

Rapport

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Forfattere

Karin Dyrstad, Roland Mandal og Solveig Osborg Ose



Rapport

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Undertittel

EMNEORD:
Inkluderende arbeidsliv
Jobbstrategien
NAV
Nedsatt funksjonsevne
Ungdom

VERSJON

Endelig rapport

DATO

2014-01-17

FORFATTER(E)

Karin Dyrstad, Roland Mandal og Solveig Osborg Ose

OPPDRAGSGIVER(E)

Arbeids- og sosialdepartementet

OPPDRAGSGIVERS REF.

John Petter Bøe

PROSJEKTNR

60F24410

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

255 sider inkl. vedlegg

SAMMENDRAG


Rapporten presenterer resultater fra evalueringen av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. Hensikten med evalueringen har vært å undersøke hvordan implementeringen av Jobbstrategien har foregått. Sentrale problemstillinger har blant annet vært å finne ut hvordan arbeidet er organisert, kjennetegn, operasjonalisering og prioritering av Jobbstrategiens målgruppe, og bruk av ulike virkemidler, særlig bruk av mentorordning, tilretteleggingstilskudd og tilretteleggingsgaranti.

Datakildene i prosjektet har vært dokumentgjennomgang, intervju med personene som innehar 40 stillinger som ble opprettet med Jobbstrategien, ansatte ved utvalgte NAV-kontor, spørreundersøkelse med NAV-kontorene, og intervju med arbeidsgivere og personer i målgruppa.

Iverksettingen av Jobbstrategien er i all hovedsak organisert gjennom stillingene som ble opprettet. I noen få kommuner er det opprettet Jobbstrategi-team ved NAV-kontoret. Flertallet av NAV-kontorene har faset Jobbstrategien inn i det generelle arbeidet som gjøres for ungdomsgruppa. Ungdom er en prioritert gruppa ved de aller fleste NAV-kontorene. Flertallet i målgruppa har en kombinasjon av psykiske lidelser, sosiale problemer og lav utdanning. De nye virkemidlene beskrives som gode, men er lite brukt.

PROSJEKTLEDER

Forskningsleder Solveig Osborg Ose

SIGNATUR**SIGNATUR****KONTROLLERT AV**

Seniorforsker Jan W. Lippestad

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Forskningsjef Randi Eidsmo Reinertsen

RAPPORTNR

SINTEF A25820

ISBN

978-82-14-05662-4

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Historikk

| VERSJON | DATO | VERSJONSBESKRIVELSE |
|---------|------------|---------------------|
| Endelig | 2014-01-17 | Endelig rapport |

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Innledning | 10 |
| 1.1 | Funksjonshemmet, nedsatt funksjonsevne, nedsatt arbeidsevne? | 12 |
| 1.1.1 | Målgruppa for Jobbstrategien | 12 |
| 1.1.2 | Personer med nedsatt funksjonsevne | 13 |
| 1.1.3 | Personer med nedsatt arbeidsevne som definert gjennom regelverk..... | 15 |
| 1.1.4 | Oppsummering | 17 |
| 1.2 | Problemstillinger | 18 |
| 1.3 | Rapportens struktur | 19 |
| 2 | Metodisk tilnærming og datainnsamling | 20 |
| 2.1 | Dokumentgjennomgang | 20 |
| 2.2 | Intervju med personer i Arbeids- og velferdsdirektoratet..... | 21 |
| 2.3 | Intervju med 19 fylkeskoordinatorer ved NAV Fylke | 21 |
| 2.4 | Intervju med 19 arbeidslivscoacher ved NAV Arbeidslivssenter | 22 |
| 2.5 | Samling med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher | 22 |
| 2.6 | Intervju med ansatte ved utvalgte lokale NAV-kontor | 23 |
| 2.7 | Spørreskjemaundersøkelse blant NAV-kontorene | 23 |
| 2.8 | Intervju med tiltaksdeltakere og arbeidsgivere | 26 |
| 2.9 | Begrensninger ved datainnsamlingen | 27 |
| 2.10 | Oppsummering | 27 |
| 3 | Tidligere forskning og dokumentgjennomgang | 28 |
| 3.1 | Norsk arbeidsliv og holdninger blant arbeidsgiverne | 28 |
| 3.2 | Unge utenfor arbeidslivet | 31 |
| 3.3 | Tidligere evalueringer av relevante tiltak | 35 |
| 3.4 | Dokumentgjennomgang | 36 |
| 3.4.1 | Lansering av Jobbstrategien | 37 |
| 3.4.2 | Forarbeidet til Jobbstrategien | 40 |
| 3.4.3 | Tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev til fylkene | 42 |
| 3.4.3.1 | Tildelingsbrevet | 42 |
| 3.4.3.2 | Mål- og disponeringsbrev til fylkeskontorene | 47 |
| 3.4.4 | Stillinger øremerket Jobbstrategien | 50 |
| 3.4.4.1 | Sentralt | 50 |
| 3.4.4.2 | Fylkeskoordinator for Jobbstrategien..... | 51 |
| 3.4.4.3 | Arbeidslivscoach ved NAV Arbeidslivssenter..... | 52 |
| 3.5 | Oppsummering | 53 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4 | Målgruppa for Jobbstrategien | 55 |
| 4.1 | Definisjon versus operasjonalisering | 55 |
| 4.2 | Informasjon og innsalg av målgruppa | 57 |
| 4.3 | Operasjonalisering av målgruppa | 61 |
| 4.4 | Hva kjennetegner målgruppa slik den oppleves i NAV? | 67 |
| 4.5 | Å jobbe med målgruppa | 69 |
| 4.6 | Prioritering av målgruppa | 71 |
| 4.7 | Oppsummering | 76 |
| 5 | Implementering: forståelse, forankring og styring | 78 |
| 5.1 | Forståelse av Jobbstrategien | 78 |
| 5.2 | Forankring av Jobbstrategien..... | 81 |
| 5.2.1 | Forankring av Jobbstrategien i NAV Fylke | 81 |
| 5.2.2 | Forankring av Jobbstrategien ved arbeidslivssentrene | 83 |
| 5.2.3 | Forankring av Jobbstrategien ved NAV-kontorene | 86 |
| 5.3 | Styring og støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet..... | 90 |
| 5.3.1 | Erfaringssamlinger for arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer | 92 |
| 5.3.2 | Statistikk og måltall | 94 |
| 5.4 | Rollene som fylkeskoordinator og arbeidslivscoach..... | 95 |
| 5.4.1 | Rekruttering av fylkeskoordinator og arbeidslivscoach | 95 |
| 5.4.2 | Stillingsbeskrivelsen til fylkeskoordinatorene | 98 |
| 5.4.3 | Stillingsbeskrivelsen som arbeidslivscoach | 100 |
| 5.5 | Rapportering og styringsinformasjon | 101 |
| 5.6 | Samarbeid internt i NAV | 103 |
| 5.7 | Oppsummering | 107 |
| 6 | Arbeidsmåte på fylkesnivå | 110 |
| 6.1 | Arbeidsoppgavene til fylkeskoordinator..... | 110 |
| 6.1.1 | System- og individrettet innsats | 113 |
| 6.2 | Arbeidsoppgavene til arbeidslivscoach..... | 114 |
| 6.2.1 | System- og individrettet innsats | 122 |
| 6.3 | Samarbeid og arbeidsdeling mellom arbeidslivscoach og fylkeskoordinator..... | 124 |
| 6.4 | Samarbeid mellom NAV Fylke og andre aktører..... | 126 |
| 6.4.1 | Helse – NAV Fylke | 126 |
| 6.4.2 | Utdanning - NAV Fylke..... | 127 |
| 6.5 | Oppfølging av arbeidsgivere og brukere..... | 132 |
| 6.5.1 | Erfaringer fra brukerne | 132 |
| 6.5.2 | Arbeidsgivernes erfaringer | 133 |
| 6.6 | Fagnettverk for delmål 2..... | 134 |
| 6.7 | Oppsummering | 135 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Arbeidsmåte ved NAV-kontorene | 137 |
| 7.1 | Hvordan foregår arbeidet med Jobbstrategien? | 137 |
| 7.1.1 | Organisering av arbeidet med Jobbstrategien | 137 |
| 7.1.2 | Ungdomsteam | 140 |
| 7.1.3 | Jobbstrategiteam | 143 |
| 7.1.4 | Andre satsinger ved NAV-kontorene | 145 |
| 7.2 | Arbeidsmåte og arbeid først | 146 |
| 7.2.1 | Arbeidsrettede tiltak, markedskunnskap og bruk av arbeidsmarkedsbedrift | 146 |
| 7.2.2 | Identifisering av brukere i målgruppa | 148 |
| 7.2.3 | Jobbmatch og matchemøter | 152 |
| 7.3 | Kompetanse ved NAV-kontorene | 154 |
| 7.3.1 | Innføring av standard for arbeidsrettet brukeropfølging | 156 |
| 7.4 | Arbeidsbelastning ved NAV-kontorene | 157 |
| 7.5 | Samarbeid mellom NAV-kontorene og eksterne aktører | 162 |
| 7.5.1 | Helse – NAV-kontorene | 162 |
| 7.5.2 | Utdanning – NAV-kontorene | 164 |
| 7.6 | Oppsummering | 166 |
| 8 | Tiltak og tiltaksbruk i Jobbstrategien | 168 |
| 8.1 | Arbeidsrettede tiltak i NAV | 168 |
| 8.1.1 | Virkemidler innenfor Jobbstrategien | 170 |
| 8.2 | Erfaringer med arbeidsrettede tiltak ved NAV-kontorene | 173 |
| 8.3 | Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne | 176 |
| 8.3.1 | Oppsummering | 180 |
| 8.4 | Mentorordningen | 181 |
| 8.4.1 | Mentorordningen treffer målgruppa for Jobbstrategien | 182 |
| 8.4.2 | Mentorordningen som avlastning for NAV-kontoret | 184 |
| 8.4.3 | Mentor som nøkkel for økt utprøving i ordinært arbeidsliv | 187 |
| 8.4.4 | Opplæring av mentorer | 188 |
| 8.4.5 | Oppsummering | 190 |
| 8.5 | Tilretteleggingsgaranti (TG) | 191 |
| 8.5.1 | Fra ord til handling – en krevende overgang | 193 |
| 8.5.2 | TG – verdipapir i baklomma? | 197 |
| 8.5.3 | Oppsummering | 198 |
| 8.6 | Funksjonsassistanse i arbeidslivet | 199 |
| 8.6.1 | Oppsummering | 201 |
| 8.7 | Lønnstilskudd (tidsbegrenset og tidsubegrenset) | 201 |
| 8.7.1 | Oppsummering | 204 |
| 8.8 | Arbeidspraksis i ordinær (APO) og skjermet virksomhet (APS) | 204 |
| 8.8.1 | Oppsummering | 208 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 8.9 | Opplæring – herunder utdanning som arbeidsrettet tiltak | 209 |
| 8.9.1 | Oppsummering | 211 |
| 8.10 | Arbeids- og utdanningsreiser | 212 |
| 8.11 | Krevende tiltaksområde og mangelfull kunnskap og erfaring | 212 |
| 8.12 | Bruk av ordinært arbeidsliv versus tiltaksvirkosmheter | 216 |
| 8.13 | Oppsummering | 220 |
| 9 | Oppsummering og resultater | 222 |
| 9.1 | Implementering av Jobbstrategien | 222 |
| 9.2 | Den gode arbeidsflyten | 224 |
| 9.2.1 | Kartlegging | 227 |
| 9.2.2 | Matchemøte | 227 |
| 9.2.3 | Uformelt møte med arbeidsgiver | 228 |
| 9.2.4 | Kontraktsmøte | 228 |
| 9.2.5 | Oppfølgingsmøte | 229 |
| 9.2.6 | Videre oppfølging | 229 |
| 9.2.7 | Oppsummering | 229 |
| 9.3 | Samhandling og forebygging | 230 |
| 9.4 | Oppsummering | 231 |
| | Referanser | 233 |
| | Vedlegg | 236 |

BILAG/VEDLEGG

| | |
|---|--|
| Vedlegg 1. Intervjuguide rådgivere i Arbeids- og velferdsdirektoratet | |
| Vedlegg 2. Intervjuguide fylkeskoordinatorer | |
| Vedlegg 3. Intervjuguide arbeidslivscoach | |
| Vedlegg 4. Intervjuguide NAV-kontorene | |

TABELLER

| | |
|---|-----|
| Tabell 1.1 Personer med nedsatt arbeidsevne per mai 2013, etter oppfølgingsstatus. Kilde: NAV | 16 |
| Tabell 2.1 Antall års erfaring i NAV, inkludert tidligere erfaring i Aetat eller Trygdeetaten | 26 |
| Tabell 2.2 Alder blant respondentene, antall og prosent | 26 |
| Tabell 4.1 Målgrupper og innsats i Jobbstrategien | 77 |
| Tabell 7.1 Hvor ofte kontoret deltar på matchemøter | 154 |
| Tabell 7.2 Vi har som regel tid til å gå brukerne den oppfølgingen de trenger, antall og prpsent | 159 |
| Tabell 8.1 Personer under 30 år som har mottatt arbeidsavklaringspenger i ett år | 168 |
| Tabell 8.2 Personer under 30 år som har mottatt AAP i ett år eller mer, etter tiltak, per november 2013 | 171 |

FIGURER

| | |
|---|-----|
| Figur 1.1 Andel sysselsatte blant funksjonshemmede og i befolkningen som helhet, 15-24 år og 25-39 år. Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen, Tilleggsundersøkelse for funksjonshemmede | 12 |
| Figur 2.1 Antall ansatte ved NAV-kontorene som har svart på undersøkelsen | 25 |
| Figur 2.2 Deltakelse i spørreundersøkelsen, etter oppgitt stilling (n=141)..... | 25 |
| Figur 4.1 Fordeling av funksjonshemmede, 15-66 år, etter type helseproblem, 2011. Prosent. Kilde: SSB, AKU, Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede | 55 |
| Figur 4.2 AAP-mottakere under 30 år etter attføringsårsak/diagnose. Prosent. Kilde: Registerdata fra NAV, pr august 2013. | 56 |
| Figur 4.3 AAP-mottakere under 30 år, etter selvregistrert utdanningsnivå. Prosent. Kilde: Registerdata fra NAV, pr august 2013. | 56 |
| Figur 4.4 Utdrag fra presentasjon "Ressurshfte kompetanseprogram arbeidsliv". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet | 57 |
| Figur 4.5 Utdrag fra presentasjon "Mennesker med funksjonsnedsettelse og arbeid". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet | 58 |
| Figur 4.6 Fra presentasjonen av Jobbstrategien | 59 |
| Figur 4.7 Utdrag fra presentasjon "Mennesker med funksjonsnedsettelse og arbeid". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet | 59 |
| Figur 4.8 Ulike definisjoner av målgruppa ved NAV-kontorene, i prosent | 66 |
| Figur 4.9 Kjennetegn ved målgruppa slik NAV-kontorene opplever den (n=141) | 68 |
| Figur 5.1 I hvilken grad har dere samarbeidet med ulike aktører i forbindelse med Jobbstrategien? (Prosent) | 104 |
| Figur 5.2 Hvordan har dette samarbeidet fungert i forhold til målgruppa for Jobbstrategien? Prosent..... | 105 |
| Figur 5.3 Samarbeid internt i NAV-kontoret (prosent) | 106 |
| Figur 7.1 Hvem deltar i ungdomsteamet (n=65) | 141 |
| Figur 7.2 Hvem deltar i Jobbstrategiteamet (n=11)..... | 143 |
| Figur 7.3 Arbeidsmåte ved NAV-kontorene..... | 147 |
| Figur 7.4 Antall personer i målgruppa for Jobbstrategien ved NAV-kontorene (n=69) | 150 |
| Figur 7.5 Erfaringer med Jobbmatch-søk i Arena | 152 |
| Figur 7.6 Kunnskap om målgruppa og om bruken av arbeidsrettede tiltak | 155 |
| Figur 7.7 Antall brukere i porteføljen blant de med oppfølgingsansvar, uten ledere, prosent (n=79)..... | 158 |
| Figur 7.8 Antall brukere i porteføljen etter antall ansatte ved kontoret, uten ledere (n=79) | 159 |
| Figur 7.9 Grad av samarbeid med helsetjenesten (n=141)..... | 162 |
| Figur 7.10 Hvordan fungerer samarbeidet med helsetjenesten (n=112) | 163 |
| Figur 7.11 Grad av samarbeid med utdanningssektoren (n=141) | 165 |
| Figur 7.12 Hvordan fungerer samarbeidet med utdanningssektoren (n=141, 95 og 141) | 165 |
| Figur 8.1 I hvilken grad benytter du følgende tiltak/virkemidler på personer i målgruppa for Jobbstrategien? (prosent)..... | 173 |
| Figur 8.2 Hvordan opplever du at disse tiltakene/virkemidlene fungerer for målgruppa for Jobbstrategien? (prosent) | 175 |
| Figur 8.3 Ta stilling til følgende påstander om tilretteleggingsgaranti (TG) som virkemiddel (prosent) | 193 |
| Figur 9.1 Arbeidsprosess fra bruker kommer inn i NAV til hun eller han er ute i arbeid/arbeidspraksis | 226 |

Forord

SINTEF Helse ved Gruppe for arbeid og helse har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet evaluert Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne. Evalueringen har i hovedsak sett på hvordan strategien har blitt implementert, arbeidsmåter i ulike deler av NAV, tiltaksbruk og kjennetegn ved målgruppa. Hensikten vår har ikke vært å evaluere effekten av Jobbstrategien, men heller beskrive hvordan den har blitt iverksatt. Noen steder har vi likevel diskutert mulige resultater, eller om andre framgangsmåter hadde vært mer hensiktsmessig.

Det har vært et spennende prosjekt, ikke minst på grunn av alle de kunnskapsrike og engasjerte enkeltpersonene vi har snakket med. En stor takk til alle informantene som har stilt opp på intervju – ansatte ved NAV-kontorene, arbeidslivscoacher, fylkeskoordinatorer for Jobbstrategien, og ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt. Flere har bidratt på andre måter i tillegg, ved å formidle kontaktinformasjon, svare på spørsmål og videresende ulike henvendelser, rapporter og dokumenter. Ett NAV-kontor har også hjulpet oss med å kvalitetssikre spørreskjemaet til NAV-kontorene.

Vi vil også til referansegruppa for evalueringen, som har bestått av John Petter Bøe, Trude Eliassen, Elisabeth Røhme Sivertsen, Anne Kjerstin Hartløv og Åne Osmunddalen fra Arbeidsdepartementet, Randi Røed Andersen og Gunn-Elin Åsgren fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og Solveig Tesdal fra Unge Funksjonshemmede, som kommet med gode innspill underveis i prosjektet, både til intervjuguide, spørreskjema og tidligere rapportutkast.

