. Så vi har jobbet med å markedsføre oss, BHT og attføringsbedrifter. Og til NAV-kontorer. Men det er har vært mye turnover på kontorene, spesielt i NAVs begynnelse. Hjelpemiddelsentralen kan være litt ute i periferien. Men vi kan godt møte på Nav-veiledere som ikke har hørt om oss. (Rådgiver, Hjelpemiddelsentralen)

En interessant observasjon omhandler en gradvis utvikling i retning av en *felles* kompetanse på inkluderingsarbeid. Dette ser man for eksempel gjennom et økende fokus på begrepet «inkluderingskompetanse» (Frøyland og Spjelkavik, 2014) og mer konkret gjennom bruken av Supported Employment som arbeidsmetode. Dette handler nettopp om å flytte noe av fokuset fra arbeid med brukerne internt på kontoret ut på arbeidsplasser.

Denne kunnskapsflyten går flere veier. Mange veiledere på NAV-kontorene mener at dette samarbeidet gjør at de følger opp på en annen måte enn før. At de ikke bare fokuserer isolert på brukernes behov, men samtidig også tar mer høyde for virksomhetens behov. Dette kan handle om hva slags kompetanse eller type person det er som etterspørres. Samtidig har også Arbeidslivssentrene utviklet sin egen kompetanse mot å jobbe mer på individets side, knyttet til veiledning og oppfølging av brukere. Som en rådgiver uttrykte det: «Vi vet nå mye mer om hva inkluderingskompetanse dreier seg om».

Imidlertid er det utfordringer knyttet til at mange IA-virksomheter opplever de ikke har nok kunnskap om NAVs virkemidler (for eksempel tilretteleggingsgarantien) og organisering (hvem som gjør/kan hva); og videre at de har vanskelig for komme i kontakt med veiledere som kan hjelpe dem med konkrete utfordringer. Mye av dette synes å være knyttet dels til ressursituasjonen til veiledere/kontoret, og dels til individuelle forskjeller mellom veiledere.

En annen observasjon er at mye av denne kompetansen å samles og utvikles på kontorene gjennom bruken av ungdomsteam. Disse teamene representerer en måte å «brukerorganisere» kontorene på. Selv om det er variasjoner i hva slags kompetanse som er involvert i teamene, og i hvilken grad de er involvert (for eksempel typen møter) handler dette mer prinsipielt om å samordne tverrfaglig kompetanse samordnet omkring de unge brukerne på kontorene. Dette kan handle om å koble på en sosialfaglig dimensjon inn i den arbeidsrettede oppfølgingen (for eksempel samtaleteknikk). Det kan handle om tydeligere koblinger mot helse, for eksempel med egen rus-spesialist eller med aktører fra den kommunale sosialtjenesten som deltakere på møter. Eller det kan handle om kompetanse på skolefeltet, for eksempel gjennom en egen OT-kontakt e.l.

Samhandlingsutfordringer

Dels på grunn av, og dels til tross for, denne tilsynelatende økende felles forståelsen av oppgaven i form av inkluderingskompetanse, er det også samhandlingsutfordringer.

Internt i NAV er samhandlingen mellom NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret tidligere blitt fremhevet som en utfordring (Ose mfl., eua IA: 261-314, se også kapittel XX). Grunner til denne mangelen er flere. Blant annet er noe knyttet til det formelle grensesnittet mellom NAV-kontorene og Arbeidslivssentrene: der NAV-kontorene skal følge opp konkrete brukere skal Arbeidslivssentrene ta et mer systemisk og forebyggende perspektiv, og der NAV-kontorene skal følge opp alle brukere skal Arbeidslivssentrene primært bistå IA-virksomhetene (se rolledokumentet, 2011). Samarbeidet beror også i stor

grad på den lokale lokalkontorlederens prioritering og interesse, noe som varierer betydelig (Ose mfl, s. 283).

Mye av dette kan også relateres til forskjellige arbeidsmåter og tilhørende kunnskaper om og innstillinger til oppfølgingsarbeid (se forrige avsnitt). For eksempel nevner en informant at Arbeidslivssentrenes registrering i Arena i for liten grad ble brukt av veilederne på NAV-kontorene. I tillegg vil mange heller kjøpe inn oppfølgingstjenester fra arbeidsmarkedsbedrifter enn å ta oppfølgingen selv. Flere av våre informanter ga uttrykk for at selv om mye av informasjonen fra Arbeidslivssentrene i Arena er søkbar for veilederne, er de så stresset at de heller bruker en attføringsbedrift som gjør alt selv, framfor å ta oppfølgingen av disse personene fra Arena.

De ulike aktørene fremhevet at istedenfor å tenke så mye på den formelle ansvarsdelingen mellom NAV-kontor, Arbeidslivssenter og Hjelpemiddelsentral, burde det være større rom for fleksibilitet og skjønnsutøvelse for å kunne jobbe mer på tvers av hverandres ansvarsområder. For eksempel nevner Hjelpemiddelsentralen at de følger opp noen, men at de kunne fulgt opp mye mer. Dette er et viktig moment, som belyser at Hjelpemiddelsentralen synes å være en ubrukt ressurs i mange sammenhenger.

Noe av dette kan skyldes at det i liten grad har vært en systematikk rundt arbeidsmåter på NAV-kontorene som har involvert Hjelpemiddelsentralen. Flere savner at det burde vært et sted i arbeidsprosessen at kontorene måtte involvere Hjelpemiddelsentralen. Snarere synes disse kontaktpunktene mellom NAV-kontor og Hjelpemiddelsentral å være løst koblet. Flere nevner at det er betydelige individuelle forskjeller blant veiledere som tar kontakt med dem, og bruker dem. Noe av dette kan skyldes at det er forskjellige former for spesialisering på Hjelpemiddelsentralen og på NAV-kontorene. På Hjelpemiddelsentralene er de spesialisert etter bevegelse, syn, hørsel, og kognisjon, mens på NAV-kontorene er de gjerne spesialisert etter ytelser, som for eksempel AAP, KVP, sosiale tjenester, SYFO, o.l. Det finnes derfor i liten grad noen felles faglige kontaktpunkter eller problemstillinger.

En annen utfordring handler om samarbeidet mellom Hjelpemiddelsentral og Arbeidslivssenter. En rådgiver vi snakket med nevnte at det var bedre samarbeid før NAV-reformen. Samarbeidet nå går mest via arbeidslivskoatzen, og ikke så mye i konkrete brukersaker. Kanskje den viktigste årsaken, hevdes det, er at Arbeidslivssentrene ikke skal jobbe individrettet. Da går samarbeidet mer på systemnivå, og mellom lederne, enn på å løse utfordringer i for eksempel vanskelige brukersaker. Ikke minst gjelder dette oppfølging på arbeidsplass.

Hjelpemiddelsentralene har ikke egne ansatte som jobber med arbeidsmarkedskontakt, slik det er på flere av NAV-kontorene og på Arbeidslivssentrene. Forslag om å etablere arbeidsmarkedsteam ved en av Hjelpemiddelsentralene ble ikke gjennomført. En løsning er at både NAV kontorene og Hjelpemiddelsentralene henter arbeidsmarkedskunnskapen i Arbeidslivssentrene når de trenger den.