Kai Ringelien og i Arbeids- og velferdsdirektoratet har bidratt med oppdaterte tall på tiltaksbruk. En spesiell takk til Randi Røed Andersen og Gunn-Elin Åsgren i Arbeids- og velferdsdirektoratet, som i tillegg til å sitte i referansegruppa for evalueringen har svart raskt og godt på alle spørsmål, viderefremidlet informasjonsmateriell og statistikk og hjulpet oss med kontaktinformasjon til NAV-kontorene.

Trondheim, 17. januar 2014



Karin Dyrstad

Forsker

Sammendrag

Hensikten med denne evalueringen har vært å undersøke hvordan implementeringen Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne har foregått. Sentrale problemstillinger har blant annet vært å finne ut hvordan arbeidet er organisert, kjennetegn, operasjonalisering og prioritering av Jobbstrategiens målgruppe, og bruk av ulike virkemidler, særlig bruk av mentorordning, tilretteleggingstilskudd og tilretteleggingsgaranti.

Sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne er lav i Norge sammenlignet med de andre OECD-landene. Jobbstrategien ble lansert i 2012. Utgangspunktet for strategien er retten til arbeid, og den føyer seg slik sett inn i den større innsatsen for et inkluderende arbeidsliv, og særlig målet om å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne, men rettet særlig mot unge i overgangen fra utdanning til arbeid. Satsingen skulle gjennomføres gjennom blant annet 40 nye stillinger, nye tiltak og flere tiltaksplasser.

Datakildene i prosjektet har vært dokumentgjennomgang, intervju med personene som innehar de 40 nyopprettede stillingene, ansatte ved utvalgte NAV-kontor, spørreundersøkelse med NAV-kontorene, og intervju med arbeidsgivere og personer i målgruppa. De mest sentrale datakildene har vært intervju med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher og spørreundersøkelsen til NAV-kontorene. Intervju med ansatte ved NAV-kontorene er også en viktig kilde, men har i større grad blitt brukt som grunnlag for utvikle spørreskjemaet.

Iverksettingen av Jobbstrategien er i all hovedsak organisert gjennom stillingene som ble opprettet. Det er imidlertid stor variasjon i hvordan fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher har fylt stillingene i de ulike fylkene, og hvilket nivå de jobber på. Flere steder ser det ut til at det er utviklet gode arbeidsmetoder og modeller for samarbeid, som bør videreutvikles.

I noen få kommuner er det opprettet Jobbstrategi-team ved NAV-kontoret. Flertallet av NAV-kontorene har faset Jobbstrategien inn i det generelle arbeidet som gjøres for ungdomsgruppa. Ungdom er en prioritert gruppa ved de aller fleste NAV-kontorene. Flertallet i målgruppa har en kombinasjon av psykiske lidelser, sosiale problemer og lav utdanning.

De nye virkemidlene beskrives som gode, men er lite brukt. Så langt er utdanning det mest brukte tiltaket, fulgt av arbeidspraksis i skjermet og ordinær virksomhet.

1 Innledning

Denne rapporten presenterer resultatene fra SINTEFs evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne.

Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (Jobbstrategien) ble lagt fram som vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012 og beskriver regjeringens tiltak for å få unge med nedsatt funksjonsevne ut i arbeidslivet. Utgangspunktet for strategien er retten til arbeid, og "visjonen er et arbeidsliv tilgjengelig for alle som kan arbeide" (Forord, s. 7). Strategien føyer seg slik sett inn i den større innsatsen for et inkluderende arbeidsliv, og da særlig målet om å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne.

Strategien retter seg spesielt mot personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år som har behov for bistand for å få arbeid, med et særlig fokus på overgangen mellom utdanning og arbeid. Strategien legger vekt på at deltakelse i arbeidslivet både er en rettighet og plikt, og at økt yrkesdeltakelse i denne gruppa er en fordel både for den enkelte og for samfunnet som helhet. Det står blant annet at "Arbeidsgivere som lykkes med å rekruttere blant en bredere gruppe av arbeidssøkere får tilgang til viktig erfaring og kompetanse". Strategien skal kombinere en styrking av generelle arbeidsmarkedstiltak med mer spesifikke virkemidler som ulike former for oppfølging og tilrettelegging. Innsatsen er organisert rundt fire definerte barrierer for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne:

- Diskrimineringsbarrieren
- Kostnadsbarrieren
- Produktivitetsbarrieren
- Informasjons- og holdningsbarrieren

Strategien skisserer en rekke tiltak rettet mot hver av disse barrierene. En del av disse er generelle tiltak som har eksistert tidligere, mens andre er nye tiltak utformet spesielt for Jobbstrategien. Blant de viktigste tiltakene var:

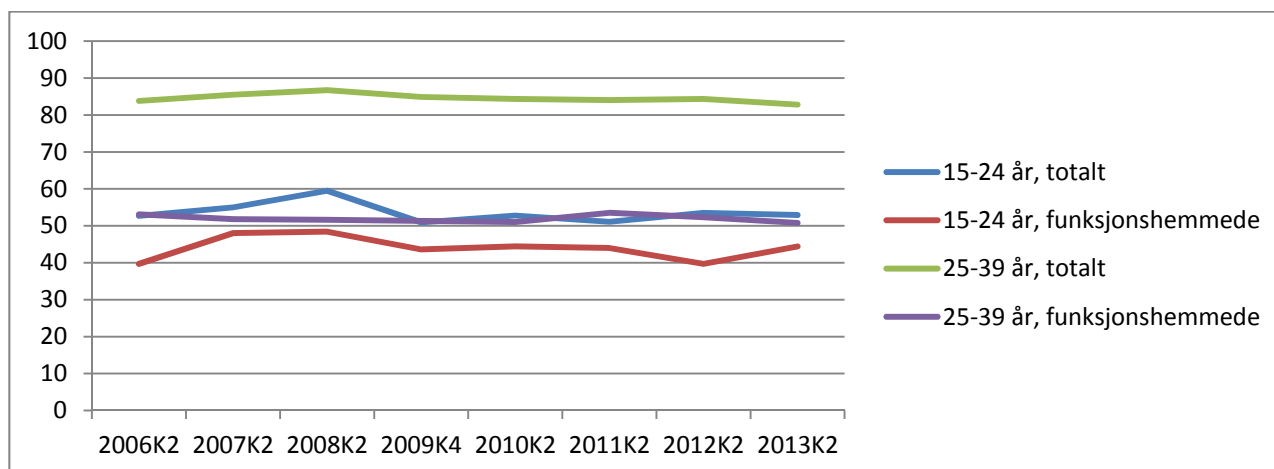
- 900 tiltaksplasser satt av til målgruppa i 2012 og 2013
- Mentorordning
- 40 nye, øremerkede stillinger i Arbeids- og velferdsetaten
- Forsøk med tilretteleggingstilskudd for rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne
- Styrking av ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet, som innebærer at personer med omfattende fysiske funksjonsnedsettelse får hjelp av en assistent som gjør det praktisk mulig for den enkelte å fungere i arbeidslivet

For å sikre god iverksetting og oppfølging av Jobbstrategien ble personalressursene til Arbeids- og velferdsetaten styrket med til sammen 40 øremerkede stillinger i 2012. Denne satsingen ble videreført i 2013. Dette omfattet 19 koordinatorstillinger knyttet til NAV fylke og 19 arbeidslivscoacher knyttet til arbeidslivssentrene, samt to stillinger opprettet i Arbeids- og velferdsdirektoratet. I bevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten inngikk det også en egen bevilgning som var avsatt til å drive kompetanseutvikling og informasjonsarbeid. Arbeids- og utdanningsreiser, som ble etablert som forsøksordning i 2001, skulle bli permanent og landsomfattende. Arbeids- og utdanningsreiser skulle bidra til at flere personer med funksjonsnedsettelse kom i arbeid og kunne arbeide mer og lengre enn de ellers hadde kunnet gjøre. Regjeringen ville også sette i gang et nytt forsøk med lønnstilskudd for arbeidsgivere som ansetter personer med rett på arbeidsavklaringspenger. Forsøket tilsvarte 150 tiltaksplasser i 2013, som kom i tillegg til det øvrige tiltaksnivået. Det ble også pekt ut et utvalg av statlige foregangsetater (Arbeidstilsynet og Statens pensjonskasse) og -kommuner (Sandnes, Bergen, Sarpsborg og Lindesnes) som skulle jobbe spesielt målrettet og systematisk for å rekruttere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.

Bakgrunnen for Jobbstrategien er den store andelen unge mennesker som befinner seg utenfor arbeidslivet. Den lave andelen sysselsatte er et tap både for samfunnet som helhet og for den enkelte (NOU 2012:6).

En rapport fra SSB, basert på Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU,) viser at relativt færre oppgir å ha en funksjonshemming nå enn for ti år siden, men at andelen i denne gruppa som er i jobb også har gått ned. Det har også vært en utvikling i retning av økt deltid (Bø og Håland 2012). Fra 2012 til 2013 gikk andelen sysselsatte noe opp fra 2012 til 2013, mens den for kvinner var uendret (Bø og Håland 2013).

Ser vi nærmere på tall fra tilleggsundersøkelsen i AKU finner vi at personer med nedsatt funksjonsevne har en lavere sysselsetting enn resten av befolkningen (figur 1.1).



Figur 1.1 Andel sysselsatte blant funksjonshemmede og i befolkningen som helhet, 15-24 år og 25-39 år. Kilde: SSB, Arbeidskraftundersøkelsen, Tilleggsundersøkelse for funksjonshemmede

For den yngste aldersgruppa (15-24 år) er ikke forskjellen så stor, i og med at en stor andel her fortsatt er under utdanning, men for gruppa 25-39 år er forskjellen markant. I andre kvartal 2012 var andelen sysselsatte blant funksjonshemmede i aldersgruppen 25-39 år på 52 prosent, mot 84 prosent i resten av befolkningen. Vi ser av figuren at det har vært en økning i andelen sysselsatte blant de yngste funksjonshemmede, fra 2. kvartal 2012 til 2. kvartal 2013 etter flere år med jevn nedgang, men det er for tidlig å si om dette er begynnelsen på en varig trend. Det går heller ikke an å si at endringen skyldes Jobbstrategien. For aldersgruppa 25-39 år har det imidlertid vært en svak nedgang i andelen sysselsatte.

1.1 Funksjonshemmet, nedsatt funksjonsevne, nedsatt arbeidsevne?

Begreper som funksjonshemmet, nedsatt eller redusert funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne brukes ofte om hverandre i velferdslovgivning, offentlige dokumenter og ulike undersøkelser (NOU 2012:6). Begrepsbruken varierer fra funksjonshemmede til personer med redusert arbeidsevne og uførepensjonister (Molden 2012). En konsekvens er at det ofte blir uklart hvem det egentlig er snakk om når det refereres til personer med nedsatt funksjonsevne og personer med nedsatt arbeidsevne. Ulik begrepsbruk har bidratt til at det i dag ikke finnes god statistikk over hvor mange som er funksjonshemmet i Norge, siden avgrensning og operasjonalisering påvirker størrelsen på gruppa som studeres (Bjørshol 2008; Norvoll og Fossetøl 2010; NOU 2012:6). Dermed er populasjonen er i stor grad ukjent. I det følgende går vi gjennom forskjellene mellom begrepene nedsatt funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne.

1.1.1 Målgruppa for Jobbstrategien

Jobbstrategien retter seg mot personer med *nedsatt funksjonsevne*. På temasiden til Jobbstrategien på Navet, NAVs intranett, blir målgruppa for Jobbstrategien beskrevet slik:

Jobbstrategien handler om målrettet innsats for at flere unge med funksjonsnedsettelse skal komme i arbeid.

En funksjonsnedsettelse oppstår når det er et gap mellom den enkeltes forutsetninger og de krav omgivelsene stiller til funksjonsevne på viktige livsarenaer. Grappa av personer med nedsatt funksjonsevne knytter seg som hovedregel til hva den enkelte selv opplever som en funksjonsnedsettelse ut fra en subjektiv og personlig vurdering.

et eksisterer ikke registre over personer med nedsatt funksjonsevne – verken i NAV eller andre steder. Men det er nødvendig å kunne dokumentere og følge innsatsen fra NAV overfor unge med nedsatt funksjonsevne med behov for arbeidsrettet bistand for å komme i arbeid.

Derfor dokumenterer og følger vi innsatsen overfor personer under 30 år som har mottatt arbeidsavklaringspenger i mer enn et år og som er aktuelle for arbeidsrettet bistand fra NAV. Dette gir et statistikkgrunnlag som fanger opp de fleste i målgruppa for Jobbstrategien, gir mulighet for søk på målgruppa i NAVs registre, og tilfredsstiller behovet for rapportering.

Personer under 30 år med funksjonsnedsettelse og behov for arbeidsrettet bistand fra NAV er i målgruppa for Jobbstrategien selv om de ikke mottar arbeidsavklaringspenger fra NAV. Men innsatsen blir ikke dokumentert i statistikk som gjelder spesielt for Jobbstrategien.

Personer med funksjonsnedsettelse er en faglig definert gruppe som ikke lar seg gjenfinne i statistikk. Dette skal ikke hindre oss i å styrke innsatsen i NAV og i arbeidslivet slik at flere med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid.

Som siste setning i sitatet viser, ligger det en potensiell utfordring i at målgruppa for strategien har en litt annen definisjon enn det som gjenspeiles i NAVs egne kategorier. Vi skal se nærmere på hva som ligger i de to begrepene.

1.1.2 Personer med nedsatt funksjonsevne

Nedsatt funksjonsevne er basert på hva individer selv oppfatter som funksjonsnedsettelse og om de selv opplever at de har en eller flere former for funksjonsnedsettelse. Dette er den vanlige definisjonen i litteraturen, og i tråd med hvordan Statistisk sentralbyrå (SSB) avgrensner denne gruppa. SSB bruker begrepene nedsatt funksjonsevne og funksjonshemmet om hverandre. Det vanligste estimatet for hvor mange i Norge som har nedsatt funksjonsevne er basert på tallene fra Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede i SSBs Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Følgende inngangsspørsmål blir stilt i selve tilleggsundersøkelsen:

Med funksjonshemning menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelseshemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemning?

Tallene i AKU er altså basert på den enkeltes subjektive vurdering av funksjonsnedsettelse. Basert på denne definisjonen ble det estimert at det i 2012 var 521 000 personer i alderen 15-66 som var

funksjonshemmet i Norge.¹ Selv om korrekt nivå-tall for populasjonen ikke oppgis som en hovedmålsetning med tilleggsundersøkelse blir tall fra tilleggsundersøkelsen ofte benyttet til dette formålet (blant annet i Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne).

Siden begynnelsen av 2000-tallet har det såkalte Manneråk-utvalget (NOU 2001:22) vært førende for begrepsbruken i offentlige dokumenter. Utvalget foretok blant annet følgende presiseringer av begrepene nedsatt funksjonsevne og funksjonshemming/ funksjonshemmende forhold:

Når utvalget i fortsettelsen snakker om *reduert funksjonsevne* eller *funksjonsnedsettelse* viser det til tap av, skade på eller avvik i en kroppsdel eller i en av kroppens psykologiske, fysiologiske eller biologiske funksjoner. Øvrige definisjoner er som følger: *Funksjonshemmende forhold* viser til et gap eller misforhold mellom forutsetningene til mennesker med redusert funksjonsevne og de krav miljøet og samfunnet stiller til funksjon på områder av vesentlig betydning for å etablere og opprettholde selvstendighet og en sosial tilværelse. Når betegnelsen *funksjonshemmet* brukes om personer vises det til de som får sin praktiske livsførsel vesentlig begrenset på grunn av gapet eller misforholdet mellom personens nedsatte funksjonsevne og miljøets/samfunnets krav.

Den viktigste forskjellen mellom redusert funksjonsevne og det å være funksjonshemmet er dermed at redusert funksjonsevne er et mer avgrenset fenomen, som omhandler det tapet av funksjonsevne som oppstår grunnet avvik/tap i kroppens funksjonsmåte (alt fra fysiologiske til psykologiske tilstander). Nedsatt funksjonsevne omhandler *individets helsetilstand og fungering* (fysiologisk som psykologisk). Til sammenligning brukes betegnelsen funksjonshemmet om personer som ikke er i stand til å delta i arbeids- og samfunnsnivå på samme vilkår som andre, fordi det er et gap mellom individets nedsatte funksjonsevne og omgivelsenes krav til fungering. Dette gapet fungerer som en funksjonshemmende barriere. Funksjonshemming er med andre ord noe som oppstår i et samspill mellom individuelle forhold og forhold i omgivelsene, og omhandler mer enn svekkelsen i helsetilstand/ funksjonsnivå.

Forskningslitteraturen har de siste tiårene i økende grad lagt vekt på en relasjonell forståelse av funksjonsevne, det vil si at funksjonsevne ikke er en egenskap ved enkeltindivider, men noe som oppstår i samspillet mellom individer og omgivelser, når den enkelte ikke klarer å møte omgivelsenes krav til funksjonsevne (Hansen og Svalund 2007). Fra en rent medisinsk vurdering har forståelsen av det å være funksjonshemmet gått i retning av at sosiale omgivelserforhold får større betydning, og særlig den relasjonelle modellen står sterkt – også politisk (Ibid). I Jobbstrategien påpekes det også at definisjonen av funksjonsnedsettelse som brukes i dag er relasjonell.

Denne relasjonelle forståelsen finner vi også i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som Norge har ratifisert. Konvensjonen slår fast at de alminnelige

¹ <http://www.ssb.no/a/kortnavn/akutu/tab-2012-09-05-01.html>

menneskerettigheter skal gjelde også for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De som ratifiserer konvensjonen, påtar seg "å treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre de rettigheter som er nedfelt i denne konvensjon."² I Artikkel 1, Formål, er det gitt en definisjon av hva som menes med nedsatt funksjonsevne; dette er mennesker med blant annet langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i samspill med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.

1.1.3 Personer med nedsatt arbeidsevne som definert gjennom regelverk

Rundskriv til § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne* i Folketrygdloven definerer arbeidsevne som "den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid." Når det gjelder *nedsatt arbeidsevne*, er et vilkår for å motta arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er "nedsatt i en ikke uvesentlig grad og nedsettelsen skal skyldes sykdom, skade eller lyte." I Folketrygdlovens § 11-5 *Nedsatt arbeidsevne* kan vi lese at "det er et vilkår for rett til ytelser etter dette kapitlet at medlemmet på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått arbeidsevnen nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid. Når det vurderes om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid, skal det blant annet legges vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid." Vi ser med andre ord at en vurdering av den enkeltes arbeidsevne skal være basert på en rekke enkeltvurderinger, der den enkeltes behov, muligheter, arbeidserfaring og muligheter i arbeidsmarkedet skal inngå.

Personer med nedsatt arbeidsevne er de som har gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Begrepet yrkeshemmet ble offisielt erstattet av nedsatt arbeidsevne fra 1. januar 2009 i forbindelse med innføringen av arbeidsevneметодikken i NAV (Bråthen og Vetvik 2011), men NAV innførte arbeidsevnevurdering som ny arbeidsметодikk allerede i oktober 2008. Fra dette tidspunktet omfattet gruppa av personer med nedsatt funksjonsevne de som tidligere hadde vært klassifisert som yrkeshemmet (med behov for tiltak) og yrkeshemmede uten et snarlig behov for tiltak – det vil si personer som mottok sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, tidsbegrenset uførestønad eller kvalifiseringsstønad (Bråthen og Vetvik 2011). I mars 2010 ble arbeidsavklaringspenger innført, og personer som tidligere mottok rehabiliteringspenger,

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/funksjonsnedsettelse/fn-konvensjon-om-rettighetene-til-mennes.html?id=511768>

attpøringspenger eller tidsbegrenset uførestønad fikk nå arbeidsavklaringspenger, og ble klassifisert som personer med nedsatt arbeidsevne.

Innføringen av arbeidsavklaringspenger ga naturlig nok også utslag i statistikken over personer med nedsatt arbeidsevne; siden nedsatt arbeidsevne er et vilkår for å få rett til arbeidsavklaringspenger, ble alle som 1. mars 2010 hadde rett til arbeidsavklaringspenger også å finne i gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne – noe som i praksis omfattet de som fram til da hadde vært mottakere av rehabiliteringspenger, attpøringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Bråthen og Vetvik 2011). Ifølge tall fra NAV økte antallet personer med nedsatt arbeidsevne fra 102 014 i februar 2010 til 198 801 i mars samme år, som en konsekvens av innføringen av arbeidsavklaringspenger.

I NAVS saksbehandlingssystemer deles personer med nedsatt arbeidsevne inn i følgende kategorier:

- Venter på oppfølgingsvedtak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som ikke har fått et oppfølgingsvedtak
- Behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som i følge oppfølgingsvedtaket er aktuelle for arbeidsrettede tiltak men som ikke deltar på noe arbeidsrettet tiltak.
- På arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som deltar på arbeidsrettede tiltak.
- Ikke behov for arbeidsrettet tiltak: alle med nedsatt arbeidsevne som ikke deltar på et arbeidsrettet tiltak og som i følge oppfølgingsvedtaket ikke er aktuelle for arbeidsrettede tiltak.

Ifølge tall fra NAV var det i mai 2013 i alt 211 386 personer som var registrert med nedsatt arbeidsevne. Tabellen under viser hvordan disse fordeler seg på de ulike oppfølgingsstatusene:³

Tabell 1.1 Personer med nedsatt arbeidsevne per mai 2013, etter oppfølgingsstatus. Kilde: NAV

| | Antall | Andel (prosent) | Endring fra 2012 (antall) |
|-------------------------------------|---------|-----------------|---------------------------|
| Venter på oppfølgingsvedtak | 12 559 | 6 | -12 696 |
| Behov for arbeidsrettet tiltak | 63 334 | 30 | 3 741 |
| Deltar på arbeidsrettet tiltak | 57 515 | 27 | -1 807 |
| Ikke behov for arbeidsrettet tiltak | 77 978 | 37 | 9 441 |
| I alt | 211 386 | 100 | -1 321 |

³ Tall hentet fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Nedsatt+arbeidsevne>

På samme tidspunkt var det 167 117 personer som mottok arbeidsavklaringspenger (Notat NAV). Omlag 80 prosent av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger (Bråthen og Vetvik 2011).

Gjennomgangen av nedsatt arbeidsevne viser at dette først og fremst er en administrativ kategori, som er nødvendig for NAV for å kunne vurdere rett til ytelse, type oppfølging og eventuelt tiltaksplass.

1.1.4 Oppsummering

Mens SSB på den ene side bruker en definisjon (nedsatt funksjonsevne) som er basert på subjektive oppfatninger og selvrapporing, så opererer NAV med en avgrensning av målgruppen (nedsatt arbeidsevne) som er mer direkte knyttet til regelverket (folketrygdløven), og som er ment å regulere adgangen til ytelser, tiltak og annen oppfølging. Opplysninger om personer med nedsatt arbeidsevne blir registrert av saksbehandlere i NAV og via selvbetjeningsløsningene på www.nav.no, og blir godkjent i saksbehandlingssystemet Arena. I motsetning til nedsatt funksjonsevne har begrepet nedsatt arbeidsevne først og fremst en forvaltningsmessig og administrativ funksjon. Gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne omfatter personer med rett til økonomiske ytelser fra folketrygden så vel som personer uten slike rettigheter, og utgjør en heterogen gruppe når det gjelder bakgrunn og diagnose (NOU 2012:6).

Som faggruppen for IA-avtalen påpeker (rapport 2. halvår 2011), så er en konsekvens av de to ulike definisjonene at en person som i SSBs statistikk (AKUs tilleggsundersøkelse) er definert som funksjonshemmet og ikke sysselsatt, ikke vil gjenfinnes i NAVs systemer (med mindre vedkommende fyller kravene til en av de aktuelle ytelsene). Det samme gjelder motsatt: en person som er registrert med nedsatt arbeidsevne i NAVs systemer, for eksempel som følge av arbeidsrettet bistand, vil ikke falle innunder SSBs tall over funksjonshemmede, dersom vedkommende mener at han/hun ikke har en funksjonshemming.

I praksis vil det likevel være slik at gruppen av personer med nedsatt funksjonsevne vil overlape gruppen av personer med nedsatt arbeidsevne, men personer kan ha hele sin arbeidsevne intakt, selv om de har nedsatt funksjonsevne; med en god individuell tilrettelegging av arbeidssituasjonen (og/eller universell utforming) vil mange med nedsatt funksjonsevne kunne utnytte sin arbeidsevne. Imidlertid vil en redusert funksjonsevne også raskt kunne utvikle seg til en redusert arbeidsevne, dersom nødvendig tilrettelegging ikke finner sted.

Videre har vi sett at mens nedsatt funksjonsevne primært tar utgangspunkt i individuelle helsemessige forhold (skade/sykdom/avvik i en eller flere av kroppens funksjoner) og gapet mellom individuelle forutsetninger og arbeidslivets/samfunnets krav til fungering, så dreier nedsatt arbeidsevne seg om individets forutsetninger for å kunne fylle de krav som blir stilt i

arbeidslivet. Nedsatt arbeidsevne handler om individets muligheter til å fungere i et inntektsgivende arbeid, og ikke svekkelsen i helsetilstand (NAV's rundskriv om § 11-5 Nedsatt arbeidsevne). Vurderinger av arbeidsevne skal videre være basert på en relasjonell forståelse av arbeidsevne, der det også tas høyde for at oppfølging og eventuelt behandling over tid vil kunne påvirke arbeidsevnen.

Erfarings- og idépanelet som ble oppnevnt 21. oktober 2010 og som hadde som oppgave å komme med innspill og ideer til mulige forslag som kan bidra til å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, oppga følgende målgruppe for sine forslag:

1. personer som både har nedsatt funksjonsevne *og* nedsatt arbeidsevne, og
2. personer som har nedsatt funksjonsevne men *ikke* nedsatt arbeidsevne, bare behov for tilrettelegging for å kunne bruke sin arbeidsevne.

Dette er en bred definisjon, som vi opplever ligger til grunn for Jobbstrategien. Samtidig blir det viktig å finne ut mer om hvordan NAVs metoder for å registrere og avgrense målgruppen påvirker hvem som faktisk blir prioritert. Dette er ett av flere spørsmål som skal besvares i denne evalueringen.

1.2 Problemstillinger

Departementet har skissert følgende problemstillinger for evalueringen av Jobbstrategien:

1. Hvordan er arbeidet med iverksettingen av strategien organisert i NAV, jf. bl.a. opprettelse av 40 øremerkede stillinger?
2. Hvordan informeres det om strategien utad og blant NAVs brukere?
3. Hvordan skjer utvelgelsen og prioriteringen av strategiens målgruppe som er unge med funksjonsnedsettelse under 30 år?
 - a. Hvordan avgrenses, operasjonaliseres og registreres målgruppa for strategien ved NAV-lokal?
 - b. Sentrale kjennetegn ved strategiens målgruppe slik denne er operasjonalisert (stønadskarriere, arbeidslivserfaring mv.)
4. Hvordan utnyttes tiltaksplassene som er avsatt til Jobbstrategiens målgruppe og hva slags tiltaksplasser er det som benyttes?
5. Hvordan utnyttes de ulike virkemidlene som er knyttet til strategien (nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd, ny mentorordning, forsøk med funksjonsassistanse)?
 - a. Hvordan brukes ordningen med tilretteleggingsgaranti, og hva inngår i garantiordningen?
 - b. Hvordan benyttes ordningen med kontaktpersoner ved NAV-lokal?
6. Hvilke erfaringer har henholdsvis tiltaksdeltakere fra strategiens målgruppe og arbeidsgivere med støtten de mottar fra NAV?

I tillegg til å ta utgangspunkt i disse problemstillingene går vi gjennom tema og problemstillinger som har dukket opp underveis i datainnsamlingen og analysen, som barrierer for implementeringen på fylkesnivå og ved NAV-kontorene, samarbeid internt i NAV og med eksterne aktører erfaringer med arbeidsgiverne, og hvordan andre virkemidler i NAV fungerer for Jobbstrategiens målgruppe.

1.3 Rapportens struktur

I neste kapittel gjør vi rede for den metodiske tilnærmingen vår, og beskriver de ulike datakildene for den endelige rapporten. Kapittel 3 gir en kort gjennomgang av tidligere forskning og relevante offentlige dokumenter. De neste kapitlene presenterer funnene våre basert på analyse av dataene beskrevet i kapittel 2. Vi starter med målgruppa for Jobbstrategien (kapittel 4) og hvordan den er definert og operasjonalisert, kjennetegn og i hvilken grad den blir prioritert i ulike deler av NAV. Kapittel 5 ser på implementering av og forståelse for Jobbstrategien, forankring og styring. Kapittel 6 og 7 bygger på kapittel 5 og tar for seg organisering og erfaringer fra henholdsvis NAV Fylke og NAV Lokal. Kapittel 8 går inn på tiltakene som inngår spesielt i Jobbstrategien og andre tiltak som oppleves som nyttige for målgruppa. Kapittel 9 ser på resultater av arbeidet med Jobbstrategien, barrierer og potensiale for videre innsats, og gir en oppsummering og avsluttende anbefalinger.

2 Metodisk tilnærming og datainnsamling

I det følgende går vi gjennom det valgte evalueringsdesignet og innsamlingen av data. Et sentralt skille innen evaluerings- og implementeringsforskning går mellom såkalte *prosess-* eller *implementeringsstudier* på den ene siden og *effektstudier* på den andre. Implementeringsstudier er først og fremst opptatt av selve implementeringsprosessen og hvordan denne har forløpt: hvilke aktører er involvert, hvordan fungerer samarbeidet mellom disse aktørene, og hvilke erfaringer har de gjort seg så langt? Er organiseringen av implementeringen hensiktsmessig? Effektstudiene er i større grad rettet mot effekter av tiltakene, og mindre opptatt av hva som har skjedd underveis. Siden hensikten med evalueringen er å gi en oversikt over implementeringsstatus for tiltakene som inngår i Jobbstrategien, er dette en implementeringsstudie heller enn en effektevaluering. Evalueringen skal bidra til å skaffe kunnskap om hvordan implementeringen har vært organisert, og om denne organiseringen har vært hensiktsmessig. Vi har også hatt et mål om å identifisere forhold som fremmer eller hemmer implementeringen av Jobbstrategien. Her er det viktig å se på hvilke styringssignaler som har blitt gitt sentralt, og hvordan disse blir tolket i andre deler av systemet.

I en implementeringsevaluering er aktørenes eget perspektiv viktig. For å få et best mulig empirisk grunnlag for å evaluere Jobbstrategien, har vi hatt en bred innsamling av data på ulike nivåer. Dette innebærer en gjennomgang av relevante politiske dokumenter, intervju med de to ansvarlige i Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt, intervju med alle koordinatorene og arbeidslivscoachene ved NAV fylke og Arbeidslivssenter, intervju med utvalgte NAV-kontor og en spørreundersøkelse med representanter for alle NAV-kontorene, samt intervju med tiltaksdeltakere og arbeidsgivere med erfaringer med virkemidlene og målgruppa.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju, med utgangspunkt i egne intervjuguider (se Vedlegg 1-4). Denne intervjuformen gjør det lett å sammenligne utsagn på tvers av tema, men gir samtidig rom for å følge opp dersom det dukker opp interessante tema underveis i intervjuet. Alle intervjuene ble tatt opp digitalt og transkribert. Intervjuene er fullkodet for å sikre en mest mulig systematisk og detaljert bruk av intervjudataene.

2.1 Dokumentgjennomgang

I starten av prosjektet har vi gått gjennom relevante styringsdokumenter, slik som mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkene og tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til NAV for å få en oversikt over tiltak og føringer som er lagt for hvordan de ulike delene av NAV skal jobbe med implementeringen av Jobbstrategien. Dette gir også informasjon om hvordan målgruppa er definert og operasjonalisert, og hvilke prioriteringer som skal gjøres lokalt og på fylkesnivå. Vi har også fått informasjonsmateriell som er utarbeidet i

Arbeids- og velferdsdirektoratet, som skal være utgangspunkt for fylkeskoordinatorenes og arbeidslivskoachenes informasjonsarbeid internt og eksternt. Vi har også fått tilgang til noe rapportering fra NAV til Arbeidsdepartementet.

2.2 Intervju med personer i Arbeids- og velferdsdirektoratet

I april 2013 intervjuet vi koordinatorene for Jobbstrategien i Arbeids- og velferdsdirektoratet, seniorrådgiver i Seksjon Tiltak og virkemidler og kontorsjef ved Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssentre. Hensikten med intervjuene var å få et bedre innblikk i hvordan myndighetene sentralt oppfatter arbeidet med Jobbstrategien og hvilke føringer som er gitt. Koordinatoren med blant annet ansvar for å være bindeledd mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Fylke og NAV Hjelpemiddelsentral stilte til intervju med en sentral seniorrådgiver i Seksjon Tiltak og virkemidler i direktoratet. Koordinatoren for innsatsen i NAV Arbeidslivssentre deltok på intervju sammen med kontorsjefen ved Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssentre, slik at vi tilsammen intervjuet fire personer sentralt om implementeringen av Jobbstrategien og arbeidet med å følge opp de ulike delene av NAV og arbeidslivssentrene. Hvert intervju tok omlag to timer.

2.3 Intervju med 19 fylkeskoordinatorer ved NAV Fylke

I hvert fylke ble det opprettet en egen koordinatorstilling for Jobbstrategien i NAV på fylkesnivå. Disse utgjør halvparten av de øremerkede stillingene som ble knyttet til gjennomføringen av Jobbstrategien, og de har hatt en sentral rolle i å koordinere innsatsen i NAV rettet mot målgruppa for Jobbstrategien.

Vi har intervjuet disse om hvordan de jobber, hva de bruker arbeidstiden til, hvordan tiltaksgjennomføringen er organisert, forankring av Jobbstrategien i resten av organisasjonen, og erfaringer med de ulike tiltakene.

Drøyt halvparten av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, mens den andre halvparten ble gjennomført per telefon. Hvert intervju varte mellom en og to timer. Alle intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer etter intervjuguide (se vedlegg 1-4), transkribert og fullkodet. Fullkoding gjør det mulig å systematisere og strukturere datamaterialet, slik at det er lettere å analysere og sammenholde utsagn fra ulike aktører.

Sitater fra intervjuene med fylkeskoordinatorene er merket med Fylkeskoordinator og en bokstav fra A til V. Av hensyn til anonymiteten til informantene har vi ikke inkludert navn på fylke når vi bruker sitatene; i stedet har hvert fylke blitt tildelt en tilfeldig bokstav. Bruken av bokstaver synliggjør at vi bruker hele bredden av datamaterialet, og at det er forskjellige personer som

uttaler seg. Det gjør det også mulig å sammenligne utsagn fra arbeidslivscoach og fylkeskoordinator i samme fylke.

2.4 Intervju med 19 arbeidslivscoacher ved NAV Arbeidslivssenter

Parallelt med lanseringen av Jobbstrategien ble det satt av midler til en arbeidslivscoach ved arbeidslivssentrene i alle fylkene. Disse 19 har hatt en sentral rolle i implementeringen av Jobbstrategien, ved at det er disse som skal koordinere arbeidet ut mot virksomhetene. Vi har intervjuet dem om hvordan de jobber, hva de bruker arbeidstiden til, hvordan tiltaksgjennomføringen er organisert, samarbeid internt og eksternt, forankring av Jobbstrategien i resten av organisasjonen, og hvilke erfaringer de har med de ulike tiltakene. Innholdet i hvert enkelt intervju har i stor grad blitt tilpasset etter hvilke arbeidsoppgaver den enkelte coachen har, og hvordan arbeidet er organisert i fylket.

Omlag halvparten av intervjuene ble gjennomført per telefon, mens den andre halvparten ble gjennomført ansikt til ansikt. Hvert intervju varte mellom en og to timer. Alle intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer etter intervjuguide (se vedlegg), transkribert og fullkodet.

Omlag en tredjedel av intervjuene ble gjennomført i mai og juni 2013, mens de resterende intervjuene ble gjennomført i august-september 2013. Hensikten med inndelingen var å få informasjon både fra et relativt tidlig tidspunkt i arbeidet, og fra en periode der implementeringen har kommet lenger og der man burde forvente flere resultater. Noen intervjuer ble også utsatt da det viste seg at det hadde vært utskiftninger, og det var hensiktsmessig å la nytilsatte få lenger tid i rollen før intervjuet.

Sitater fra intervjuene med arbeidslivscoachene er merket med Arbeidslivscoach og en bokstav fra A til V, på samme måte som sitater fra intervju med fylkeskoordinatorerne.