NAV Fylke ønsker at det skapes en oversikt over når det er viktig å koble på Hjelpemiddelsentralen, og når det ikke er det. Hjelpemiddelsentralen oppleves mer som en tiltaksleverandør av tilrettelegging på arbeidsplassen, enn en konkret aktør som kan bistå med oppfølging. Samtidig er de svært nyttige som deltagere i tenkingen rundt løsninger for brukere. Et annet element som fremheves er Hjelpemiddelsentralens kobling til skolesystemet. Hjelpemiddelsentralen har koblinger til Helsesøster, skoler og helsetasjonene, særlig i forbindelse med fysisk funksjonshemmede. Disse koblingene er viktige for å komme inn i tidlige faser, spesielt i forbindelse med individuell plan. Dette handler om å forutse problemer og behov som oppstår i overganger mellom ulike faser, eksempelvis fra skole til arbeid.

Nye møteplasser og samarbeidsformer

En annen form for utvikling er tettere samarbeid mellom NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret og med Hjelpemiddelsentralene. Dette innebærer ikke bare økt informasjonsutveksling om arbeidsmarkedet i kommunen eller fylket, men også samarbeid om konkrete brukere. For eksempel er det på ett av Arbeidslivssentrene opprettet et felles prosjekt med ett av NAV-kontorene (Unge voksne, Ringsaker). Her har de fast felles møtepunkt en gang i måneden, der de blant annet diskuterer felles oppfølgingsmetodikk og grenseoppganger knyttet til felles brukere. I følge avdelingsleder skulle veilederne på Arbeidslivssenteret kunne ta inntil fem ungdommer hver.

Slike eksempler illustrerer at både Hjelpemiddelsentral og Arbeidslivssenter ønsker å være enda tettere på det individuelle oppfølgingsarbeidet enn det som er tilfellet mange steder i dag. Felles for enhetene er at de føler de besitter en kunnskap som er viktig for NAV-kontorene, ikke minst knyttet til avklaringen og oppfølgingen av vanskelige saker og der det kreves en ekstra innsats eller kompetanse for eksempel på oppfølging av arbeidsgiver og/eller tekniske hjelpemidler.⁸ Eksempelet illustrerer videre hvordan det gjøres forsøk på å få til nye og tettere grenseoppganger i oppfølgingen av brukerne. Ikke minst handler dette om å utvikle fleksible løsninger og diskusjoner på grensesnittene mellom enhetene i NAV.

Også veilederne på NAV-kontorene opplevde tettere koblinger mot Arbeidslivssenter enn tidligere. Blant annet ble det nevnt at rådgiverne på Arbeidslivssenteret går inn og skriver i Arena, og dermed er en konkret bidragsyter i oppfølgingsarbeidet.

En av erfaringene fra evalueringen av IA-avtalen, og som vi også hører om i våre intervjuer, er at rådgiverne på Arbeidslivssenteret ofte opplever de blir trukket inn for sent i de vanskelige enkeltsakene. Slike nye møtepunkter og diskusjonsarenaer som matchemøtene og andre felles forsøksordninger ser ut til å gi viktige bidrag for å trekke rådgiverne på Arbeidslivssenteret enda tettere inn i oppfølgingsarbeidet som gjøres på NAV-kontorene. Rådgiverne fungerer da ikke bare som sparringpartnere, men også i noen grad som aktive bidragsytere i oppfølgingsarbeidet. Samtidig fremheves det fra flere hold at disse nye samarbeidsrelasjonene alltid må avveies i forhold til ressursituasjonen. Det koster å ha mange forskjellige fag inne i møter, i hvert fall på kort sikt, og ressursene må da tas fra noe annet.

Samtidig er de nye samarbeidsrelasjonene viktige bidrag i spre mer av kompetansen mellom de ulike enhetene i NAV. For eksempel fremhever mange at fordelene med den tettere samhandlingen er at den motiverer NAV-veilederne til å «tenke annerledes», spesielt i forhold til at de blir mer oppmerksom på det som skjer ute i bedriftene. Dette gjelder ikke minst relasjonsbyggingen mot bedrifter – en kompetanse som tradisjonelt sett har vært forbeholdt Arbeidslivssentrene, ikke minst fordi ressursituasjonen til NAV-kontorene ikke har muliggjort det.

Nye møteplasser – Matchemøter og Ta sjansen

Det er mange tendenser til ikke bare mer samarbeid, men også til opprettelsen av møteplasser der samarbeidet og kunnskapsdeling kan finne sted. Dette synes å være viktige lærings- og utviklingsarenaer mellom enhetene – ikke bare knyttet til konkret case, men også til kunnskapen om hverandre mer generelt.

En slik møteplass er *matchemøtene*, som er utviklet som en del av Jobbstrategien. I utgangspunktet er matchemøtene en møtестruktur der et begrepet antall (ca 10) saker skal diskuteres. Matchemøtene kan for eksempel starte med at veiledere på NAV kontoret presenterer et case, det vil si en kandidat.

⁸ Enkelte av våre informanter tok sågar til orde for at disse enhetene i større grad burde samordnes, til og med samlokaliseres, for å styrke støtten inn mot NAV-kontorene.

De har gått grundig gjennom saken og forberedt en presentasjon. Disse presentasjonene brukes deretter til at de andre deltakerne utveksler sine assosiasjoner, erfaringer fra parallelle tilfeller, refleksjoner og forslag til løsninger som kan prøves ut, eksempelvis forslag til en bedrift som kan egne seg som arbeidsplass for kandidaten. Deretter blir de enige om en arbeidsdeling seg imellom for ta saken videre mot en løsning.

Deltagere på disse møtene synes å variere mellom kontorene, men kan inneholde veiledere på NAV-kontorene, en rådgiver fra Arbeidslivssenter, en arbeidslivskoatch i fylket, rådgiver fra Hjelpemiddel-sentral, og IA-kontakt i fylket. Relevante veiledere på NAV-kontorene (for eksempel knyttet til AAP eller ungdomsteam) velger ut hvilke saker som skal diskuteres. Også dette varierer, men som oftest er det vanskelige saker, for eksempel brukere som ikke er ferdig avklart, og/eller som har gått lenge på AAP, og hvor det derfor trengs et flerfaglig perspektiv for å finne gode tiltak. Et sentralt aspekt i matchemøtene er at diskusjonene primært skal fokusere på mulighetene til kandidaten, dvs. hvilke ressurser og kompetanser vedkommende har, og hvilke jobb- eller praksisalternativer som kan være aktuelle.

Grunnene til at matchemøtene synes å fungere godt er flere: For det første fungerer de som flerfaglige diskusjonsarenaer der vanskelige saker kan drøftes. Mye av dette handler om avklaring og om koordinering av tiltak. For det andre blir disse møtene en læringsarena, ikke bare for de ansatte på kontorene, men for alle deltagerne i møtene: det å få andre til å forstå den problemstillingen de prøver å finne en løsning på. I flere av møtene har det også vært meta-læring gjennom reflekterende team, dvs. på den møtepraksis som foregår. For det tredje utløser møtene nye samarbeidsrelasjoner mellom aktørene i NAV, og enkelte ganger også med IA-bedriftene. For det fjerde, at det gir representantene for de ulike enhetene en mulighet til å bli kjent med hverandre, og på den måten fungerer de som en nettverksarena og –bygger. Dette sikrer også flyt av kompetanse og erfaringer.