2.5 Samling med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher

For å få et mer oppdatert innblikk i hvordan fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher jobber, var vi også tilstede ved Nettverkssamling for Jobbstrategiens ansatte i slutten av september i 2013, en todagers samling der de som er tilsatt i de 40 øremerkede stillingene deltok. Tema på samlingen var blant annet arbeidsmarkedet og betydningen av arbeidsmarkedskompetanse, bruk av tilretteleggingsgarantien, og statistikk og målbarhet i Jobbstrategien. I tillegg ble det gjennomgått ulike case og arbeidsmetoder.

2.6 Intervju med ansatte ved utvalgte lokale NAV-kontor

Det er de lokale NAV-kontorene som har ansvaret for å avklare og gi veiledning til arbeidssøkere samt behandle søknader om deltakelse på arbeidsrettede tiltak. NAV-kontorene avgjør hvem som skal tas inn på hvilke tiltak, og har slik sett et spesielt ansvar for gjennomføringen av tiltak.

Vi hadde i utgangspunktet planlagt å intervju lederne ved fem NAV-kontor. Det viste seg imidlertid at det var vanskelig å få kontakt med kontor som var interessert i å stille opp til intervju, så vi endte med å intervju ansatte ved fire kontor, men økte antallet informanter ved hvert kontor i stedet. En del kontor svarte ikke på henvendelsene, mens andre oppga at de ikke hadde tid, eller at de hadde jobbet lite med Jobbstrategien. Vi endte med å velge ut et bydelskontor i en norsk storby, et kontor i en større norsk by, et kontor i et bynært tettsted, og et mindre kontor i et lite tettsted. To intervjuer ble gjennomført som fokusgruppeintervju med bred deltakelse, mens de andre intervjuene ble gjennomført med en og en informant. Vi har intervjuet NAV-ledere, avdelingsledere, veiledere og andre ansatte ved NAV-kontor med erfaring fra Jobbstrategien. Et av kontorene hadde opprettet et eget Jobbstrategiteam, mens ved de andre kontorene inngikk Jobbstrategien i de ordinære aktivitetene. Intervjuene ble gjennomført i september og oktober 2013. Siden det er få kontor har vi valgt å bruke sitatene uten å oppgi detaljer om hva slags type kontor det er.

Hensikten med intervjuene var å få bedre innblikk i hvordan NAV-kontorene organiserer arbeidet med Jobbstrategien, hvilke erfaringer de har med de ulike tiltakene som inngår, og hvordan de samarbeider med andre aktører. Vi fikk også god innsikt i graden av lokal forankring og hvordan Jobbstrategien oppfattes lokalt. Intervjuene fungerte også som en forstudie for spørreskjemaundersøkelsen med NAV-kontorene.

2.7 Spørreskjemaundersøkelse blant NAV-kontorene

Med utgangspunkt i funn fra intervjuene med ansatte på fylkesnivå og ved NAV-kontorene utarbeidet vi et omfattende spørreskjema til en elektronisk spørreskjemaundersøkelse der alle NAV-kontorene i Norge ble bedt om å delta. Hensikten med undersøkelsen var å få bedre oversikt over innsatsen som gjøres lokalt. Undersøkelsen ble sendt til postmottaket til alle NAV-kontorene, med beskjed om å videresende til "den personen ved kontoret som har mest praktisk kunnskap og erfaring med arbeidet med Jobbstrategien." Spørreskjemaet bestod av sju deler:

- Personlig bakgrunn – kjønn, alder, stilling, antall år i NAV (Aetat og Trygdeetaten)
- Om kontoret – antall ansatte, antall ansatte som jobber med Jobbstrategien, organisering, ungdomsteam, Jobbstrategiteam, andre aktiviteter og satsinger
- Målgruppa for Jobbstrategien – operasjonalisering, kartlegging, kjennetegn, tiltak og målgruppa

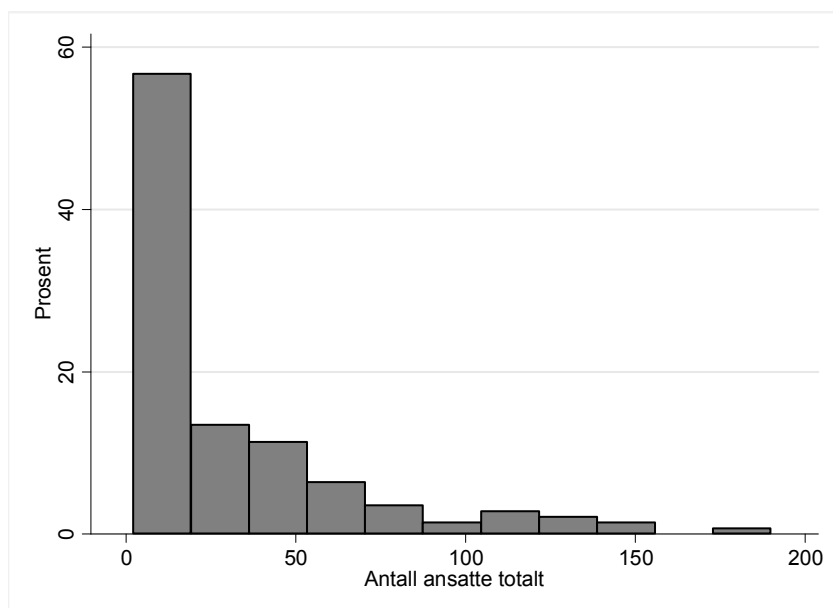
- Arbeidsmetode ved kontoret – bruk av arbeidsrettede tiltak, arbeidsmarkedsbedrift versus bruk av ordinært arbeidsliv, markedskunnskap
- Virkemidler og tiltak – bruk av og erfaringer med en rekke virkemidler og tiltak, og spesielt tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker, mentor og tilretteleggingsgaranti
- Samarbeid rundt Jobbstrategien – samarbeidsforhold internt ved kontoret og med fylkesleddet, erfaringer med arbeidslivscoach og fylkeskoordinator for Jobbstrategien, samarbeid ellers internt i NAV og med eksterne aktører
- Avsluttende spørsmål – hva man mener man har oppnådd ved kontoret, hindringer for å få flere unge med nedsatt funksjonsevne ut i jobb, og innspill til Jobbstrategien generelt.

Spørreskjemaet ble gjennomgått sammen med en ansatt ved et NAV-kontor for å kvalitetssikre formuleringen av spørsmål og svaralternativ.

Undersøkelsen ble sendt ut 12. november, med frist 25. november. I alt 31 prosent av NAV-kontorene, eller knapt ett av tre kontor, valgte å delta i undersøkelsen, noe som ga en utvalgsstørrelse på 141 kontor. Det er sannsynlig at kontorene som har svart, jevnt over har et større fokus på Jobbstrategien enn de kontorene som ikke har svart. Blant annet er det hele fylker der ingen kommuner har svart på undersøkelsen, noe som tyder på at forankringen og interessen for Jobbstrategien i liten grad er tilstede. Slik sett vil ikke data fra spørreundersøkelsen gi et representativt bilde av arbeidet som gjøres med Jobbstrategien. Data fra spørreundersøkelsen er analysert ved hjelp av Stata 12. Svar på åpne (kvalitative) spørsmål har blitt kodet på samme måte som intervjuene. Åpne spørsmål og kommentarfelt er i stor grad godt besvart med utfyllende kommentarer.

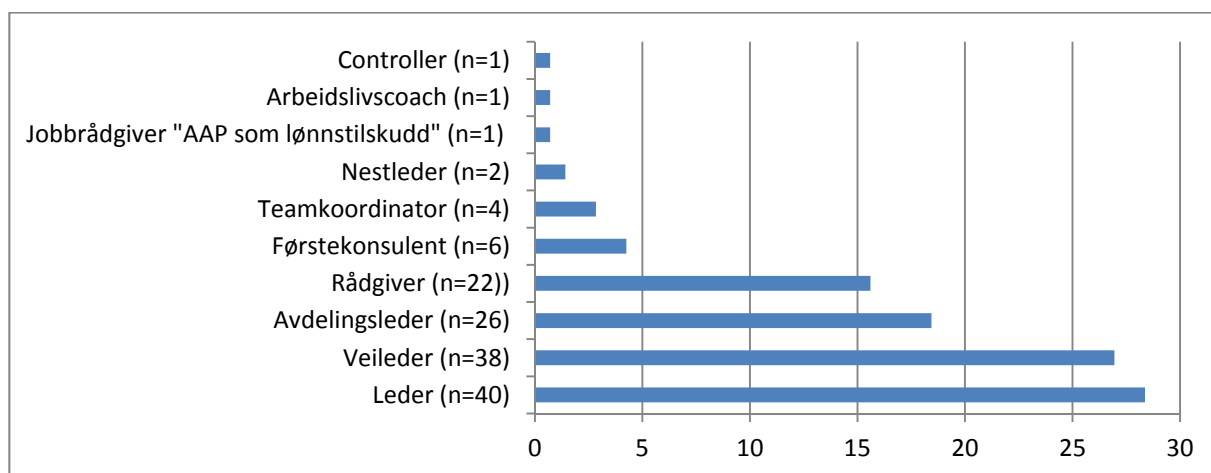
I det følgende gir vi en kort beskrivelse av utvalget vårt. I og med at vi ikke har oversikt over kjennetegn ved NAV-kontorene og de ansatte i resten av landet, kan vi ikke vurdere om disse tallene er representative for hele populasjonen, men de gir ihvertfall et bilde av hvem som har svart.

Figuren under viser at flertallet av kontorene som har svart på undersøkelsen er små, med relativt få ansatte.



Figur 2.1 Antall ansatte ved NAV-kontorene som har svart på undersøkelsen

28 prosent av de som svarte på undersøkelsen, var leder ved kontoret. Figuren nedenfor viser fordelingen av respondenter etter stilling.



Figur 2.2 Deltakelse i spørreundersøkelsen, etter oppgitt stilling (n=141)

Av de som har svart på undersøkelsen er 69 prosent kvinner, mot 31 prosent menn. Dataene viser videre at flertallet av de som har svart har lang fartstid i NAV. Omlag 30 prosent av de som har svart, har jobbet i NAV i 2-5 år, og bare 5 prosent har under to års erfaring. Tabellen under viser fordelingen i antall og prosent.

Tabell 2.1 Antall års erfaring i NAV, inkludert tidligere erfaring i Aetat eller Trygdeetaten

| Ansiennitet | Antall | Prosent |
|--------------|--------|---------|
| Under 6 mnd. | 1 | 1 |
| 1-2 år | 7 | 5 |
| 2-5 år | 42 | 30 |
| 6-10 år | 25 | 18 |
| 11-15 år | 20 | 14 |
| 16-20 år | 22 | 16 |
| Over 20 år | 24 | 17 |
| Totalt | 141 | 100 |

35 prosent har jobbet i Aetat tidligere, mens 27 prosent har bakgrunn fra Trygdeetaten.

Også når vi ser på alder får vi inntrykk av at det stort sett er erfarne personer som har svart på undersøkelsen. Den største gruppa av respondenter er mellom 41 og 50 år, og kun en liten andel er 30 år eller yngre.

Tabell 2.2 Alder blant respondentene, antall og prosent

| Alder | Antall | Prosent |
|-------------------|--------|---------|
| 30 år eller yngre | 4 | 3 |
| 31-40 år | 38 | 27 |
| 41-50 år | 52 | 37 |
| 51-60 år | 37 | 26 |
| 61 år eller eldre | 10 | 7 |
| Total | 141 | 100 |

2.8 Intervju med tiltaksdeltakere og arbeidsgivere

Den opprinnelige planen var å rekruttere personer i arbeidspraksis og arbeidsgiverne deres via NAV-kontorene vi intervjuet. Det viste seg å være vanskelig å få kontakt med NAV-kontor, og videre at flere av dem vi intervjuet, ikke hadde direkte oppfølging med brukere ute i ordinært arbeidsliv. Vi valgte derfor å rekruttere informanter via utvalgte arbeidslivscoacher med direkte oppfølging av arbeidsgivere. Arbeidslivscoachene har formidlet forespørsel om å være med på intervju. De som har takket ja har deretter blitt kontaktet direkte av oss, etter at vi har fått kontaktinformasjon. Disse intervjuene gir derfor på ingen måte et representativt bilde av hvordan NAV følger opp brukere i målgruppa og arbeidsgivere. I stedet bruker vi arbeidsforholdene som case. Casene viser hvordan en arbeidspraksis i regi av NAV kan fungere på sitt beste, der både arbeidstakere og arbeidsgivere i stor grad er fornøyd med opplegget. Casene våre representerer

en viss bredde i alder, type funksjonsnedsettelse og type virksomhet. I en av casene brukes mentor, mens i et annet av casene blir tilretteleggingsgarantien framhevet som det viktigste virkemiddelet. Felles for alle er at de har direkte samarbeid med og kontakt med arbeidslivscoachen i fylket. Dermed gir de et godt bilde av arbeidsmetoden til de av arbeidslivscoachene som har tett oppfølging av arbeidsgivere og brukere utplassert i ordinær virksomhet, men sier lite om hva slags oppfølging som vanligvis blir gitt fra NAV-kontorene i de tilfellene det ikke er en arbeidslivscoach koblet på saken.

2.9 Begrensninger ved datainnsamlingen

En svakhet ved datainnsamlingen som allerede er diskutert, er at det viste seg vanskelig å rekruttere informanter blant brukere som er ute i arbeidspraksis, og blant arbeidsgivere, noe som har ført til at informantene ikke gir et godt bilde av hvordan oppfølgingen av disse foregår i NAV generelt.

En annen begrensning har vært at evalueringen la opp til relativt få informanter sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Flere intervjuer her, og med fylkesdirektører og direktører ved arbeidslivssentrene kunne ha gitt et bedre inntrykk av hva som har foregått sentralt i direktoratet. Vi kunne også fått et bedre bilde av forankring og forståelse av blant lederne på fylkesnivå, slik de selv opplever det. Med den datainnsamlingen vi har gjort, har vi et imidlertid et godt bilde av hva som har foregått i resten av organisasjonen. Intervju og mer uformelle samtaler med personer sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør at vi også har et relativt godt inntrykk av prosessen sentralt.

2.10 Oppsummering

I en implementeringsevaluering er aktørenes eget perspektiv viktig. Vi har samlet inn data fra flere nivåer i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og intervjuet personer som har fått arbeidspraksis eller jobb gjennom Jobbstrategien, og arbeidsgiverne deres.

De viktigste datakildene har vært intervju med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher, som har hatt god oversikt over det meste av arbeidet som har skjedd på fylkesnivå og ved NAV-kontorene, og spørreundersøkelsen til NAV-kontorene. Intervju med ansatte ved NAV-kontorene er også en viktig kilde, men har i større grad blitt brukt som grunnlag for å utarbeide et godt spørreskjema.

3 Tidligere forskning og dokumentgjennomgang

Det finnes mye forskning på ungdom utenfor arbeidslivet, unge med nedsatt funksjonsevne, unge med psykiske plager, og situasjonen på arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi presenterer her et kort sammendrag av denne litteraturen. Et mer omfattende litteratursøk ligger utenfor oppdraget slik det er spesifisert fra Arbeidsdepartementet. En utfyllende kunnskapsoversikt over utfordringer som møter unge med nedsatt funksjonsevne i overgangen fra utdanning til arbeid finnes i Legard (2013). Gjennomgangen viser at god oppfølging og tidlig innsats er viktig, mens mangel på tilrettelegging og tilgjengelighet og koordinering av tjenester kan være en barriere.

3.1 Norsk arbeidsliv og holdninger blant arbeidsgiverne

En fersk analyse viser store samfunnsøkonomiske konsekvensene av å få flere unge med nedsatt funksjonsevne ut i arbeid (Steen et al. 2012). Modellen utviklet av AFI og Cowi viser at en moderat økning i sysselsettingen på fem prosent vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst på omlag 13 milliarder kroner over en tiårsperiode, og at hver enkelt ny arbeidstaker vil bidra med en gevinst på nesten 900 000 kroner, avhengig av omfanget på arbeidet og mottak av stønader. For staten vil det i tillegg komme effekter av i form av redusert utbetaling av stønader og inntekter fra skatt og arbeidsgiveravgift.

Det er fortsatt uklart hva som er årsaken til den relativt lave sysselsettingen blant unge med nedsatt funksjonsevne i Norge. Molden og Tøssebro (2012) ser på trender i sysselsettingen blant funksjonshemmede i Norge, og diskuterer effekten av konjunkturer og et mer intensivt arbeidsliv. Den siste forklaringsfaktoren finner større effekt enn økonomiske konjunkturer.

Blekesaune (2007) sammenligner sysselsettingen av funksjonshemmede i Europa med bakgrunn i tall fra ESS (etter å ha vurdert andre mulige datakilder, som Labour Force Survey). Kort oppsummert er det ingen klare faktorer på nasjonalt nivå som forklarer variasjoner i sysselsettingen av funksjonshemmede – verken andel som rapporterer om funksjonshemminger, generell arbeidsledighet, inkluderingspolitikk. Det er for eksempel en korrelasjon mellom inkluderingspolitikk og sysselsetting, men det er også klare unntak. Det er også forskjeller mellom de som rapporterer om noen hindringer, og de som rapporterer om alvorlige funksjonshemminger. En svakhet ved studien er at den baserer seg på selvrapportert grad av funksjonshemming, som kan variere fra land til land. En indikasjon på dette er at det er en klar sammenheng mellom andelen sysselsatte og andelen med svake funksjonshemminger, men at sammenhengen forsvinner hvis en ser på mer alvorlige funksjonshemminger. Det kan altså være at

en del mildere funksjonsnedsettelse ikke gir dårligere sjanser på arbeidsmarkedet, men at det varierer om disse personene rapporterer at de har funksjonsnedsettelse eller ikke.

Rapporten *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne* (Halvorsen og Hvinden 2011) sammenligner politikken i Belgia, Danmark, Nederland, Storbritannia, Sverige, Tyskland og USA, og finner systematiske forskjeller. På bakgrunn av funnene hevder forfatterne at

Norge har hatt en ubalanse i anvendelsen av virkemidler for å fremme arbeidsmarkedsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne: Til tross for at den norske velferdsmodellen har forutsatt en gjensidig avhengighet og støtte mellom delsystemene for inntektssikring, tjenesteyting og sosial regulering, har de to førstnevnte vært betydelig mer utviklet enn sistnevnte. Ubalansen mellom omfordelingspolitiske og reguleringspolitiske virkemidler har bidratt til Norge framstår som dyktigere til å bekjempe fattigdom og utjevne inntektsforskjeller enn nesten alle andre europeiske land. Derimot har Norge ikke utmerket seg spesielt med å fremme deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel bedømt ut fra den statistikken som OECD har samlet (s. 173-4).

Sammenlignet med Sverige og Danmark bruker Norge en større andel ressurser på inntektssikring, og en lavere andel på tjenester. De andre landene kanaliserer en større andel av inntektssikringen gjennom arbeidsgivere og leverandører av arbeidsrettede tiltak.

De andre landene utenom Norden har stilt strengere krav til arbeidsgivere, som kvotesystem (Tyskland) eller rettslige reguleringer (Storbritannia og USA), men virkningene er omdiskuterte. En tolkning av dette er at den sosialdemokratiske tradisjonen, med sterke bånd til fagbevegelsen og klare korporative trekk, har vært mer forsiktig til å pålegge arbeidsgiverne plikter. Tilsetting i skjermet sektor varierer, men en trend er at myndighetene søker større grad av inkludering i det ordinære arbeidslivet (Ibid).

Ulike land har diskutert forskjellige tiltak for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. Noen av disse tiltakene har elementer vi kjenner igjen fra norske virkemidler som handlingsplanen om universell utforming (Barne- og likestillingsdepartementet 2009) og den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (Lov 2008-06-20 nr. 42). Edwards et al. (2010) diskuterer fire måter å fremme inkluderingen av funksjonshemmede i Australia: en bedre inkluderingspolitikk, bedre støtte til tilsetting, tiltak mot fordommer mot funksjonshemmede, og "harnessing people power". Et mulig tiltak for inkludering kan være bevisstgjøring av kolleger, og at kolleger går inn i assistentroller framfor at personlig assistent hyres inn utenfra. En del negative myter (som lavere produktivitet og høyere sykefravær) kan også tilbakevises. Harris et al. (2012) argumenterer for et bredere menneskerettighetsperspektiv for å sikre funksjonshemmede like rettigheter på arbeidsmarkedet. Dette i motsetning til det gjeldende fokuset på den enkeltes ansvar for å jobbe, uten å ta hensyn til strukturelle forhold som hindrer funksjonshemmede i å ta del i arbeidslivet. Dette er særlig relevant for USA, Storbritannia og Australia under den økonomiske krisen: regjeringen har fortsatt et ansvar for å tilby opplæring og støtte til de som

trenger det. Pope og Bambra (2005) vurderer effekten av en lov mot diskriminering av funksjonshemmede i Storbritannia, Disability Discrimination Act i 1996. De finner at mens sysselsettingen blant resten av befolkningen har vært stabil, har andelen funksjonshemmede i arbeid gått ned, og var på sitt laveste rett etter at loven ble innført (1998-2002).

En evaluering av ulike sysselsettingstiltak i Storbritannia konkluderer Roulstone, Prideaux og Priestly (2009) diskuterer Storbritannias "Pathway to Work" som erstatter det tidligere New Deal-programmet. Tendensen er en større inkludering i det generelle arbeidsmarkedet i stedet for bruk av skjermede arbeidsplasser. Et tiltak har vært bruk av personlige rådgivere ved arbeidskontorene, men erfaringene viser at mange rådgivere ikke har tilstrekkelig kompetanse på funksjonsnedsettelse eller ikke var komfortable med å diskutere sysselsetting med noen som offisielt var uegnet for arbeid. Det har også vært et økt fokus på rettigheten til arbeid, og det har vært innført strengere regler for arbeidsgivere for å forplikte dem til å ansette folk med funksjonsnedsettelse. For dem nærmest arbeidsmarkedet har tiltakene vært delvis vellykket, selv om sysselsettingen for funksjonshemmede fortsatt er mye lavere enn for resten av befolkningen.

En rapport fra 2007 (Hansen og Svalund 2007) undersøker hvordan teknologi og offentlig politikk under ulike bransjemessige forhold påvirker arbeidsgiveres valg og funksjonshemmedes muligheter for delta i arbeidsmarkedet. Rapporten har et fokus på barrierer og forhold som bidrar til integrering. Man har her sammenlignet tre ulike bransjer; bygg og anlegg, helse (og sosial) og IKT. Datamateriale for undersøkelsen er hentet fra Statistisk Sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse (AKU). Dette er supplert med data på bransjenivå.

De siste årene har arbeidsgivernes rolle i inkluderingsarbeidet fått økt oppmerksomhet. For eksempel peker Danielsen (2009) på at arbeidsgivere ofte søker etter det trygge og kjente.

En svensk masteroppgave om arbeidsgiveres holdninger til folk med psykiske lidelser diskuterer blant annet behovet for en langvarig holdningskampanje for å tilbakevise negative stereotyper knyttet til det å ansette funksjonshemmede (Andersson 2012). Tilsvarende problematiserer Nordrik (2008) det å gjennomføre en stram arbeidsplikt-linje overfor unge uføre, når problemet ser ut til å ligge vel så mye på arbeidsgiversiden:

Mens myndighetene har skjerpet brukernes plikter spør vi om ikke det står i kontrast til de "myke" virkemidlene som myndighetene har iverksatt for å forplikte arbeidsgiversiden. Vi spør om det er mulig å forplikte arbeidsgivere til målet om å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne gjennom frivillighet, eller om tiden er moden for å ta i bruk juridiske virkemidler som kvotering (fra Sammendrag s. 5).

En meningsmåling fra 2006 blant norske arbeidsgivere viste at funksjonshemming ga negative utslag når det gjaldt søkerens muligheter til å bli innkalt til intervju. Ledere i bedrifter som allerede hadde funksjonshemmede ansatte hadde større tilbøyelighet for å kalle inn slike personer til intervju (Dalen 2006). Dette viser at spørsmålet blant annet dreier seg om holdninger og kunnskap hos arbeidsgivere. Tilsvarende viste en lignende meningsmåling fra 2012 at arbeidsgivere vurderer

at det er mindre sannsynlig at virksomheten ville ønske å beholde funksjonshemmede ved nedbemanning. 22 prosent svarte at de regnet det som "mindre sannsynlig" eller "ikke sannsynlig" at de vil ønske å beholde funksjonshemmede ved nedbemanning (Dalen 2012).

3.2 Unge utenfor arbeidslivet

En rapport fra AFI ser på et på et prosjekt i Lindesnes-regionen knyttet til frafall og overgangen fra videregående til arbeid (Bragdø og Spjelkavik 2013). Utgangspunktet for prosjektet var blant annet at mange ungdom slet psykisk og at de ble diagnostisert sent. Prosjektet viste at mange unge ville hatt nytte av en bedre koordinering av bistanden fra ulike etater. Gruppen ligger innenfor ansvaret til den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, som følger opp ungdom med rett til videregående opplæring som ikke er i opplæring eller arbeid, men det er NAV som sitter på nødvendig kompetanse om arbeidsmarked og jobbsøking, og har tilgang til arbeidsrettede virkemidler. Prosjektet utviklet en egen modell for individuell oppfølging tilpasset den enkelte elev. Av de 30 elevene som ble fulgt opp, klarte 8 å fullføre videre skolegang, mens 22 fikk tettere oppfølging, flere med oppfølging og tilrettelegging ute i arbeidspraksis. Rapporten er særlig nyttig fordi den illustrerer behovet for et godt og systematisk samarbeid mellom videregående skole, oppfølgingstjenesten, NAV og andre aktører, som er særlig viktig for de som sliter i overgangen fra utdanning til arbeid.

En oppsummering av norsk og internasjonal kunnskap og forskning om funksjonshemmedes situasjon på arbeidsmarkedet, gjennomført av Anvik et al. (2007), viste at overgangen mellom utdanning og arbeid er en særlig viktig fase. Både skolen og NAV har ansvar for å legge til rette og fordele oppgaver seg imellom. Kunnskapsoppsummeringen viser også at bruken av ulike arbeidsmarkedstiltak i en viss utstrekning er tilfeldig, og i mange tilfeller kan brukes langt mer målrettet enn den blir i dag.

FoU-rapporten *Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker* (Olsen et al. 2009) trekker fram tre ulike grupper unge som blir uføretrygdet: en gruppe som kjennetegnes av en vanskelig oppvekst, som etterhvert utvikler sosiale og psykiske problemer, en gruppe med diffuse lidelser som muskel- og skjelettlidelser, som etter flere mislykte forsøk på attføring ender opp som uføretrygdet, og til slutt en gruppe med medfødte sykdommer eller lidelser, eller som har vært utsatt for alvorlige ulykker. Forfatterne trekker fram flere forklaringer på økningen i antall unge uføre: bortfallet av ufaglært arbeidskraft, at sosialiseringen i familien fungerer dårligere enn før, og at foreldre har blitt mer rettighetsorientert. Problemene er større i områder mer lav befolkningstetthet, der arbeidsmarkedet er mer begrenset og det er mindre innsyn i familiene.

Fichten et al. (2012) finner at i Canada er det liten forskjell på sysselsettingen blant høyskole- og universitetsutdannede med og uten funksjonshemminger, men de med funksjonshemminger rapporterer om noe mindre relevante jobber i forhold til utdanningen.

Thomas et al. (2013) ser på sammenhengen mellom sysselsetting og bruk av helsetjenester blant funksjonshemmede i USA. De finner at den gruppa som har minst kontakt med helsevesenet (under 12 dager) har signifikant høyere sysselsettingsrate, ellers er det lite variasjon, selv om de med mest kontakt med helsevesenet også har lavest deltakelse i arbeidslivet. Stor kontakt med helsevesenet henger sammen med psykiske lidelser, som i seg selv er en større hindring for deltakelse i arbeidslivet enn fysiske funksjonshemminger.

En europeisk kunnskapsoppsummering peker blant annet på at unge funksjonshemmede i svært liten grad deltar på yrkesrettede program og lærlingordninger. Forskerne argumenterer også for at flere tiltak må settes inn for å endre arbeidsgiveres holdninger. De understreker også at gruppa av personer med funksjonsnedsettelse er svært heterogen. En anbefaling er å fokusere særlig på overgangen mellom skole og yrkesliv, og sette inn tiltak tidlig (Riddell et al. 2010).

Achterberg et al. (2009) presenterer et systematisk litteratursøk (meta-review) av hvilke faktorer som fremmer eller hindrer unge funksjonshemmedes yrkesdeltakelse. Studien ser kun på personer med funksjonsnedsettelse som fikk diagnosen før fylte 18 år. Menn, høyere utdanning og alder øker sjansene for yrkesdeltakelse. Det samme gjør optimisme og gode psykososiale egenskaper. Årsaksforholdet her er mindre klart: det å være i jobb kan også gi en følelse av mestring, og dermed en mer optimistisk innstilling, og styrke de psykososiale egenskapene. Også foreldres høyere utdanning har en positiv effekt. Av funksjonsnedsettelse og lidelser var motoriske funksjonsnedsettelse, epilepsi, lav IQ og pågående sykehusbehandling særlig hemmende for yrkesaktivitet.

Lindsay (2011a) fokuserer spesielt på unge funksjonshemmede og deres møte med arbeidslivet og begrunner dette. Hun diskuterer ulike hindringer som funksjonshemmede møter i arbeidslivet. Diskriminering og negative holdninger blir sagt å være de vanligste problemene. Manglende transport og støtte og lavt selvbilde bidrar også. Kvinner, folk med lav utdanning, og de med mer alvorlige funksjonshemminger møter større problemer enn andre. I en undersøkelse av kanadiske surveydata finner hun at redsel for å bli isolert, redsel for å miste økonomisk støtte, og mangelfull utdanning var blant de viktigste faktorene de unge oppga som hindringer for å arbeide. Særlig blant de eldste i utvalget (20-24 år) var frykt for å bli isolert en viktig faktor. Lavere utdanning ser ut til å lede til mer diskriminering på arbeidsmarkedet, det samme gjelder mer alvorlige funksjonshemminger. Lindsay finner også at det er klare forskjeller mellom de ulike gruppene av funksjonshemmede og hvilke hindringer de møter. Hva som er de viktigste hindringene varierer også med alder. Dette er viktig for å kunne sette inn målrettede tiltak for de enkelte gruppene. Funksjonshemmede på landet rapporterer om mangel på tilgjengelige jobber.

Lindsay (2011b) ser på hva som kjennetegner unge funksjonshemmede i arbeid og hvor de jobber. Hun undersøker to aldersgrupper, 15-19 og 20-25 år, og bruker samme kanadiske survey som Lindsay (2011a). Studien er i stor grad eksplorerende og lite underbygget av teori. Det er forskjell

på de som er født med funksjonshemmingen og de som har fått den senere i livet – de som har blitt funksjonshemmet på et senere tidspunkt har større vanskeligheter med å tilpasse seg. Flere i den yngste enn i den eldste gruppa jobbet frivillig, noe som kan tyde på at denne erfaringen hjelper dem å få betalt arbeid senere. En stor andel jobbet i statlige bedrifter, som sannsynligvis er flinkere til å tilrettelegge. Flere er også selvstendig næringsdrivende, og det er derfor viktig at unge funksjonshemmede får opplæring i hvordan man kan drive enkeltmannsforetak eller små bedrifter. Gode transportmuligheter og det å bo i urbane strøk var også faktorer som fremmet deltakelse i arbeidslivet. Flere kvinnelige bevegelseshemmede er i arbeid sammenlignet med menn.

Lindsay et al. (2012) gjennomfører en evaluering av et opplæringsprogram rettet mot unge med funksjonshemninger. De finner at ungdommene utvikler praktiske og sosiale evner og kommunikasjonssevner, men at det likevel var vanskelig å finne jobb etter endt opplæring. Frivillig arbeid og tidlig yrkeserfaring er viktig for å få unge funksjonshemmede ut i jobb.

Anvik et al. (2007) sin kunnskapsoversikt fra 2007 handler om IA-avtalens delmål 2: *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne*. Kunnskapsoversikten oppsummerer forskning (både norsk og internasjonal, i perioden 1995-2007) som er relevant for delmålet, men tar også med mer praksisbasert kunnskap om konkrete tiltak som de ser som relevante. Rapporten har et eksplisitt fokus på unge funksjonshemmede. De konkluderer med at overgangen mellom utdanning og arbeid er en kritisk fase som "kan forlenge marginale posisjoner, gjennom tiltakskjeding og uføretrygding" (s. 7). Det er et stort sprik mellom de unges egne ambisjoner og den lange utdanningen mange av dem stiller med og den realiteten mange av dem møter; en passiv trygdetilværelse. Med tanke på tiltaksforvaltningen konkluderer rapporten med at til tross for høy ressursbruk er effektene små. Rapporten kritiserer hjelpeapparatet for å være for standardisert og lite fleksibelt og at man har for sterkt fokus på individuelle barrierer og funksjonsnedsettelse, i stedet for funksjonsevne og den enkeltes ressurser. Rapporten peker på en sentral barriere for unge funksjonshemmedes integrering i arbeidslivet. Når erfaringene i fasen hvor man skal etablere seg i arbeidslivet er negative kan det være lett å miste motet og troen på seg selv. Man må derfor jobbe systematisk for å få de unge inn i arbeid og unngå at de blir uføretrygdede. Når man først har blitt uføretrygdet kan det være vanskeligere å få folk tilbake igjen i jobb. Forfatterne har konkrete forslag til hvordan tiltaksapparatet bør utvikles framover. Den viktigste anbefalingen går på å rette tiltakene mer mot etterspørselssiden, dvs. arbeidsgiverne, og at politikken på feltet i større grad må rette seg mot å endre rammevilkårene for funksjonshemmedes deltagelse i arbeidslivet. Eksempler på tiltak de hevder at kan bidra til å endre disse rammevilkårene er kvotering, endringer i lovverket og flere økonomiske incentiver rettet mot arbeidsgiverne. De konkluderer også med at man bør jobbe mer med informasjon og holdningsendring blant arbeidsgivere. Gjennom økt informasjon kan arbeidsgivernes usikkerhet ovenfor denne gruppa arbeidstakere reduseres.

Skilbrei (2007) oppsummerer forskning knyttet til unge uføre og deres forhold til arbeidslivet. Prosjektet som rapporten springer ut fra ble initiert av NHO og LO. Hovedkonklusjonen i rapporten er at det finnes lite forskning rundt dette temaet. Prosjektet som rapporten utgår fra hadde et sett med problemstillinger som de ønsket besvart. Spørsmålene her knyttet seg blant annet til unges forventninger til arbeidslivet, deres erfaringer med ledere og kollegaer, hvorvidt de var blitt tilbudt og utfordret til arbeidsrettede tiltak framfor uføretrygd av velferds- og helsesystem, deres forventninger til framtiden og opplevelser av sammenhenger mellom overgang arbeid/trygd og ulike livshendelser. Med unntak av den første av disse problemstillingene (forventninger til arbeidslivet) konkluderer forfatteren med at det finnes lite relevant forskning. Kunnskapsoversikten påpeker at det er vanskelig å finne gode tiltak for unge uførepensjonister ettersom de fleste tiltakene utformes på et generelt grunnlag og ikke er spesifikt rettet mot de unge, og fordi unge uførepensjonister er en heterogen gruppe som gjør det vanskelig å finne målrettede tiltak som vil treffe alle. Skilbrei peker også på kunnskapsbehov på feltet. Hun etterlyser grundige kvalitative analyser som kan gi grunnlag for å si noe om hvordan sykdom, forhold ved arbeidet, forhold ved arbeidsmarkedet og familieforpliktelser virker sammen og bidrar til uførhet.

Legard (2009) presenterer en landrapport, utarbeidet for OECD, om overganger til studier og arbeid for unge med funksjonsnedsettelse og lærevansker. Rapporten er utarbeidet som Norges bidrag til et komparativt OECD-prosjekt om dette temaet. Rapporten gir den mest fullstendige oversikten over unge med funksjonsnedsettelse overganger til studier/arbeid når det gjelder data, offentlig politikk, lovgivning, finansieringsbetingelser, tiltak, støtte og opplæring.

Rapporten *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv* (Anvik 2006) tar opp barrierer og drivkrefter for unge funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet, basert på kvalitative intervjuer med 20 funksjonshemmede ungdommer. Ungdommene var mellom 19 og 31 år og var enten hørsels-, bevegelses- eller synshemmede. Forskeren har benyttet narrativ metode, hvor informantene fortalte sin historie fra barndom, gjennom skolegang, evt. høyere utdanning og over i arbeidsliv eller om erfaringer med å ikke komme inn i arbeidslivet.

På oppdrag fra Norges Blindforbunds Forskningsfond gjennomførte Berge (2007) en undersøkelse av hva personer med nedsatt syn opplever i møte med utdanningsinstitusjonene, arbeidslivet og offentlige etater. Undersøkelsen bygger på et følgeprosjekt og to brukerundersøkelser. Et hovedfunn er at personer med nedsatt syn ofte opplever offentlige hjelpeinstanser som et problem heller enn en støttespiller. Svært få av de synshemmede som får uføretrygd ønsket i utgangspunktet å få trygd.