En observasjon er at matchemøtene primært synes å ha vært en nytte for små- og mellomstore kontorer uten denne formen for arbeidspraksis. På store kontor har de i større grad hatt en lignende arbeidspraksis tidligere. På små kontorer kan dette være viktige former for læring, til tross for at de ansatte opplever at de har god oversikt over brukerne sine. Ikke minst er det viktig å få vite hva kollegaene tenker rundt brukernes utfordringer, i en konstruktiv setting. Som en av veilederne på et lite kontor formulerte det: «Vi har ikke tiltakskonsulent, og markedskoordinator, det er bare meg. Men det er så viktig å få vite hva de andre i NAV tenker.»

På enkelte av matchemøtene er også representanter for IA-virksomheter med. Ikke minst er jobbmes-ser o.l. der kandidater og potensielle arbeidsgivere kan møtes viktige arenaer der denne kunnskapen spres.

En annen form for møteplass er *Ta sjansen*, som er utviklet i Hedmark (Ringsaker, Løken, Stange og Hamar). Der matchemøter ofte handler om tverrfaglig diskusjon og læring omkring avklaring og rekruttering av brukere, handler Ta sjansen mer direkte om rekruttering. Nærmere bestemt er det en form for «speed dating» med jobb som formål – der jobbkandidater presenteres for arbeidsgivere. Hver arbeidsgiver (IA-medlemmer) møter fire unge jobbkandidater i ca. ½ time hver. De har seks arbeidsgivere inne og til sammen 24 kandidater.

Kontoret plukker ut kandidatene, gjerne blant de som står relativt langt unna arbeidslivet. Kandidatene blir opplært til å selge seg til arbeidsgiverne, gi informasjon om hva de kan og vil. De forberedes til intervjusituasjonen i forhold til hvordan de bør presentere seg, hva de skal si, ikke si, osv. I noen tilfeller deltar også Hjelpemiddelsentralen med informasjon om hva de kan bidra med. I følge våre en av våre informanter har, av de 113 som har vært med på Ta Sjansen, ni fått fast jobb og 60 – 65 av dem er i praksisplass. Det innebærer en høy suksessrate. Vedkommende nevner et eksempel: Glenn hadde gått

hele livet uten jobb eller utdanning og bare hatt sporadiske vikariater. Han har slitt med psykiske problemer. Han fikk to måneder med arbeidspraksis og deretter fast jobb. Da han kom med i prosjektet var han på nippet til å få uførepensjon.

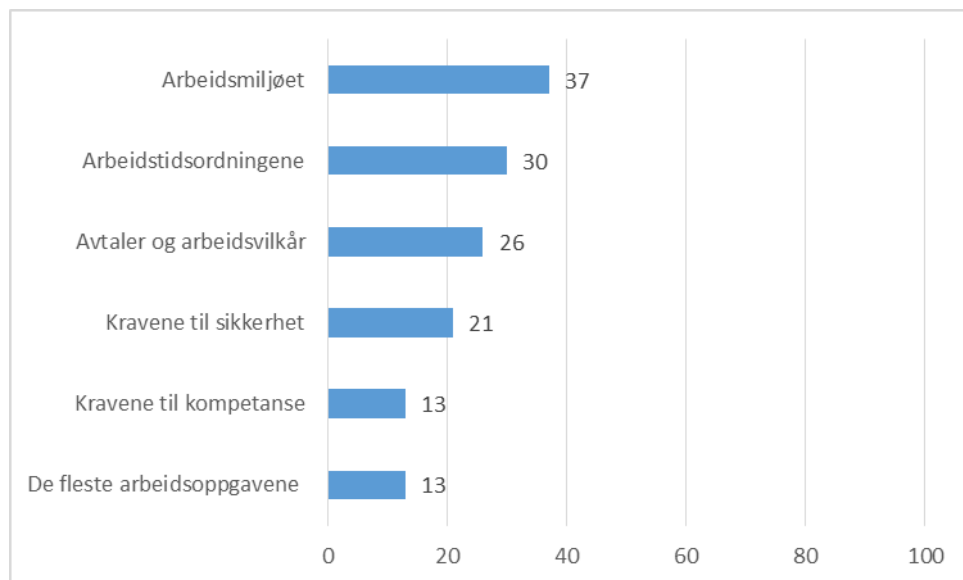
Disse resultatene erfares som positive i NAV, og bidrar også til å endre synet deres på kandidatene. Som en informant formulerte det: "De overgår våre forventninger i disse situasjonene. Det sier noe om hva vi har tatt for gitt med dem." (Leder, NAV-kontor). Ikke minst handler dette om at også slike «speed dating»-møteplasser er en viktig læringsarena, som bidrar til å heve kompetansen på tvers av enhetene i NAV, ikke minst med NAV-kontorene.

Mer prinsipielt kan det diskuteres om det enkelte ganger kan føre til en unødvendig sykeliggjøring at det bare skal være AAP-mottakere inne, og dermed at det ligger en diagnose til grunn for bruk av tiltaket. Flere av våre informanter nevner disse diagnosene som en utfordring som kan være en hindring i kandidatens møte med bedriftene. Arbeidsgivere ønsker mindre fokus på diagnoser, og mer på egenskaper og kompetanse, som jo også er ideen i matchemøtene. Spørsmålet er om reglene her hindrer bruken av en effektiv rekrutteringsmetode.

4.4 IA-virksomhetenes tilrettelegging og organisering av inkluderingen

Som vist i det foregående er det store variasjoner i arbeidsgivernes deltakelse i rekrutteringen og inkluderingen av kandidater til arbeid. I en survey gjennomført i 2013/2014 (Falkum og Solberg 2015) stilte vi spørsmål til et representativt utvalg på 1785 arbeidsgivere om virksomheten egnet seg for inkludering under delmål 2. Figuren viser prosentandelen som sier at det stemmer godt/svært godt at virksomheten passer godt for personer med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne.

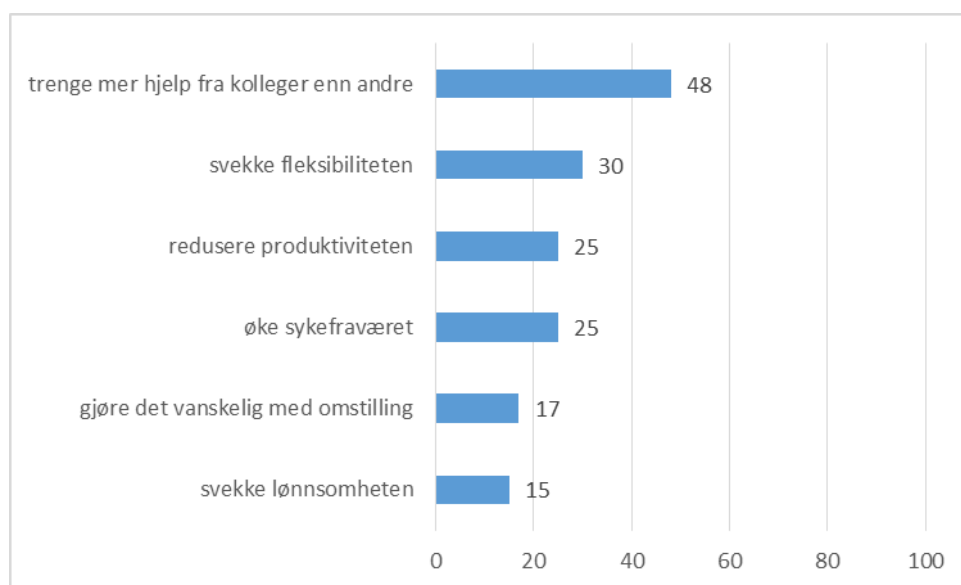
Figur 4-1 - Prosentandel arbeidsgivere som sier det stemmer godt/svært godt at de nevnte forholdene passer for personer med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne (n=1751 – 1771)



Krav til kompetanse og sikkerhet ser ut til å være hindringer for inkludering hos ganske mange av arbeidsgiverne. Arbeidsmiljøet ser ut til å være det minste problemet. Det er bare 13 prosent som mener alle arbeidsoppgavene kan utføres av personer med nedsatt funksjonsevne.