Grue (2001) undersøkte oppveksten til unge voksne funksjonshemmede (20-30 år), med vekt på gruppas erfaringer fra skoletid, sosialt nettverk i oppveksten, deres forventninger til livet framover

og hva de opplever som hindringer for sine framtidsdrømmer. Datamaterialet består av kvalitative intervjuer med 34 informanter. Et av funnene var at fysisk funksjonshemmede kan erfare å være i en posisjon der de verken er friske eller syke, og at de derfor er nødt til å overkommunisere funksjonshemmingen i møte med hjelpeapparatet.

Hansen og Reegård (2008) diskuterer hvordan høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne opplever møtet med det norske arbeidsmarkedet. Datamaterialet er basert på en spørreundersøkelse som gikk til alle søkere til direktoratens trainee-program i 2008 (totalt 118 respondenter). Rapporten viser at høy utdanning øker sannsynligheten for å få jobb for personer med nedsatt funksjonsevne, men at også høyt kvalifiserte personer opplever at det er vanskelig å få en fast tilknytning til arbeidslivet. Mange blir ikke kalt inn til intervju selv om de er godt kvalifisert til stillingen de søker på. En stor andel av de som deltok i undersøkelsen hadde psykiske lidelser.

3.3 Tidligere evalueringer av relevante tiltak

Som en oppfølging av Manneråk-utvalgets *Fra bruker til borger* (NOU 2001:22) leverte Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne flere delrapporter som tar for seg endringer i perioden 2001-2006. Rapporten *Full deltakelse for alle? Delrapport arbeid* (Jacobsen 2006) ser på politiske endringer, nye tiltak og endringer i lovverket. I perioden har det vært en dreining mot barrierer som stenger funksjonshemmede ute fra arbeidslivet, men andelen funksjonshemmede i arbeid er stort sett stabil. De viktigste virkemidlene i perioden var veiledning og informasjon rettet mot barrierene for arbeidsdeltakelse (Ibid).

Kost-nytteanalyse viser at det er økonomisk lønnsomt både for stat og kommune at ordningen med funksjonsassistent tas i bruk (Helle og Widding 2000). Ordningen bidrar til at personer med sterke funksjonsnedsettelse kommer i og blir værende i jobb (2008). FA har vært en prøveordning siden 1997. I slutten av 2010 var det 137 personer med FA i hele landet. Da hadde 43 personer fått avslag på ordningen i løpet av året. Fra 2012 ble ordningen styrket i forbindelse med regjeringens jobbstrategi, men er fortsatt definert som en prøveordning. Det er laget egen forskrift for funksjonsassistanse som gjelder fram til 31.12.2013.

Rask tilgang til tekniske hjelpemidler gjør det mer interessant å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. I statlige virksomheter oppgir 76 prosent at det er mer interessant eller litt mer interessant å ansette personer som har nedsatt funksjonsevne dersom det er rask tilgang til tekniske hjelpemidler. Den samme andelen oppgis når det gjelder økonomisk støtte til tilrettelegging på arbeidsplassen (Helle og Widding 2000). Likevel er tilpasninger på arbeidsplassen en svært liten andel av sakene Hjelpemiddelsentralene oppgir at de bruker tid på. Ifølge en rapport fra Fafo er kun 2,6 prosent av sakene som behandles ved Hjelpemiddelsentralene er relatert til arbeidsplassen (Hansen et al. 2009).

I januar publiserte Arbeidsforskningsinstituttet en kunnskapsoversikt med gjennomgang av eksisterende forskningslitteratur på temaet unge funksjonshemmedes bruk og utbytte av ulike arbeidsrettede tiltak (Rusnes 2010). I tillegg gjengis også en del praksisbasert kunnskap, interne evalueringer, prosjektrapporter og lignende for tiltak der forskningsbasert kunnskap ikke finnes. Litteraturgjennomgangen bygger på systematiske søk i ulike elektroniske databaser, mer målrettede søk i ulike forskningsmiljøers publikasjonslister og andre typer søk etter praksisbasert kunnskap. Tiltakene som er tatt med i rapporten er valgt ut på bakgrunn av relevans for målgruppa unge funksjonshemmede. I all hovedsak dreier deg seg om nasjonale, standardiserte tiltak i regi av NAV. Disse er så supplert med en del lokale tiltak. I tillegg til gjennomgangen av den kunnskap en har om de ulike tiltakene gir rapporten også innledningsvis en oversikt over lignende kunnskapsoversikter og en beskrivelse av konteksten, dvs. hvilke barrierer unge funksjonshemmede kan oppleve i møtet med arbeidslivet.

Sentralforvaltningens traineeprogram for høyt utdannede personer med funksjonsnedsettelse ble evaluert i 2008 (Skarpaas og Rusnes 2008). Datamaterialet bestod av kvalitative intervjuer med 25 informanter. Funnene fra evalueringen viste at trainee-programmet har gitt relevant jobberfaring til høyt utdannede personer, mens staten har fått erfaringer med å ansette og tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne. Et problem noen informanter pekte på var at arbeidspraksisen ikke nødvendigvis fungerte som reell rekruttering, på grunn av manglende stillingshjæmmel, selv om arbeidsforholdet var vellykket.

I juni 2013 kom Riksrevisjonen med en evaluering av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien (Riksrevisjonen 2013). Konklusjonen her var at ordningen var lite brukt, og at innholdet i virkemiddelet er uklart, siden det varierer både i hvilken grad ordningen blir brukt, og hvem den blir brukt for. En forklaring som trekkes fram er manglende forankring og prioritering blant lederne for fylkesenhetene og NAV-kontorene. Riksrevisjonen påpekte også at det er stor variasjon i om tilretteleggingsgarantien blir brukt i de sakene der det faktisk er behov for samordnet hjelp fra NAV, og at bare en liten andel av de undersøkte garantiene inneholdt aktiviteter og virkemidler som krever samarbeid mellom ulike aktører i NAV.

3.4 Dokumentgjennomgang

Det følgende delkapitlet går gjennom presentasjonen av Jobbstrategien slik den ble lagt fram som vedlegg til statsbudsjettet for 2012, sentrale dokumenter i forarbeidet til Jobbstrategien, og omtalen av Jobbstrategien og tiltakene i tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra Arbeidsdepartementet og mål- og disponeringsbrev fra direktoratet til fylkeskontorene i Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Jobbstrategien har blitt videreført i 2014. Dokumenter knyttet til videreføringen blir ikke gjennomgått, da dette går utover rammene for evalueringen. En viktig endring fra 2013 til 2014 er

likevel verdt å nevne. Fra 2014 gjøres forsøksordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet permanent og utvides. Se også kapittel 8 ser de ulike tiltakene blir gjennomgått i detalj.

3.4.1 Lansering av Jobbstrategien

Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne ble lagt fram som vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012. Her het det at "IA-arbeidet har hatt som mål å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Det målet er foreløpig ikke nådd". Jobbstrategien er politisk forankret i Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (2010-2013) (IA-avtalen) og Regjeringserklæringen (Soria Moria II 2009-2013), som vi kommer tilbake til. Strategien ble utviklet i samarbeid med partene i arbeidslivet og brukerorganisasjonene. I forarbeidet til Jobbstrategien ble det blant annet nedsatt to panel: et brukerpanel med representanter for brukerorganisasjonene, og et erfarings- og idépanel som besto blant annet av representanter for partene i arbeidslivet. Panelene laget to notater som ble brukt i utformingen av Jobbstrategien. Disse er nærmere omtalt i et senere avsnitt.

I 2012 og 2013 rettet strategien seg særlig mot unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne. Det var innenfor denne aldersgruppa at økningen i tallet på stønadsmottakere var størst, og det er her den potensielle gevinsten ved å få flere i arbeid er høyest. Derfor er overgangen fra skole til arbeid høyt prioritert i strategien. Målet med Jobbstrategien er å få flere i jobb og færre på stønad. Gevinstene ved dette er at samfunnet og virksomhetene bedre kan utnytte den kompetansen og arbeidskraften som personer med nedsatt funksjonsevne representerer. Virksomheter vil ha stor nytte av å ha medarbeidere med større bredde i bakgrunn og livserfaring. Det vil også styrke den økonomiske selvstendigheten og levekårene for hvert enkelt individ. Med Jobbstrategien retter Regjeringen innsatsen mot fire barrierer som gjør det vanskelig for personer med nedsatt funksjonsevne å få jobb. Dette er barrierer som berører både arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Videre heter det at gjennomføringen av regjeringens jobbstrategi er avhengig av et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet, funksjonshemmedes organisasjoner, NAV, andre offentlige tjenesteytere og den enkelte arbeidssøker: "Skal en lykkes i dette arbeidet er en avhengig av at alle gode krefter trekker i samme retning. Ikke minst trenger man arbeidsgivere som kan stille jobber til disposisjon". Jobbstrategien retter seg mot unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne som trenger bistand for å komme i jobb. Strategien bygger på følgende grep:

- Det blir pekt på fire barrierer som kan hindre at personer med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid. Virkemidlene i strategien er rettet mot å gjøre disse barrierene mindre.
- Strategien legger vekt på å forhindre at unge med nedsatt funksjonsevne blir varig utestengt eller utstøtt fra arbeidslivet. Hensikten er å forebygge lange stønadsløp, med store sosiale og økonomiske konsekvensene både for den enkelte og for samfunnet.

- Strategien har et helhetlig og langsiktig perspektiv. Det krever at man prøver ut ulike tiltak og trekker lærdom av det man gjør underveis. Arbeidet skal følges nøye opp slik at kursen kan endres og forbedres og ulike tiltak prøves ut.
- Utviklingen av tiltak i strategien må skje i nært samarbeid med partene i arbeidslivet og funksjonshemmedes organisasjoner.
- Utprøving av nye virkemidler vil være basert på erfaringer fra det man har gjort tidligere, erfaringer fra andre land og tilgjengelig forskning om hvilke tiltak og ordninger som virker for å få flere i arbeid. Innsatsen skal så langt det er mulig være kunnskapsbasert. Mye av kunnskapen om hva som virker på dette området er begrenset og usikker. Derfor er et av siktemålene med strategien å utvikle ny kunnskap om virkemidler og metoder.

15. mai 2012 la Regjeringen fram *Prop. 1 S (2011–2012) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) Kommuneproposisjonen 2013*. Her ble det vist til at målgruppa for Jobbstrategien er personer under 30 år med nedsatt funksjonsevne, og at det gjennom Jobbstrategien ble stilt en rekke virkemidler til rådighet for å lette inngangen til arbeidslivet for denne gruppa. Målet var å øke yrkesdeltakelsen blant unge med nedsatt funksjonsevne og redusere tilgangen til uføretrygd. Det var i 2012 spesielt avsatt 500 tiltaksplasser til Jobbstrategien. I tillegg ble det iverksatt forsøk med tilretteleggingstilskudd ved rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, og det skulle skje en styrking av ulike oppfølgingsordninger (blant annet mentor og forsøk med funksjonsassistanse). Man ville også i større grad ta i bruk tilretteleggingsgarantien slik at arbeidssøker og arbeidsgiver raskt fikk avklart hva slags støtte man kan få og når den skal være på plass. Jobbstrategien prioriterte å bygge ut arbeidspraksisplasser innenfor ordinært arbeidsliv. Her ville det være særlig viktig å få med seg arbeidsgivere innenfor offentlig sektor siden stat og kommune er store arbeidsgivere med et mangfold av arbeidsoppgaver og stillingstyper.

Gjennom Jobbstrategien satte Regjeringen i 2012 i verk nye tiltak og forsterket innsatsen spesielt rettet mot unge med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene fra 2012 ble foreslått videreført i statsbudsjettet for 2013 (Prop. 1 S (2012-2013)). Dette innebar at Regjeringen videreførte:

- Forsøket med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne
- Forsøket med funksjonsassistanse i arbeidslivet
- Oppfølging ved bruk av mentorer
- Informasjons- og kompetanseutviklingsarbeid knyttet til strategien, i regi av NAV
- Øremerkingen av 40 stillinger i Arbeids- og velferdsetaten

Regjeringen ville styrke Jobbstrategien ytterligere i 2013, blant annet ved å knytte 400 flere tiltaksplasser til målgruppa. Regjeringen skulle i tillegg velge ut statlige foregangsetater som rollemodeller for andre. Disse skulle jobbe systematisk og målrettet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Arbeidstilsynet og Statens Pensjonskasse var valgt ut til å være slike foregangsetater. Etatene skulle bidra til at unge med nedsatt funksjonsevne fikk praksis og arbeidserfaring i virksomheten, og høste erfaringer som andre virksomheter kunne lære av.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet ville delta med sikte på å bidra til at erfaringer ble overført til andre statlige virksomheter. I tillegg ble Bergen, Lindesnes, Sandnes og Sarpsborg valgt ut som foregangskommuner. Arbeids- og velferdsetaten ville bistå kommunene med oppfølging og tilretteleggingsbistand. Samarbeidet skulle ta utgangspunkt i virkemidlene i Jobbstrategien med sikte på å få flere med nedsatt funksjonsevne i jobb. Målet var å få økt kunnskap om hva som fremmer og hva som hindrer arbeidsdeltakelse.

Det ble videre vist til at Regjeringen ville starte opp et nytt forsøk med lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer med rett til arbeidsavklaringspenger. I tillegg til lønnstilskudd til arbeidsgiver ville det bli avsatt midler til oppfølging av arbeidsgiver og tiltaksdeltaker. Erfaringer fra andre forsøk viste at god oppfølging av både deltaker og arbeidsgiver betyr mye for å lykkes. Aktiv oppfølging ville derfor være en del av forsøket, og det ville være aktuelt å prøve ut ulike former for oppfølging. Unge mottakere av arbeidsavklaringspenger skulle prioriteres. Regjeringen forventet at dette tiltaket, sammen med Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, skulle bidra til at flere unge fikk en varig forankring i arbeidslivet. Det ble lagt opp til at 300 deltakere ville komme inn på ordningen i løpet av 2013 (150 tiltaksplasser i gjennomsnitt).

Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser skulle legge til rette for økt deltakelse i arbeid og utdanning og bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne ikke måtte takke nei til dette på grunn av manglende transporttilbud. Forsøksordningen ble evaluert i 2011, og evalueringen viste at arbeids- og utdanningsreiser bidro til at flere personer med funksjonsnedsettelse kom i arbeid og kunne arbeide mer og lengre enn de ellers ville kunnet gjort. På bakgrunn av dette foreslo regjeringen at forsøksordningen ble omgjort til en permanent landsdekkende ordning. Bevilgningen til arbeids- og utdanningsreiser ble foreslått økt med 33 millioner kroner slik at samlet tilskudd ble 63 millioner kroner i 2013.

Jobbstrategien er forankret i den politiske plattformen for flertallsregjeringen 2009-2013, og bygger også på delmål 2 i IA-avtalen for 2010-2013 om å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne. Jobbstrategien kan derfor forstås på bakgrunn av to sentrale politiske dokumenter, *Flertallsregjeringens statusrapport* fra 2012, og *Rapportering om IA-arbeidet 2. halvår 2012*.

17. oktober 2012 la Regjeringen fram *Flertallsregjeringens statusrapport. Politisk regnskap Stoltenberg II-regjeringen 2005-2012*, som slo fast at regjeringen skulle "gjennomføre en sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne". Det ble pekt på at målet om at flere med nedsatt funksjonsevne skal komme i ordinært lønnet arbeid krever en langsiktig innsats. Regjeringen foreslo at 500 tiltaksplasser ble knyttet til Jobbstrategien i 2012. I tillegg ble det samme år bevilget 25 millioner kroner til et forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, og 10 millioner kroner til et utvidet forsøk med funksjonsassistanse i arbeidslivet. Videre het det at det ville bli opprettet en mentorordning for å styrke oppfølgingen av

målgruppa for strategien ute i virksomhetene. Arbeids- og velferdsetaten ville også få økte ressurser knyttet til Jobbstrategien.

22. januar 2013 forelå *Rapportering om IA-arbeidet 2. halvår 2012 – Aktivitetsrapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet* (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012c) Her het det bl.a. at tilknyttet regjeringens satsing på en jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne (delmål 2) hadde NAV Arbeidslivssenter blitt tildelt øremerkede midler for 2012 til opprettelse av en 100 prosent stilling som arbeidslivscoach i hvert fylke. Det var utarbeidet et eget rolledokument for stillingen som arbeidslivscoach som beskrev rolle, ansvar og arbeidsoppgaver for stillingen med bakgrunn i de rammer som var gitt i Jobbstrategien. Det var utarbeidet et kompetanseprogram for arbeidslivet i nært samarbeid med partene og brukerorganisasjonene. Videre het det at styringssignalet til fylkene er at NAV Arbeidslivssenter skal gjennomføre de endringer som kreves i henhold til IA-avtalen. Dette skal gjøres gjennom de oppgaver som er beskrevet i rolledokumentet til NAV Arbeidslivssenter og ved å gi enhetlige tjenester til IA-virksomheter. Fylkene skal ha fokus på alle 3 delmålene i IA-avtalen, men ha en særskilt innsats i henhold til delmål 2 og Jobbstrategien. Gjennom arbeidet med samarbeidsavtalene har NAV etablert en kanal for sitt samlede markedsarbeid og utviklet gode relasjoner til ledere og tillitsvalgte i store deler av norsk næringsliv og forvaltning, noe som skulle legge godt til rette for implementeringen av Jobbstrategien.

3.4.2 Forarbeidet til Jobbstrategien

Som en del av forarbeidet til regjeringens jobbstrategi ble det blant annet nedsatt et brukerpanel med representanter for brukerorganisasjonene, og et erfarings- og idépanel med blant annet representanter for partene i arbeidslivet. Begge panelene la fram en sluttrapport 20. januar 2011. Panelene ble bedt om å komme med innspill og ideer til forslag for å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne. I mandatet står det at unge funksjonshemmede i overgangen mellom utdanning og arbeid vil være en prioritert målgruppe, mens det i vedlegget til mandatet står at det legges opp til følgende målgrupper

- Personer under 30 år på vei inn i arbeidslivet
- Personer under 30 år som mottar AAP, arbeidsavklaringspenger
- Grupper av personer over 30 år som er på vei ut av arbeidslivet (Brukerpanelet 2011, Erfarings- og idépanelet 2011).

Brukerpanelet presenterer som prinsipielt utgangspunkt for strategien at personer med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke bør ha samme rett til arbeid som andre, og vektlegger betydningen av universell utforming og et inkluderende samfunn. Panelet diskuterer også forskjellen mellom funksjonsevne og arbeidsevne og betydningen av tilrettelegging, og skriver at "sysselsettingsstrategien må fremme arbeidsdeltakelse både for personer med nedsatt

funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne". Det presiseres også at deltakelse i ordinært arbeidsliv må være målet. Panelet peker på fem utfordringer for et mer inkluderende arbeidsliv:

1. Diskriminering i arbeidslivet (negative holdninger blant arbeidsgivere, manglende tilrettelegging)
2. Manglende helhet og koordinering av virkemiddelapparatet (for lite helhetlig oppfølging og bistand fra kommunene og NAV)
3. Lavere utdanning og manglende arbeidserfaring (det vil si at funksjonshemmede i gjennomsnitt har lavere utdanning enn resten av befolkningen, samtidig som høyere utdanning øker sannsynligheten for å få jobb)
4. For dårlig tilgang på kompetanse og tiltak (styrke kompetansen i NAV og det kommunale hjelpeapparatet og få bedre og mer målrettede tiltak)
5. For lite smidighet og fleksibilitet (mer tilpasning av arbeidstid og arbeidsoppgaver)

Panelet legger fram 15 konkrete tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt arbeidsevne. Blant disse finner vi forslag om videreføring og videreutvikling av traineeordningen, større fleksibilitet i graden mellom uførepensjon og arbeidsinntekt, fleksibelt lønnstilskudd og en lovfestet rett på funksjonsassistanse. Panelet foreslår også å styrke hjelpemiddelsentralene og å bedre kvaliteten på arbeidsevnevurderingen. En annen anbefaling er å utvide tilretteleggingstilskuddet til alle norske virksomheter, ikke bare IA-virksomheter. Blant tiltakene det var mindre enighet om i panelet, finner vi ytterligere 38 forslag, deriblant forslag om permanent ordning med arbeids- og utdanningsreiser, innsats mot frafall i videregående opplæring, styrket og utvidet rådgivningstjeneste i skolen og praksisordningen for funksjonshemmede i løpet av studietiden, og opprettelse av et eget kompetansesenter for AAP.

Tiltakene retter seg altså både mot flere ulike grupper innenfor den definerte målgruppa for den endelige Jobbstrategien, og flere av tiltakene, både de det var bred enighet om og de det var mindre enighet om, ble tatt inn i strategien.

Erfarings- og idépanelet hadde samme mandat som brukerpanelet. De definerte utfordringen som en økende mangel på kvalifisert arbeidskraft, og det at grupper i befolkningen har arbeidsevne og kompetanse som ikke kommer til nytte. Personer med nedsatt funksjonsevne er en slik gruppe. Tiltakene panelet foreslår er gruppert etter hva som er hensikten med de foreslåtte tiltakene:

- Tiltak for å redusere opplevd risiko ved nyansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne
- Tiltak for å hindre at ungdom med nedsatt funksjonsevne faller ut under utdanningsløp eller i overgangen utdanning/arbeid

Et viktig poeng for erfarings- og idépanelet har vært å minske usikkerheten forbundet med nyansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne:

Særlig i mindre virksomheter kan arbeidsgivere oppleve at en slik ansettelse er risikofylt. Særlig der det er snakk om en yngre person som i liten utstrekning har vært i arbeidslivet før, vil vedkommende kunne bli oppfattet som et ubeskrevet blad. Det kan knytte seg usikkerhet til hvilken stabilitet og produktivitet vedkommende vil opparbeide, og til hvordan vedkommende vil falle inn i det kollegiale miljøet. Samtidig kan også personer som har stått utenfor arbeidslivet oppleve usikkerhet og risiko ved å skulle prøve seg i arbeidslivet (Erfarings- og idépanelet 2011).

Blant anbefalingene til panelet var å vurdere endringer i Arbeidsmiljøloven for utvidet prøvetid eller mer bruk av midlertidige tilsetninger, og en større bruk av arbeidspraksis, men medlemmene i panelet var uenige i hvor stor effekt slike tiltak ville ha, og om de eventuelt ville ha negative konsekvenser. Et annet forslag var bedre tilgang på hjelpemidler og tilskudd til tilrettelegging, gjennom blant annet en utviding av tilretteleggingsgarantien og økt bruk av tilretteleggingstilskudd. Panelet anbefalte også å utrede mulighetene for økonomiske støtteordninger for ansatte med nedsatt arbeidsevne, blant gjennom en klarere avgrensning av målgruppa, erfaringer med tidsbestemt lønnstilskudd, erfaringer fra andre land, og mulige tiltak for å gjøre det lettere å kombinere deltidsarbeid og gradert uførepensjon.

Under tiltak for å hindre frafall under utdanning eller i overgangen fra utdanning til arbeid foreslår panelet blant annet bedre tilrettelegging under utdanning, sterke økonomiske incentiver for å fullføre utdanningsløp, og bedre råd og veiledning om utdanning og yrkesløp. Videre foreslår panelet utbygging av praksisplasser og traineeordningen, styrking av kompetansen i NAV, og da særlig bedre arbeidslivskunnskap for å gjøre bedre arbeidsevnevurderinger. Panelet ber også Arbeidsdepartementet vurdere hvilken rolle arbeidsmarkedsbedrifter, arbeidssamvirkebedrifter, kompetansesentre og andre bør ha i å bistå personer med nedsatt funksjonsevne inn i ordinært arbeidsliv.

Også Erfarings- og idépanelet er altså opptatt av bedre tilgang på hjelpemidler og tilrettelegging og økt bruk av arbeidspraksis. Sammenlignet med Brukerpanelet vektlegger Erfarings- og idépanelet i større grad overgangen mellom utdanning og arbeid, og forslagene er mer generelle.

3.4.3 Tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev til fylkene

3.4.3.1 Tildelingsbrevet

Arbeidsdepartementet stiller i tildelingsbrevet midler til rådighet for Arbeids- og velferdsetaten og gir samtidig rammer og retningslinjer for etaten.

I tildelingsbrevet for 2012 (27. januar 2012) blir Jobbstrategien introdusert på følgende måte: "I 2012 skal Arbeids- og velferdsetaten sette i verk en egen *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*. Strategien skal forsterke innsatsen rettet mot delmål 2 i IA-avtalen om å øke yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne" (s. 5). Under delmålet "Flere i arbeid

og aktivitet og færre på stønad" beskrives personer med nedsatt funksjonsevne som en egen målgruppe:

Personer med nedsatt arbeidsevne skal få en tidlig vurdering av sitt bistandsbehov. Det skal i 2012 fastsettes minst to oppfølgingstidspunkt i året for mottakere av arbeidsavklaringspenger med nedsatt arbeidsevne. Personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand, skal få tilbud om nødvendig og hensiktsmessig tiltak så raskt som mulig. Innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltakene skal personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne, være en prioritert gruppe, herunder målgruppen for Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er et ledd i regjeringens arbeid for å redusere tilgangen av unge uføre, og skal også bidra til å støtte opp under realiseringen av delmål 2 i IA- avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Arbeids- og velferdsetaten skal også sikre at arbeidsmarkedstiltak i tilstrekkelig grad er tilgjengelig for og tilpasset deltakerne på kvalifiseringsprogram.

Det skal arbeides systematisk for å redusere ventetiden før tiltak. For å bidra til at flere personer med redusert funksjonsevne kommer i jobb, og/eller blir værende i arbeid skal etaten bruke tilretteleggingsgarantien.

Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne skal iverksettes fra starten av 2012. Hovedmålgruppen i strategien er unge under 30 år som har mottatt arbeidsavklaringspenger i mer enn ett år, samt arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne under 30 år i overgangen mellom utdanning og arbeid som har behov for arbeidsrettet bistand. For målgruppen er det viktig med rask og grundig behovs- og arbeidsevneavklaring. Andelen med oppfølgingsvedtak og aktivitetsplan i målgruppen skal til enhver tid være høy. Personer i målgruppen som har behov for arbeidsrettet bistand, skal prioriteres ved tildeling av tiltaksplass. Dette skal primært være plasser innenfor ordinært arbeidsliv. For personer som i 2012 begynner i et tiltak, eller som kommer i arbeid og har behov for ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak, skal ordningen tilretteleggingsgarantier med en kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten benyttes (Tildelingsbrev 2012, s. 9-10).

Følgende styringsparametere skal legges til grunn:

- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid, herunder andel i målgruppen for Jobbstrategien når statistikken er tilgjengelig
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 måneder
- Andel mottakere av arbeidsavklaringspenger som har oppfølgingsvedtak og godkjent aktivitetsplan, herunder andel i målgruppen for Jobbstrategien (Tildelingsbrev for 2012, s. 10).

Under rapportering skal etaten gjøre rede for følgende punkter:

- Det skal redegjøres for Arbeids- og velferdsetatens innsats for personer med nedsatt arbeidsevne og gis en vurdering av utfordringer i og effekten av etatens arbeid med denne gruppen, samt en vurdering av strategier og tiltak for å møte utfordringene.
- Det skal redegjøres for iverksetting av Jobbstrategien, herunder gjennomførte kurs, fag- og kompetanseutviklingsprosjekter, arbeidsgiverkontakt og annen relevant aktivitet. Det skal også rapporteres om erfaringene med egne øremerkede stillinger som hhv. fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher ved fylkenes arbeidslivsentre og om brukermedvirkning/dialogen mellom direktorat og funksjonshemmedes organisasjoner, i tilknytning til Jobbstrategien.
- Det skal redegjøres for erfaringer med forsøkene med funksjonsassistanse, mentor, tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne og arbeids- og utdanningsreiser

samt bruken av tilretteleggingsgaranti med kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten. Det skal generelt rapporteres om tiltaksarbeidet overfor målgruppa i Jobbstrategien.

- Det skal redegjøres per 1. tertial om planlegging av overgang til ny betalingspraksis for tiltakene avklaring, arbeidspraksis og varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor, herunder fylkenes planer for samtaler mellom NAV og tiltaksarrangører, bl.a. om behovet for tiltak i de ulike fylkene. Det skal også redegjøres i tertialrapporten om informasjonsrutiner ved ledige plasser, og tilrettelegging av data for rapportering på avvik mellom faktiske og bestilte plasser.
- Avvik mellom antall avtalte og faktiske gjennomførte plasser for tiltakene arbeidspraksis, avklaring og varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor. Det bes om rapportering for 2. og 3. tertial.
- Det skal redegjøres for utviklingen blant VTA-deltakere basert på blant annet statistikk som beskrevet i vedlegg 3.
- Det skal redegjøres for deltakelse i kvalifiseringsprogram med arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten (Tildelingsbrev for 2012, s. 11).

Rapportering av innsatsen for Jobbstrategiens målgruppe er nærmere spesifisert i Vedlegg 3 i tildelingsbrevet:

- Nedsatt arbeidsevne og mottakere av arbeidsavklaringspenger
- Andel arbeidsavklaringspengemottakere som har fått to oppfølgingstidspunkt i året.
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne og andel personer i målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne som har et oppfølgingsvedtak (§ 14a)⁴
 - Med behov for arbeidsrettet bistand
 - Uten for arbeidsrettet bistand
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidsrettet bistand, og andel personer i målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne med behov for arbeidsrettet bistand, som har godkjent aktivitetsplan
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidsrettet bistand, og personer i målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne med behov for arbeidsrettet bistand, som deltar på arbeidsrettede tiltak
- Tidsbruk:

⁴ § 14a i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] *Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan* slår fast at "Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av a) sine muligheter for å komme i arbeid b) hva slags arbeid som skal være målet c) behovet for bistand for å komme i arbeid d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt, og e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren.

- fra mottatt krav om AAP til § 14a vedtak for AAP- mottakere og for personer i målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne.
- fra § 14a vedtak til godkjent aktivitetsplan og tid fra godkjent aktivitetsplan til tiltaksstart for personer med personer med nedsatt arbeidsevne og for personer i målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne
- Tilgang og beholdning av uføre under 30 år, med tilgang fra sykepenger, "annet" og arbeidsavklaringspenger. Tilgang fra arbeidsavklaringspenger bes fordelt etter tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad, rehabiliteringspenger og attføringspenger. I 1. tertialrapport bes det om en tabell som viser årsgjennomsnitt for årene 2004-2011
- Beholdning av VTA-mottakere fordelt etter kjønn og alder

Tildelingsbrevet for 2013 fra 30. januar 2013 er relativt likt tildelingsbrevet for 2012. Under hovedmål og prioriteringer slås det fast at Jobbstrategien skal videreføres og styrkes med nye virkemidler. Dessuten står det at "Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sikre at virkemidlene som stilles til rådighet gjennom Jobbstrategien i økende grad tas i bruk overfor de brukerne som har behov for dem for å komme i jobb. Dette er et ledd i regjeringens arbeid for å redusere tilgangen av unge uføre, og skal også bidra til å støtte opp under realiseringen av delmål 2 i IA- avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv" (s. 5). Det ligger altså her en forventning om at virkemidlene i større grad skal tas i bruk. Som i tildelingsbrevet for 2012 beskrives personer med nedsatt funksjonsevne som en egen målgruppe under delmålet "Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad":

Personer med nedsatt arbeidsevne skal gis bistand med sikte på overgang til ordinært arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med nedsatt arbeidsevne får en tidlig vurdering av sitt bistandsbehov. Personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidsrettet bistand, skal få tilbud om nødvendige og hensiktsmessige tiltak så raskt som mulig. Det skal i 2013 fastsettes minst to oppfølgingstidspunkter i året for personer med nedsatt arbeidsevne, herunder mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Innenfor rammen av arbeidsmarkedstiltak skal etaten prioritere personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne, herunder målgruppen for Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Etaten skal arbeide systematisk for å redusere ventetiden før tiltak. Innenfor gjeldende rammeverk skal innsatsen videre innrettes mot økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena.

Arbeids- og velferdsetaten skal også sikre at arbeidsmarkedstiltak i tilstrekkelig grad er tilgjengelig for og tilpasset deltakerne på kvalifiseringsprogram.

For å bidra til at flere personer med redusert funksjonsevne kommer i jobb, og/eller blir værende i arbeid skal etaten bruke tilretteleggingsgarantien.

Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne videreføres og styrkes med nye virkemidler i 2013. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sikre at virkemidlene som stilles til rådighet gjennom Jobbstrategien tas i bruk overfor de brukerne som har behov for dem for å komme i jobb.

Forsøket med større grad av avklarings- og oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester i form av tiltak fra eksterne leverandører videreføres i 2013.

Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012) ble avsluttet ved utgangen av 2012. Innsatsen på feltet arbeid og psykisk helse skal videreføres innenfor ordinære rammer i 2013. Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet ønsker å videreføre og styrke arbeidet med å inkludere mennesker med psykiske problemer i arbeidslivet (jfr. oppdrag under).

Som en del av den nye garantiordningen for ungdom i alderen 20-24 år innføres et krav om at blant 20-24 åringer med nedsatt arbeidsevne som har fått et oppfølgingsvedtak om behov for bistand for å komme i arbeid, skal 90 prosent ha en godkjent aktivitetsplan (Tildelingsbrev for 2013, s. 9-10).

Tildelingsbrevet beskriver følgende styringsparametere:

- Andel personer med nedsatt arbeidsevne som har fått individuell oppfølging siste seks måneder.
- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid, herunder andel i målgruppa for Jobbstrategien.
- Blant ungdom i alderen 20-24 år med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats skal minst 90 prosent ha en godkjent aktivitetsplan.
- Ventetiden fra oppfølgingsvedtak og fram til tiltaksstart for personer med arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats skal reduseres.

Ifølge tildelingsbrevet skal det rapporteres om følgende:

- Det skal redegjøres for etatens oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert en vurdering av resultater, utfordringer og eventuelle tiltak. Det skal særskilt legges vekt på utfordringer og kritiske faktorer knyttet til oppfølging før tiltaksstart, gjennomføring av tiltaksløp, samt etatens formidlingsarbeid etter gjennomført tiltaksløp.
- Det skal rapporteres på andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger som har et oppfølgingsvedtak (§ 14 a) og godkjent aktivitetsplan, herunder andel i målgruppa for Jobbstrategien.
- Det skal redegjøres for etatens arbeid med Jobbstrategien, herunder både intern og ekstern aktivitet som kompetanseutviklingsarbeid, informasjonstiltak, bruk av forsøk og ordninger som er relevante for målgruppa og arbeidet med å prioritere målgruppa ved tildeling av tiltaksplasser mv. Videre skal det rapporteres på erfaringene fra satsningen på foregangskommuner og statlige foregangsvirksomheter.
- Det skal redegjøres for videreføringen av innsatsen på feltet arbeid og psykisk helse som tidligere lå innenfor Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse.
- Det skal redegjøres for etatens arbeid med å implementere forsøksordningen med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd, herunder utviklingen i antall deltakere i forsøksordningen.
- Det skal redegjøres for status for gjennomføringen av arbeidet med å styrke kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne. For første tertial ber departementet om at det utarbeides en plan for hvilke prioriteringer og tiltak en vil gjennomføre (Tildelingsbrev for 2013, s. 10-11).

Vedlegg 4 i tildelingsbrevet spesifiserer hva som skal rapporteres og hvor ofte:

- Andel personer med nedsatt arbeidsevne som har fått individuell oppfølging siste seks måneder

- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid, herunder andel i målgruppen for Jobbstrategien
- Blant ungdom i alderen 20-24 år med vedtak om behov for spesielt tilpasset innsats skal minst 90 prosent ha en godkjent aktivitetsplan
- Ventetiden fra oppfølgingsvedtak og fram til tiltaksstart for personer med nedsatt arbeidsevne med behov for spesielt tilpasset innsats skal reduseres
- Det skal redegjøres for etatens oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert en vurdering av resultater, utfordringer og eventuelle tiltak. Det skal særskilt legges vekt på utfordringer og kritiske faktorer knyttet til oppfølging før tiltaksstart, gjennomføring av tiltaksløp, samt etatens formidlingsarbeid etter gjennomført tiltaksløp.
- Det skal rapporteres på andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger som har et oppfølgingsvedtak (§ 14a) og godkjent aktivitetsplan, herunder andel i målgruppen for Jobbstrategien.
- Det skal redegjøres for etatens arbeid med Jobbstrategien, herunder både intern og ekstern aktivitet som kompetanseutviklingsarbeid, informasjonstiltak, bruk av forsøk og ordninger som er relevante for målgruppen og arbeidet med å prioritere målgruppen ved tildeling av tiltaksplasser mv. Videre skal det rapporteres på erfaringene fra satsningen på foregangskommuner og statlige foregangsvirksomheter.