Undersøkelsen viste at litt under halvparten av bedriftene hadde gjennomført utredning av behov for tilrettelegging i løpet av de siste to årene. Av disse hadde et flertall (to av tre) ikke ansatt noen av dem i fast jobb.

Figur 4-2 - Prosentandel arbeidsgivere som svarer det stemmer godt/svært godt at ansatte med nedsatt funksjonsevne vil... (Prosenttall, n= 1739 – 1758)



Figuren viser arbeidsgivernes oppfatninger om hva det vil si å inkludere folk i målgruppen under delmål 2. Halvparten av dem mener de vil trenge mer hjelp fra kolleger enn andre, en av tre mener de vil svekke fleksibiliteten og en av fire mener de vil øke sykefraværet. Fra intervjuene har vi inntrykk av at arbeidsgivere først og fremst har fysisk funksjonshemmede i tankene, og det vil i så fall være med å fordreie deres bilde i forhold til de faktiske inkluderingsgruppene.

Dermed ser det ut til at arbeidsgiverne bør få informasjon og kunnskap om både målgrupper og muligheter for rekruttering. En justering av oppfatningene kan bidra til å skape en noe større etterspørsel etter NAV kandidater til arbeid. Som hos offentlige tjenesteytere har også arbeidsgiverne behov for inkluderingskompetanse, men den er antakelig forskjellig fra den som NAV trenger. Nav og de offentlige bidragsyterne trenger kunnskap om prosessen fra identifikasjon av behov for støtte til å komme i arbeid til oppfølging på arbeidsplassen, og kunnskap om hvor arbeidsplassene finnes og hvilke krav de stiller. Arbeidsgiverne trenger først og fremst kunnskap om hva som trengs for at kandidatene kan rekrutteres og hva som trengs for at de skal fungere på arbeidsplassen. Vi ser konturene av to forskjellige typer inkluderingskompetanse som er gjensidig avhengige av hverandre og som antakelig kan utvikles i samarbeid mellom NAV og virksomhetene.

4.5 IA-virksomhetenes erfaringer

Intervjuene viset ulike erfaringer med rekrutteringen av kandidater. Noen ganger var det full klaff:

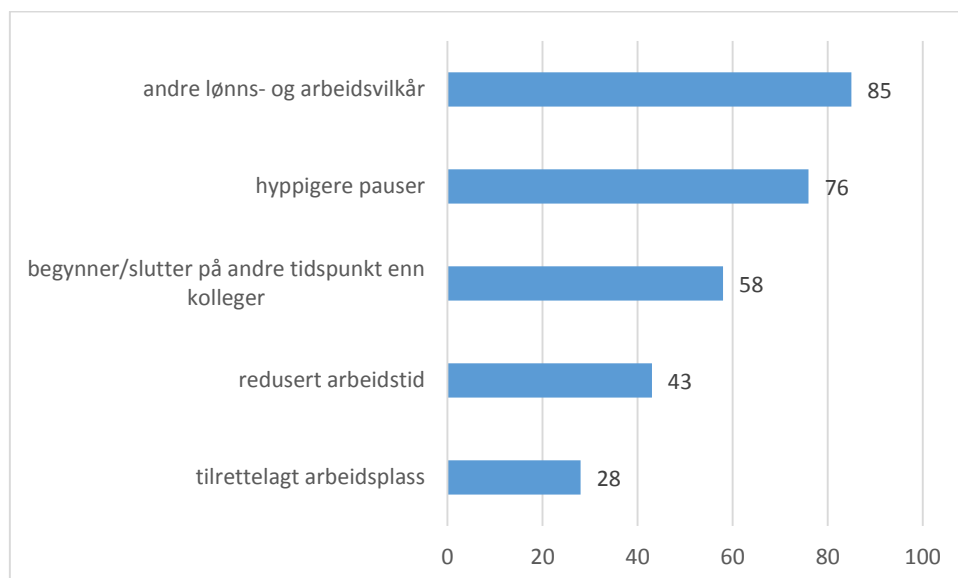
Vi hadde et case med en gutt som bare satt inne og spiste potetgull, drakk cola og spilte spill, og ellers drev med råning. Vi fikk et møte med en arbeidsgiver, og det ble full klaff med en gang. Nå er han i fast jobb.» (Veileder, NAV-kontor)

Andre ganger er det ikke like enkelt:

Vi har hatt 3 – 4 fra NAV så langt i år, men uten å finne treff. Vi har sagt at vi skal tilby 3 praksisplasser i året. Hvis vi ser på 2014 hadde vi en som var i to praksisplasser, men det endte ikke i fast jobb her. Da ble kandidaten skuffet, og det gjorde vi også. Han hadde ikke tempo til å delta i ei produksjonslinje. (Personalsjef, IA industribedrift)

I undersøkelsen om arbeidsgiverne var det 28 prosent (av 1666) som hadde ansatte som var blitt funksjonshemmede i løpet av de to siste årene. Vi spurte om hvordan bedriftene tilpasset seg situasjonene.

Figur 4-3 - Andel arbeidsgivere som sier de har fått ansatte med nedsatt funksjons-/arbeidsevne de siste to årene, og at de har fått...(n = 6006 – 663)



Vi ser at arbeidsgiverne tilpasser arbeid og arbeidsforhold til situasjonen. De rår med andre ord over intern tilpasningsmuligheter som de tar i bruk for å få til inkluderingen. Dette er lite omtalt i debatten.

De arbeidsgiverne som inkluderer mest har ansatte med nedsatt funksjons- og/eller arbeidsevne fra før. Falkum og Solberg (2015) viste at jo flere av støttemulighetene i NAV de hadde benyttet, jo mer villige og interessert var de i å inkludere. En liknende erfaring fikk vi beskrevet i Ta sjansen prosjektet. Når arbeidsgivere og kandidater møttes til jobbintervjuer var suksessraten ganske høy. I sum hadde 65 prosent av kandidatene blitt rekruttert ifølge NAV enhetene i Hedmark. Dette understreker behovet for å utvikle en inkluderingskompetanse også hos arbeidsgiverne

4.6 Oppsummering

Oppsummert peker vårt datamateriale i retning av at det er stort engasjement i NAV knyttet til inkluderingsarbeidet, og i mindre grad i IA-virksomheter. Samtidig synes det i betydelig grad å være uklarhet om målgruppen, og om virkemidler. Dette mangfoldet synes å speile det faktum at det er mange aktører inne, fra ulike felt. Det gjøres imidlertid interessante forsøk på å øke engasjementet i IA-virksomheter. En hypotese som trekkes opp i intervjuer og møter i prosjektet er at bedrifter som har signert IA-avtalen har fått en opplæring i hvilke tiltak og virkemidler som finnes i NAV-systemet, og at dette bidrar til forventninger om økonomiske tilskudd. Det reises et spørsmål om dette gjør det lettere å få kandidater inn i fast jobb betalt av arbeidsgivere uten IA-avtale enn i IA-bedrifter som forventer offentlig støtte. Vi kan verken bekrefte eller avkrefte denne hypotesen ut fra noen få kvalitative intervjuer.

Samtidig er det, som vi har vist, forsøk på samhandling mellom de ulike aktørene, ikke minst for å «smøre» disse forskjellene i begrepsbruk og angrepsmåte.

5 Oppsummering og hovedkonklusjoner

Hovedproblemstillingen i dette prosjektet har vært i hvilken grad organisering og samarbeid påvirker arbeidet med inkludering av unge funksjonshemmede i arbeidslivet. Undersøkelsen har hatt et fokus på arbeidet i og grensesnittene mellom fem sentrale aktører – NAV-kontor, Arbeidslivssenter, Hjelpemiddelsentral, NAV Fylke, og IA-bedrifter. Empirien har bestått av intervjuer med representanter for disse aktørene, samt en dialogkonferanse der alle aktørene var representert.

Undersøkelsen har avdekket at det foregår viktige forsøk på å forbedre samarbeidet, ikke minst ved ulike måter å systematisere og samle kunnskapen som finnes i feltet – om brukere/kandidater så vel som (potensielle) arbeidsgivere. Samtidig er det også fortsatt et betydelig samarbeidspotensial knyttet til inkluderingsarbeidet. I det følgende vil vi gå nærmere inn på hovedkonklusjonene.

5.1 Varierende oppfatninger av målgruppen for både Delmål 2 og Jobbstrategien

En sentral observasjon i undersøkelsen er at det fortsatt eksisterer mange forskjellige oppfatninger av målgruppen. Organisasjonsfagene peker ganske unisont på at en felles begrepsbruk er uttrykk for en felles forståelse av hensikten med virksomheten, at dette er en forutsetning for en felles målforståelse som igjen er en forutsetning for å oppnå det som ønskes. Sprikende forståelser og oppfatninger gjør det vanskelig å trekke i samme retning og å oppnå hensikten med virksomheten. Ulike oppfatninger fører til ulike praktiseringer.

I undersøkelsen har vi pekt på ulike definisjoner av målgruppen. Én definisjon er unge personer med nedsatt funksjons/arbeidsevne, i tråd med både Delmål 2 og Jobbstrategiens målgruppe (selv om denne også har endret seg underveis). En annen definisjon er unge personer mer generelt. Der går argumentasjonen delvis på at arbeidsmetodikken og tiltakene til unge både med og uten nedsatt arbeidsevne er relativt like, delvis på at det kan være uklart hva som ligger i nedsatt arbeidsevne og at dette kan endre seg over tid og i ulike situasjoner, og delvis en kritikk av det som oppfattes som en unødvendig sykeliggjøring/stigmatisering av brukerne som følge av at det må en diagnose til for å få tilgang til de aller fleste av tiltakene og ressursene.

I innledningen skilte vi mellom *definisjon* av målgrupper og *prioritering* av målgrupper. Undersøkelsen viser at definisjonene også kan formes og utvikles av prioriteringene som gjøres i praksis, og det kan i seg selv forklare det som er ut som en nærmest kontinuerlig begrepsdannelse.

En tredje definisjon, som henger tett sammen med den andre, er knyttet til en begrepsbruk om de unge som «kandidater» og ikke primært som «brukere». Denne begrepsbruken synes delvis å henge sammen med at begreper som nedsatt funksjonsevne og/eller arbeidsevne ikke oppfattes som riktig og relevant, ikke minst når de inngår i en dialog med potensielle arbeidsgivere. Ofte synes virksomheter å etterspørre kvaliteter og erfaringer som samsvarer med oppgavene som skal utføres. Begrepsapparatet knyttet til kandidater representerer derfor en mer markedsorientert diskurs.

Vi har ikke nok data til å si noe om graden og variasjonen av denne diskusjonen, men den speiler ulikheter mellom en tenkning knyttet til *inkludering* og en knyttet til *rekruttering*. Den speiler også viktige forskjeller mellom sentral politikktutforming knyttet blant annet til Jobbstrategien, og hvordan dette praktiseres lokalt i NAV, og ikke minst hvilke diskusjoner som føres lokalt innenfor de ulike begrepsapparatene.

Videre er det uklartheter i hva som ligger i begrepet funksjonsnedsettelse, ikke minst mellom NAV og IA-virksomheter. På den ene siden snakker NAV om unge personer med «nedsatt arbeidsevne», og

hvor det ikke skilles mellom fysiske og psykiske (og andre) typer av nedsatt arbeidsevne. Det store flertallet av NAV's (unge) brukere har utfordringer knyttet til mental helse og sosiale ferdigheter. På den andre siden har arbeidsgivere tradisjonelt sett oppfattet brukergruppen som unge personer med nedsatt funksjonsevne, særlig fysiske funksjonshemminger. Disse motsetningene fører til et paradoks, der NAV ikke klarer å «finne» relevante kandidater til IA-virksomhetene. Forskjellig forståelse av målene og hvem målgruppen er gjør det vanskelig å oppnå ønskede resultater.

5.2 Økt kunnskap og samarbeid mellom enhetene

En annen observasjon er at det synes å være en gradvis økning i kunnskap og forståelser på tvers av enhetene, og at dette er ganske ferske prosesser. Ett aspekt er forsøk på å jobbe forbi de formelle grensesnittene som eksisterer spesielt internt i NAV. For eksempel har vi omtalt forsøk på å utvikle nye, mer fleksible grenser mellom NAV-kontor og Arbeidslivssentrene. Også Hjelpemiddelsentralene framstår som villige, men synes ofte å være ubenyttede ressurser i oppfølgings/rekrutterings-arbeidet på NAV-kontorene.

I denne konteksten handler slike forsøk om å utvikle grenseflatene mellom aktørene, ikke bare om å «ta saken i egne hender», ettersom de går utover den tradisjonelle arbeidsdelingen. Snarere kan de sees på som læringsarenaer, der aktørene får kunnskap om hverandres kompetanse, samt får et forhold til oppfølgingsarbeidet som en *felles* oppgave.

Som en del av dette har vi også vist nyttigheten av at det oppstår nye formelle møteplasser lokalt. Matchemøter er et eksempel på dette. Disse fungerer ikke bare som en arena som bidrar til mer tverrfaglig avklaring av brukere. De fungerer også som en viktig læringsarena, både mellom aktørene, men ikke minst også internt på kontoret. Spesielt synes matchemøter å være viktige for små og mellomstore kontorer som ikke har de ulike kompetansene inne, og som i liten grad synes å ha slike former for møteplasser. For større kontorer vil det kunne være lignende prosesser allerede, for eksempel ved at de har egne store ungdomsteam/-avdelinger og/eller egne markeds-/rekrutteringsteam.

5.3 Forskjeller i prioritering av målgruppen

En tredje observasjon er at det er betydelige forskjeller i prioriteringen av arbeidet med inkludering av målgruppen.

Internt i NAV er unge en i utgangspunktet er en gruppe som prioriteres høyt i NAV-systemet. For eksempel kommer denne prioriteringen til syne gjennom organiseringen av egne ungdomsteam på NAV-kontorene. En slik organisering representerer en form for «målgruppeorganisering», dvs. en spesialisering av arbeidet inn mot konkrete målgrupper, selv om størrelsen og formen på disse teamene varierer fra kontor til kontor. Viktige fordeler med slik spesialisering er at den i større grad er rettet mot brukernes behov og mindre mot ytelsene (for eksempel AAP eller sosialtjenesten), bidrar til økt tverrfaglighet, og ikke minst at kontorene får en egen gruppe med medarbeidere som jobber dedikert med ungdom. Samtidig kan det være utfordringer ved at det primært er de unge som står tettest på arbeidsmålet som prioriteres.

Prioriteringen kommer også til syne gjennom fylkeskoordinatorstillingen på fylkesnivå i NAV og gjennom arbeidslivskoatchen på Arbeidslivssenteret. Disse stillingene synes å bidra med å overføre erfaringer og kompetanse om arbeidslivet og arbeidssituasjonen i fylket/regionen til NAV-kontorene. Det ser ut til å være et potensial for å få disse kompetansene koblet enda tettere på oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene, blant annet ved at den innarbeides tydeligere i kontorenes arbeid som en større helhet, og ikke bare i deler av kontorene. Dette kan være krevende for den ene coachen i fylket. Kanskje kan kunnskapen digitaliseres og/eller overføres i elektroniske medier.

I IA-virksomhetene synes målgruppen å prioriteres betydelig lavere, selv om det er variasjoner i materialet. Arbeidsgiverne ser ut til å være mer opptatt av å prioritere kandidater som har kompetanse eller ressurser de trenger på arbeidsplassen. Et aspekt er hva som er IA-virksomhetenes målsetninger med inkluderingsarbeidet. Som regel synes det å være praksisplasser som etterspørres, og med en gang det blir snakk om varig ansettelse er bedriftene mer usikre. En motivasjon med inkluderingen synes således å henge sammen med å ta et sosialt ansvar, og/eller å *framstå* som sosialt ansvarlig i kommunen/regionen.

Det finnes ulike former for lønnstilskudd i NAV, og den nye arbeidsmiljøloven åpner for mer avgrensede og/eller midlertidige ansettelsesforhold. Generelt synes det å være en mangelfull forståelse av disse virkemidlene i IA-virksomhetene. Spørsmålet handler derfor ikke bare om sosial ansvar, eller mangel på dette, men om kunnskap om virkemidlene, som nevnt trenger også arbeidsgiverne inkluderingskompetanse.

Selv om målgruppen prioriteres på papiret, finnes det få IA-ansvarlige i virksomheter som er direkte koblet opp mot rekruttering. Dette gjelder spesielt de større aktørene, ikke minst i offentlig sektor. I to av virksomhetene vi intervjuet var det etablert inkluderingsutvalg der både personalavdeling og til-litsvalgte deltok, men dette er snarere unntaket enn regelen. Som regel er det ansatte som driver med HMS (helse, miljø, sikkerhet) som har ansvaret også for inkluderingsarbeidet. Dette bidrar til å opprettholde spriket mellom bruk av praksisplass og mer varige ansettelsesordninger. Ikke minst bidrar det til å opprettholde et fokus på inkludering, og i mindre grad på rekruttering. IA arbeidet generelt, og delmål 2 spesielt ser ikke ut til å være godt forankret i verken i den strategiske ledelsen eller i den daglige driften. I mange virksomheter blir inkluderingen noe som ivaretas i de administrative støtte-funksjonene. I noen bedrifter har de tatt skrittet helt ut og knyttet inkludering av de som står utenfor direkte til produksjons og driftsledelsen. De ser ut til å lykkes bedre enn de som ikke gjør det.

5.4 Det er fortsatt samordningsutfordringer

En fjerde observasjon er at det fortsatt er forhold som forpurrer forsøkene på økt samordning og samarbeid mellom NAV og IA-virksomheter.

Et relativt «enkelt» forhold, men som har betydelige ringvirkninger, er at det for IA-virksomhetene er vanskelig å få tak i veiledere på NAV-kontor. De ønsker seg også i stor grad en fast veileder, som har førstehåndskunnskap om deres praktikanter/ansatte og deres bedrift. Ofte kan det være snakk om korte avklaringer eller spørsmål, der et telefonnummer ville være tilstrekkelig.

Denne kontaktproblematikken har to aspekter ved seg. For det første er det praksis i NAV (på statlig side) at veilederne ikke gir ut telefonnumre eller e-postkontakt. I stedet for henviser de brukere og arbeidsgivere å ringe kontaktsenteret. De kan også henviser til rådgiverne på Arbeidslivssentrene som gir ut telefonnumre, men disse har mindre kunnskap om konkrete brukersaker. Denne praksisen er i sam-svar med den såkalte Kanalstrategien i NAV som skal frigjøre ressurser på NAV-kontorene til oppføl-gingsarbeid ved at de ikke får telefonhenvendelser. Imidlertid oppstår et paradoks ved at det er nett-opp i disse (telefon-)relasjonene at mye av det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet gjøres.

For det andre er det på mange NAV-kontorer utfordringer med mange brukere i hver enkelt ansattes portefølje, spesielt på AAP-området. I følge de ansatte på NAV-kontorene har de av den grunn i liten grad mulighet til å ha kontakter med virksomheter som en del av oppfølgingsarbeidet. De opplever også vansker med å prioritere brukere, ved at de ikke rekker å få oversikt over brukerporteføljen.

Hvorvidt manglende ressurser til oppfølging i virksomheter er realiteter i den forstand at det gjenspeiler faktiske, konkrete umuligheter med å få oversikt og å prioritere brukere, eller hvorvidt de gjenspeiler at det ikke er en optimal organisering eller arbeidsdeling har vi ikke god nok empiri på til å svare på. Dette er og vil i mange tilfeller være en betydelig ledelsesutfordring på NAV-kontorene. Det vi med større sikkerhet kan si er disse utfordringene synes i betydelig mindre grad å være tilstede på kontorer med ansatte i ungdomsteam, med dedikerte ungdomsporteføljer.

5.5 Organisering og samarbeid spiller en rolle

I forlengelsen av det foregående resonnementet er en femte observasjon – eller en tentativ konklusjon – at organisering spiller en potensielt viktig rolle i inkluderingsarbeidet. Samtidig er organisering aldri målet, men et middel, som igjen er underlagt strukturelle forhold som villighet og ressurser. Dette er til en viss grad en «høna-og-egget»-problemstilling, i den forstand at de kausale effektene går begge veier – med andre ord at organisering vil kunne frigjøre ressurser, men at det også trengs ressurser for å kunne organisere mest mulig hensiktsmessig.

Selv om vi ikke har empiri til å kunne si noe entydig om effektene av organisering på ressursbruk, inneholder denne undersøkelsen mange eksempler på at organisering spiller en viktig rolle i arbeidet med å bidra til økt samarbeid og til bedre arbeidsflyt og flyt av kompetanse.

Matchemøter er ett eksempel på organisering av nye (interne) møteplasser i NAV; Ta Sjansen er et annet eksempel på organisering av eksterne møteplasser. Slike former for organisering handler i mindre grad om å «flytte på bokser» i organisasjonskartet, dvs. flytte personell og ressurser. Snarere handler det om å koble aktører på nye måter. Når det gjelder mer strukturelle organisatoriske endringer synes i særlig grad opprettelsen av ungdomsteam å være positivt, som nevnt tidligere.

Imidlertid synes størrelse på NAV-kontorene å være en viktig faktor for oppfølgingsarbeidet. Jo større kontorer, jo flere muligheter har de til å spesialisere seg inn mot ungdomsarbeidet og markedskompetanse. For eksempel har de i NAV Bærum hatt et langvarig samarbeid med Sandvika Storsenter – først som eksternt prosjekt, og dernest flyttet inn i linja, med en egen kontaktperson/ansvarlig på kontoret.

På små kontorer er frihetsgradene desto mindre, og på de aller minste kontorene er det kanskje bare én person som holder på med AAP-området (uavhengig av alder). Ut i fra denne undersøkelsens perspektiv synes derfor store kontorer å bidra positivt til inkluderingsarbeidet for unge med funksjonsnedsettelse. Dette er også i samsvar med Vågang-utvalgets innstilling. Imidlertid vet vi også fra evalueringen av NAV-reformen at mindre kontorer scorer bedre enn store kontorer jevnt over på oppfølgingsarbeidet. Dette skyldes ikke minst at små kontorer har «smådriftsfordeler» som fleksibilitet, kunnskap om kontorets samlede brukermasser, osv. (se Fossetøl, Breit, Borg, 2016). Det er med andre ikke gitt at størrelse alene styrker innfrielse av delmål 2. Bærum er et stort kontor, men det har også organisert arbeidet på en spesiell måte sammenliknet med andre. Det gjelder spesielt relasjonen til Sandvika kjøpesenter som vi oppfatter som ganske unik.

5.6 For lite fokus på etterspørselssiden?

En sjetteste observasjon er at det synes å være for lite fokus på etterspørselssiden i inkluderingsfeltet, spesielt knyttet til den yngre aldersgruppen. Feltet kan sees på som et marked bestående av en etterspørselsside – dvs. IA-virksomheter spesielt, og virksomheter generelt – og en tilbudsside – dvs. avklaring og oppfølging av unge personer med nedsatt funksjonsevne. For at et marked skal fungere må det være samsvar mellom tilbud og etterspørsel. Det meste av det politiske trykket mot denne aldersgruppen er på tilbudssiden, for eksempel gjennom Jobbstrategien. En viktig politisk utfordring er derfor å

få opp etterspørselssiden – ikke bare etter midlertidig og praksis-relatert arbeidskraft, men etter mer varige forhold.

I vårt materiale fremkommer flere argumentasjoner som vektlegger dette. En argumentasjon handler om en kritikk av at det er for lite fokus på virksomheter som kan inkludere de «tyngste» eller «vanskeligste» brukerne. Fra forskningen om inkluderingskompetanse vet vi at mange av utfordringene ikke nødvendigvis handler om manglende villighet til å tilrettelegge arbeidsplasser for slike brukere, men om manglende kompetanse til hvordan det kan gjøres rent praktisk. I tilfeller der dette synes å virke er det ofte kommunale arbeidsplasser, spesialisert mot tiltak for personer med spesielt tilpasset innsats, i NAVs terminologi.

En annen argumentasjon handler, som tidligere nevnt, om å få IA-ansvarlige i virksomheter mer direkte koblet opp mot rekrutteringsarbeidet som gjøres. Mer generelt synes mye å handle om å utvikle arbeids- og ansettelsesprosesser som tar høyde for at det kanskje viktigste inkluderingsarbeidet fungerer i nettopp disse prosessene. Så lenge inkludering er noe som ivaretas i støttefunksjoner i virksomhetene, og ikke i det ordinære rekrutterings- og ansettelsesarbeidet, frikobles inkluderingen fra virksomhetens etterspørsel etter arbeidskraft. Inkluderingen blir noe annet enn rekruttering. Dette kan blant annet styrkes med økt ansvarliggjøring av tillitsvalgte på arbeidsplassene. De har ofte for liten kompetanse om IA-arbeid, og kobles ofte ikke på før utlysningstekster er skrevet og kandidater er kalt inn til intervju. Da er det ofte for sent å tenke inkludering. Regjeringen Solberg har satt søkelyset etterspørselsproblematikken i Prop 39 L (2014 – 2015).

En sentral utfordring i arbeidet med å få med fagforeninger/tillitsvalgte synes i noen grad å være betinget av at fagforeningenes primære rolle er å jobbe for sine medlemmer – som i stor grad allerede *har* en arbeidsgiver. Målgruppen for inkluderingsarbeidet primært personer som står utenfor arbeidslivet. Dette synes å være en sentral praktisk utfordring i virksomheter, til tross for at de er forpliktet til inkludering gjennom IA-avtalen.

En tredje argumentasjon handler om å videreutvikle møteplasser mellom «tilbyderne» og «etterspørerne». I vårt materiale har vi blant annet sett slike møteplasser i Ta Sjansen, etter «speed-dating»-prinsipp, samt i ulike former for jobbmesser. En utfordring i det videre inkluderingsarbeidet er å utvikle kompetanse på oppsett og organisering av slike møteplasser.

5.7 Noen alternative utviklingsbaner

Inkluderingskompetanse for NAV og inkluderingskompetanse for arbeidsgivere er to forskjellige ting, men begge formene for kompetanse ser ut til å forutsette et samspill. Begge kunnskapene kan vokse fram samtidig og i fellesskap. NAV, og særlig NAV kontorene, trenger mer kunnskap om arbeidsgiverne og deres muligheter til å rekruttere kandidater til arbeid. De trenger også mer kunnskap om hva slags arbeid som finnes i deres nærområder og hva det arbeidet krever av kunnskap, ressurser og ferdigheter hos kandidatene. Mange av arbeidsgiverne trenger kunnskap om mål og målgrupper, hva de kan forvente av dem og hva de vil kreve av endring og tilpasninger på arbeidsplassene for å kunne fungere i jobb. Denne kunnskapen er det ikke bare arbeidsgiverne som trenger, men også arbeidstakerne og deres organisasjoner. Det vil være en utfordring framover, ikke bare for NAV men også for fagforeningene og andre aktører, å få spredt denne kunnskapen i systemet.

Den mest konstruktive utviklingsbanen vi har sett i dette prosjektet er samarbeidet internt i NAV – i særlig grad der Arbeidslivsentrene og Hjelpemiddelsentralene blir sett på som medspillere i inkluderings- og rekrutteringsprosessene ved NAV-kontorene. Det finnes også konstruktive utviklingsbaner i grensesnittet mellom NAV og IA-virksomhetene, spesielt knyttet til Ta sjansen og til bredere forsøk med NAV-ansatte som støttepersonell i skoleverket noen dager i uka.

Disse prosessene er innovative på tre måter:

- De bidrar til kunnskapsutveksling mellom NAV enheter og nivåer, noen ganger trekker de også inn arbeidsgivere på disse læringsarenaene. Det bør testes ut mer systematisk.
- Ny kunnskap utvikles i en faktisk arbeidsprosess der alle bidrar med sitt for å finne en løsning. Summen av kunnskap blir større, og noe mer enn summen av hver av deltakernes kunnskap fordi løsninger ingen av dem ville sett alene kommer ut av utvekslingen og det løsningsorienterte samarbeidet.
- Organiseringen av inkluderingsarbeidet utvikles og forenkles når de nødvendige partene er til stede samtidig. Generalistene lokalt spesialiseres, og spesialkompetansen generaliseres ved at spesialistene får praktisert kunnskapen direkte der den trengs mest.

Samlet sett er dette organisasjonsutviklende læringsarenaer. Både begrepsforståelse, organisasjonsstrukturer og inkluderingsprosesser tjener på læring i fellesskap. Dette bør testes og videreutvikles.

5.8 Noen erfaringer i lys av Vångeng-utvalgets rapport

Disse læringsarenaene samsvarer godt med signalene fra Vångengutvalgets rapport (ref, 2015). Innstillingen pekte blant annet på behov for å utvikle mer myndige NAV-kontor og å videreutvikle NAV-kontorenes rolle som utgangspunkt for læring og kobling av kompetanser (s. 238-241). I særlig grad ble det pekt på at «[d]ette krever at det eksisterer formelle arenaer for refleksjon og debatt om hva som er god veiledning og oppfølging [...]» (se også Bay, Breit, Fossetøl, Skevik Grødem, og Terum, 2015).

Vångeng-utvalget pekte også på behovet for å utvikle større NAV-kontor, og muligheten for å flytte Arbeidslivssentrene inn i NAV-kontorene. Dette er en vanskelig problemstilling, ikke minst gitt at både effektevalueringen og prosessevalueringen av NAV-reformen viste at størrelse virker negativt på sannsynligheten for at brukere kommer i arbeid (Fossetøl, Breit, Borg, 2016). Videre har argumenter mot sammenslåing blant annet blitt begrunnet i en frykt for at Arbeidslivssentrenes kompetanse vil bli utvannet dersom stillingene ved Arbeidslivssentrene spres ut i NAV-kontorene. Opprettholdelse og videreutvikling av kompetansen i sentrene har bedre vilkår i et eget fagmiljø ifølge informantene i alle NAV enhetene. Spredningen og en mer aktiv bruk av kompetansen bør heller komme med at sentrenes deltakelse i det lokale rekrutterings- og inkluderingsarbeidet styrkes i utvikling av nye metoder, prosesser og samarbeidsformer i rekruttering og inkludering i tråd med delmål 2 og Jobbstrategien.

Basert på denne undersøkelsen er det vanskelig å konkludere i forhold til betydningen av kontorstørrelse. Men med utgangspunkt i rekrutterings- og formidlingsarbeidet synes størrelse å være en fordel. Større kontorer har større muligheter for spesialisering, for eksempel med egne markeds- og/eller rekrutteringsteam som i praksis besitter mye av den kompetansen som i dag finnes i Arbeidslivssentrene. Mellomstore eller små kontorer har i liten grad mulighet til å gjøre slike spesialiseringer, og disse oppgavene er gjerne lagt til ansatte som også har oppfølgingsoppgaver knyttet til individuelle brukere.

I store kontor kan det være muligheter for spesialisering innenfor markeds- og rekrutteringsområdet. Det finnes egne team som kan bidra til å opprettholde en kompetanse og et fokus ved enkelte store kontor. Store kontorer med denne typen spesialisering kan til en viss grad overlape Arbeidslivssentrenes arbeid med rekruttering. Arbeidslivssentrene har imidlertid et større mandat og kompetanse på flere områder som ikke nødvendigvis kan opprettholdes av rekrutterings- og markedsteam i noen av de største NAV kontorene. Dessuten er spørsmålet vanskeligere jo mindre kontorene blir, og det kanskje bare én eller en halv stilling vil utgjøre markeds- og rekrutteringskompetansen. Da vil det være svært vanskelig å sikre at kompetansen bevares.

Det å overføre arbeidslivssenteret til NAV-kontor kan støtte opp under NAV kontoret sin utvikling i arbeid med rekruttering og inkludering, men det er stor risiko for at det ikke blir mulig å opprettholde den spesialiserte kompetansen som dagens arbeidslivssentre har. Det gjelder særlig kompetansen på systemrettet og forebyggende bistand til virksomhetene. Fokuset i det systemrettede arbeid opp mot IA-virksomhetene er nå «helsefremmende arbeidsplasser» og Arbeidslivssentrene bidrar i prosesser som utvikler arbeidsplasser som er gode på å beholde og rekruttere ansatte med redusert arbeidsevne. I rolledokumentet for Arbeidslivssentrene heter det at

«NAV Arbeidslivssenters hovedinnretning skal være mot nærværsfremmende og forebyggende arbeid i virksomhetene. ... Sentrale faktorer i det fraværsforebyggende arbeidet er generell arbeidsmiljøutvikling, gode rutiner og kompetanseutvikling i virksomheten.».

Vi anbefaler å opprettholde Arbeidslivssentrene som egen enhet. Undersøkelsen har vist at samarbeidet mellom alle NAV enhetene og IA virksomhetene kan bygges opp og virke som en organisert lærings- og utviklingsarena der kompetansen styrkes i alle enhetene gjennom felles deltakelse i rekruttering og inkludering. Det har bidratt til innovasjon i metoder og prosesser. Dette har vært en fruktbar strategi for å styrke NAV kontorenes rolle i rekruttering og inkludering av unge kandidater til arbeid, i tråd med forslag i innstillingen fra Vågang-utvalget (s238 – 241).

Referanser

- Andreassen, T.A. og Fosseth, K (red.). 2012. *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.
- Berge, T, & Falkum, E. (2013). Se mulighetene. Arbeidsliv og psykisk helse. Gyldendal Akademisk.
- Brage S, Thune O. (2009). Medisinske årsaker til uførhet i alderen 25-39 år. *Arbeid og velferd*, 1/2009. Oslo: NAV
- Brage, S. og O. Thune (2015) Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 1/2015. Oslo: NAV
- Dyrstad, K., Mandal, R. og Ose, S. O. (2014). Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. Trondheim: SINTEF.
- Falkum, E. og A. G. Solberg (2015) Arbeidsgiveres inkluderingsevne. Oslo: AFI-rapport
- Falkum, E. (2012) Risiko og inkludering. Oslo: Afi-rapport
- Falkum, E. (2005) Evne til endring. Trygdeetaten i Rogaland som case. Fafo-rapport 499
- Falkum, Eivind (1985) Nytteoppfatninger og brukervedvirkning i offentlig tjenesteyting, i Bleiklie, Ivar, Petter Bomann-Larsen, Eivind Falkum, Thorvald Gran og Thor Øivind Jensen (red): *Politikkens forvaltning*, Bergen, Oslo: Universitetsforlaget (s. 241-254)
- Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. 2014. NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 1: 83-98.
- Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (2014). Inkluderingskompetanse – et fagfelt i utvikling. Oslo: Gyldendal.
- Fosseth, K., Alm Andreassen, T, Breit, E, Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93, 2: 290-306.
- Fosseth, K., Breit, E., og Borg, E. 2014. NAV-reformen (2014): En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. AFI rapport 13/2014.
- Fosseth, K., Breit, E. og Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 1-2, 2016.
- Norvoll, R. og Fosseth, K. (2010). Funksjonshemming og arbeid – en kunnskapsstatus. Oslo: AFI-rapport.
- Ose, S. Osborg, A. M. Bjerkan, I. Pettersen, K. G. Hem. A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T. O. Mo, P. Ø. Saksvik (2009). Evaluering av IA-avtalen 2001-2009. Trondheim: SINTEF
- Ose, S.O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I., og Jensberg, H. (2013). Evaluering av IA-avtalen 2010-2013. Trondheim: SINTEF.
- Steen, A. H., S. Legard, J. E. Jessen, N. Anker, og P. G. Madsen (2012) Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av funksjonshemmede. Oslo: AFI-rapport 2012
- Vångentvalget (2015). Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom, og tettere på arbeidsmarkedet. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no