3.4.3.2 Mål- og disponeringsbrev til fylkeskontorene

Mål- og disponeringsbrev til fylkesleddet tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet. Under "Hovedprioriteringer for fylkene i 2012" i Mål- og disponeringsbrev 2012 for fylkene (3. mars 2012) står "Arbeid først" og økt kvalitet i brukeroppfølgingen ført opp som den første prioriteringen, og det spesifiseres at Jobbstrategien skal ha særskilt prioritet. Også under prioriteringen "Bistand til arbeidsgivere" presiseres det at fylkene skal rette en spesiell innsats mot Jobbstrategien og delmål 2 i IA-avtalen. Tilsvarende skal innsatsen for personer med nedsatt funksjonsevne være tema i brukerutvalgsmøtene.

Under "Mål og strategier for fylkene 2012", mål om "Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad" er Jobbstrategien satt opp som et eget punkt:

Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne skal iverksettes fra starten av 2012. Strategien synliggjør Regjeringens helhetlige tilnærming til IA-arbeidet og retter innsatsen spesielt inn mot personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i jobb, med spesielt fokus på overgangen fra utdanning til arbeid.

Målgruppen for NAV er personer under 30 år som har mottatt arbeidsavklaringspenger i mer enn ett år og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne under 30 år i overgangen mellom utdanning og arbeid.

Denne målgruppen skal sikres rask og grundig behovs- og arbeidsevnevurdering.

Brukere som har behov for arbeidsrettet bistand fra NAV skal prioriteres for utarbeiding av aktivitetsplan, for arbeidsrettede tiltak i ordinære virksomheter, for oppfølging og tilrettelegging.

Brukere som begynner i tiltak, eller som kommer i arbeid og har behov for ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak i 2012, skal få en tilretteleggingsgaranti med en kontaktperson i NAV.

Fra 2012 er det innført mentor som et nytt oppfølgingstiltak og forsøksordning med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne (se pkt. 3.2.2. virkemidler). Fylkene skal prioritere personer i målgruppen for Jobbstrategien i disse tiltakene (Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene).

De fylkesvise koordinatorstillingene og arbeidslivscoachene blir også beskrevet her. Disse beskrivelsene kommer vi tilbake til i neste kapittel.

I Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkeskontorene, tillegg 2. halvår (6. juli 2012), blir Jobbstrategien igjen omtalt under mål og strategier for fylkene. Ifølge dette dokumentet skal fylkene:

- Rette oppmerksomhet mot personer i målgruppen som avslutter et utdanningsløp sommeren 2012 og sikre at disse får bistand i overgangen til arbeid.
- Intensivere oppfølgingen av enkeltpersoner med utgangspunkt i NAV-kontorenes kjennskap til og arbeid med personer i målgruppen. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom ulike kompetansemiljøer innad i NAV, som hjelpemiddelsentralene, arbeidslivssentrene, arbeidsrådgivningskontorene, satsingen Arbeid og psykisk helse og koordinator for Tilretteleggingsgarantien. Det må sikres et helhetlig og effektivt tiltaksløp der målsetningen er arbeid i ordinære virksomheter så raskt som mulig.
- Sørge for at arbeidslivscoachene støtter arbeidsgivere, både IA-virksomheter og ikke IA-virksomheter, som møter utfordringer knyttet til ansettelse eller tiltaksplasser for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Sikre at NAV-ansatte har kunnskap om de nye og styrkede virkemidlene med Jobbstrategien; jfr. mentor, tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere og funksjonsassistanse.
- Det forventes økt bruk av de nye virkemidlene mentor, tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere og funksjonsassistanse.
- Sikre at personer som begynner i tiltak; eller som kommer i arbeid og har behov for ulike oppfølgings-/tilretteleggingstiltak, får en tilretteleggingsgaranti, med en kontaktperson i NAV

Denne oppfølgingen av det første mål- og disponeringsbrevet for 2012 presiserer at overgangen fra utdanning skal vektlegges, og at de nye tiltakene skal tas i bruk i større grad.

Mål- og disponeringsbrev for 2013 er vesentlig kortere enn brevet for 2012. Under "Mål og strategier for fylkene 2013", mål om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, omtales igjen Jobbstrategien under et eget punkt, og det slås fast at målgruppa for Jobbstrategien skal prioriteres:

Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne videreføres og styrkes i 2013. Hovedmålgruppen er uforandret fra 2012. Fylkene skal jobbe med personer med nedsatt funksjonsevne som avslutter et utdanningsløp fra videregående skole, høyskole eller universitet våren/sommeren 2013 og som har behov for arbeidsrettet bistand for å komme i jobb.

Det forutsettes et nært samarbeid mellom NAV-kontorene og ulike ressurs- og kompetansemiljøer i og utenfor NAV for å bidra til helhetlige og effektive tiltaks- og oppfølgingsløp for brukerne.

Målgruppen skal prioriteres innenfor den samlede rammen av arbeidsmarkedstiltak (se rammestyrte virkemidler). Det skal legges vekt på bruk av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv. Brukere som begynner i tiltak eller kommer i arbeid og har behov for tilretteleggings- og oppfølgingstiltak i 2013, skal få en tilretteleggingsgaranti med en kontaktperson i NAV. Fylkesvise koordinatorstillinger og arbeidslivscoacher videreføres i 2013 (Mål- og disponeringsbrev 2013 til fylkene, s. 5).

I mål- og disponeringsbrev til fylkeskontorene 2013, Tillegg for 2. halvår får fylkene fem hovedprioriteringer:

- Avklaring av konverterte AAP-mottakere, med vedtak som utløper våren 2014, har høy prioritet. Det er en klar målsetting å få personer som har en arbeidsevne over i arbeid.
- Fylkene må sikre at det er kontaktpersoner for ungdom ved de største NAV-kontorene.
- Kvaliteten i den arbeidsrettede brukeroppfølgingen: Gjennom implementering av standard for arbeidsrettet brukeroppfølging forventes det en bedring av kvaliteten. Det vil også bli satt i verk kvalitetsmålinger på området.
- Kontakt med, og bistand til arbeidsgivere skal øke.
- Videreføre arbeidet knyttet til internt sykefravær og internt arbeidsmiljø.

Mål og strategier for 2. halvår er "Arbeid først", herunder flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, som igjen blant annet innebærer en avklaring av konverterte saker, økt bruk av tilretteleggingsgarantien, med tilhørende måltall for hvert fylke, og bistand til arbeidsgivere.

Alle disse prioriteringene støtter opp under intensjonene bak Jobbstrategien.

Alt i alt får Jobbstrategien stor plass i styringsdokumentene fra Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, og det presiseres mange steder at denne målgruppa skal prioriteres. Det samme gjelder overgangen utdanning – arbeid, og det blir presisert at man skal følge opp og kartlegge dem som avslutter et utdanningsløp og skal over i arbeid.

Utfordringen for fylkeskontorene kan bli at det ikke er noe som skal *ned*prioriteres i føringene som er gitt. Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad er bare ett av målene som beskrives i tildelingsbrevet, og personer med nedsatt arbeidsevne, inkludert de under 30 år, er bare en av målgruppene som skal prioriteres. Mål- og disponeringsbrevet er tydeligere, men det er fortsatt et visst rom for skjønn, og det er flere mål og –grupper som skal prioriteres. Målgruppa for Jobbstrategien skal prioriteres, men det skal også langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området. Hvordan dette slår ut i praksis er dermed et empirisk spørsmål. I det følgende skal vi se hvilke føringene som er lagt for de 40 prosjektstillingene som ble opprettet i forbindelse med Jobbstrategien. Likevel er det tydelig at ungdom og arbeid har svært høy prioritet, særlig i tillegg for 2. halvår 2013.

3.4.4 Stillinger øremerket Jobbstrategien

Kanskje det viktigste virkemiddelet i Jobbstrategien er opprettingen av 40 nye stillinger i Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Det er opprettet en koordinator i alle fylkene og en arbeidslivskoach ved arbeidslivssenteret i hvert fylke. I tillegg er det opprettet to koordinatorstillinger i Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) som skal følge opp disse. En rollebeskrivelse for arbeidslivskoachene og fylkeskoordinatorene definerer hvilke oppgaver stillingene skal ha, hvordan de skal organiseres og hvem de skal samarbeide med. Veiledende stillingsutlysningstekst gir videre føring for hvordan stillingene skal disponeres.

NAVs NAV-kontor har også en viktig rolle i implementeringen av Jobbstrategien, ikke minst fordi det er de som har mulighet til å identifisere personer i målgruppa i NAV-systemet. Føringer for fylkes- og NAV-kontorene er gitt gjennom tildelingsbrevet til NAV fra Arbeidsdepartementet, og Mål- og disponeringsbrevet. I presentasjonen av Jobbstrategien (Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012) beskrives ambisjonene fra NAV-reformen slik:

- Arbeidsretting. Innsatsen skal fra dag én rettes inn mot å få den enkelte i arbeid.
- Individuell behandling. Tiltakene skal tilpasses det enkelte individs forutsetninger og behov.
- Rask og tidlig innsats. Det skal gå kortest mulig tid fra du får problemer eller må gå ut av jobben, til du er i gang med tiltak som skal bringe deg tilbake i jobb (Jobbstrategien, s. 17).

Dette er også utgangspunktet for NAVs innsats overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

3.4.4.1 Sentralt

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for kompetanseutvikling og implementering av innsatsen i NAV rettet mot Jobbstrategien. I forbindelse med Jobbstrategien ble det lyst ut to engasjementsstillinger. Stillingen som skal følge opp fylkeskoordinatorene er lagt til Seksjon Tiltak og virkemidler. Den andre stillingen var i utgangspunktet lagt til Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter. Etter omorganisering i Arbeids- og velferdsdirektoratet er begge stillingene per 1. mars 2013 plassert ved IA-kontoret i Arbeidsmarkedsseksjonen, Tjenesteavdelingen.

Rådgiver ved Seksjon Tiltak og virkemidler skal:

- være aktiv pådriver for iverksetting og gjennomføring av innsatsen i Arbeids- og velferdsetaten i Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne
- koordinere ulike aktiviteter i Arbeids- og velferdsdirektoratet innen arbeidsområdet
- være bindeledd mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylke, NAV Hjelpemiddelsentral og andre enheter i NAV
- rapportere om innsats og resultater internt og overfor Arbeidsdepartementet
- følge opp og bistå de fylkesvise koordinatorene (Kilde: Stillingsutlysning på nav.no)

Rådgiver ved Nasjonal Koordineringsenhet for NAV Arbeidslivssenter skal:

- være aktiv pådriver for iverksetting og gjennomføring av innsatsen fra arbeidslivssentrene i Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne
- være bindeledd mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Arbeidslivssentre
- rapportere om arbeidslivssentrenes innsats og resultater
- ivareta ansvar for utvikling av kompetansetiltak for arbeidslivet om Jobbstrategien
- følge opp og bistå arbeidslivscoachene på arbeidslivssentrene (Stillingsutlysning på nav.no)

Anbefalte kvalifikasjoner for begge stillingene var blant annet forståelse for arbeids- og velferdspolitikken i en samfunnsmessig sammenheng, kunnskap om utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet, og god arbeidslivskunnskap.

3.4.4.2 Fylkeskoordinator for Jobbstrategien

Stillingen som fylkeskoordinator for Jobbstrategien er anbefalt plassert på fylkesnivå i NAV. Mens arbeidslivscoachene har hovedansvaret i fylket for innsatsen i Jobbstrategien rettet inn mot arbeidslivet, har fylkeskoordinatoren hovedansvaret for innsatsen ellers i fylket. Ifølge rollebeskrivelsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal fylkeskoordinatoren ha "det praktiske ansvaret for koordinering av tjenesteutvikling og gjennomføring av Jobbstrategien i fylket". Arbeidsoppgavene består av følgende punkter:

- samarbeide tett med arbeidslivscoach på NAV Arbeidslivssenter og fylkeskoordinatorene for Tilretteleggingsgarantien, Arbeid og psykisk helse, Raskere tilbake om innsats for å nå målene for Jobbstrategien.
- bygge på eksisterende kompetansenettverk for arbeidsrettet innsats for utsatte grupper på arbeidsmarkedet i fylkene
- være en pådriver, koordinere og støtte arbeidet med Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne i tett samarbeid med NAV-kontorene, hjelpemiddelsentralene, arbeidslivssentrene og arbeidsrådgivingskontorene
- delta på aktuelle fagsamlinger og aktiviteter i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet herunder fagutvikling etter avtale med leder
- bidra til å sikre nødvendig brukermedvirkning og deltakelse fra brukerorganisasjonene i arbeidet med Jobbstrategien i fylket
- bidra til nødvendig rapportering og oppfølging av innsatsen for Jobbstrategien gjennom ordinære rapporteringsrutiner
- bidra til nødvendig rapportering og oppfølging av innsatsen for Jobbstrategien i fylket
- bidra til markedsføring og samhandling om Jobbstrategien både internt i NAV og eksternt overfor relevante aktører – særlig helsesektoren, utdanningssektoren og kommunale tjenester (Rolledokument fylkeskoordinator).

Anbefalte kompetansekrav i utlysningen er relevant høyere utdanning, kompetanse om utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet, relevant arbeidserfaring innen stillingens arbeids- og

ansvarsområde og veilederkompetanse. Videre vektlegges blant annet kunnskap om arbeidslivet og IA-avtalen, personlig egnethet, samarbeidsevner, erfaring med å jobbe tverrfaglig og erfaring med informasjonsarbeid. Dette gjelder også arbeidslivscoachen.

3.4.4.3 Arbeidslivscoach ved NAV Arbeidslivssenter

Ifølge rollebeskrivelsen skal stillingen som arbeidslivscoach være en heltidsstilling plassert på NAV Arbeidslivssenter i fylket, og ha hele fylket som arbeidsområde. Arbeidslivscoachen skal:

- bidra til å utvikle og gjennomføre kompetansetiltak inn mot arbeidslivet
- være en ressursperson for NAV og andre aktører i prosessen med å identifisere potensielle arbeidsgivere til personer i målgruppa for Jobbstrategien
- støtte arbeidsgivere i krevende enkeltsaker som omfatter personer med nedsatt funksjonsevne i Jobbstrategiens målgruppe
- bidra til å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet for den samme målgruppa (Rolledokument arbeidslivscoach)

Arbeidslivscoachen skal tilby den samme innsatsen uavhengig om virksomheten er en IA-virksomhet eller ikke.

I den veiledende utlysningsteksten spesifiseres i tillegg følgende ansvars- og arbeidsoppgaver:

- bidra til å utvikle og gjennomføre kompetansetiltak for ledere, tillitsvalgte og verneombud om personer med funksjonsnedsettelse, samt drive bedriftsinterne prosesser i samarbeid med andre rådgivere ved Arbeidslivssenteret.
- være pådriver i arbeidslivssenteret for innsats rettet mot delmål 2 i IA-avtalen
- samarbeide tett med fylkeskoordinator for Jobbstrategien i fylket, arbeidsgiverlos der det finnes, fylkeskoordinator for Arbeid og psykisk helse, Tilretteleggingsgarantien og Raskere tilbake og andre relevante enheter i NAV.
- formidle kunnskap om NAVs virkemidler til arbeidslivet og bidra til å identifisere aktuelle arbeidsgivere som kan rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne

Arbeidslivscoachen må samarbeide tett med fylkeskoordinatoren for Jobbstrategien for å sikre at innsatsen rettet mot *arbeidslivet* blir samkjørt med NAVs innsats rettet mot *arbeidssøkere* i målgruppa for Jobbstrategien.

En omfattende liste definerer samarbeids- og andre oppgaver for arbeidslivscoachen:

- samarbeide og koordinere arbeidet med fylkeskoordinator for Jobbstrategien slik at tjenestene i fylket overfor arbeidsgivere og andre aktører framstår som tydelige og avklarte når det gjelder roller, arbeidsoppgaver og ansvar
- samarbeide med rådgiverne på NAV Arbeidslivssenter, veilederne på NAV-kontor, arbeidsgiverlos der dette er etablert og andre relevante samarbeidspartnere som blant annet NAV Hjelpemiddelsentral

- være en pådriver i arbeidslivsenteret når det gjelder delmål 2 i IA- avtalen, og aktiviteter rettet inn mot økt måloppnåelse med særskilt søkelys på Jobbstrategiens målgruppe
- aktivt bidra til å videreutvikle eksisterende kompetansenettverk for at NAV i samarbeid med andre aktuelle aktører skal kunne tilby *rett bistand* til *rett tid*, i møte med arbeidsgivere og behovene deres for bistand som gjelder målgruppa
- bidra til å utvikle og gjennomføre kompetansetiltak for arbeidsgivere, og andre aktuelle aktører for Jobbstrategien. Kompetansetiltakene vil bygge på de sentrale fag- og kompetanseutviklingsprogrammene som Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å utvikle. Dette vil være ett av flere tiltak for å bidra til å redusere informasjons- og holdningsbarrieren som er beskrevet i strategidokumentet
- bidra med informasjon om NAVs tiltak- og virkemidler til arbeidslivet for å forebygge eventuelle kostnads- og produktivetsbarrierer, som beskrevet i strategidokumentet.
- bidra til å sikre nødvendig brukermedvirkning og deltakelse fra brukerorganisasjonene og partene i arbeidslivet i arbeidet med Jobbstrategien i fylket
- bidra aktivt til å markedsføre Jobbstrategien i fylket, samt formidle "gode prosesser"/ "suksesshistorier" lokalt og sentralt til koordinator i Arbeids- og velferdsdirektoratet
- bidra til nødvendig rapportering og oppfølging av innsatsen gjennom ordinære rapporteringsrutiner
- delta på aktuelle fagsamlinger og aktiviteter i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, samt andre fagsamlinger og aktiviteter relevante for Jobbstrategien etter avtale med leder (Veiledende stillingsutlysning arbeidslivscoach)

Anbefalte kompetansekrav i utlysningen er relevant høyere utdanning, kompetanse om utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet, relevant arbeidserfaring innen stillingens arbeids- og ansvarsområde og veilederkompetanse. Videre vektlegges blant annet kunnskap om arbeidslivet og IA-avtalen, personlig egnethet, samarbeidsevner, erfaring med å jobbe tverrfaglig og erfaring med informasjonsarbeid. Dette gjelder også fylkeskoordinatoren.

3.5 Oppsummering

Det finnes forskning som viser at et mer intensivt arbeidsliv forklarer den relativt lave sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne i Norge, men dette ser ikke ut til å være tilstrekkelig dokumentert. Sammenlignet med nabolandene bruker Norge mer ressurser på inntektssikring og mindre på tjenester, og andelen av inntektssikringen som går gjennom arbeidsgivere og arbeidsmarkedsbedrifter er lavere. En del forskning viser også at en del arbeidsgivere er skeptisk til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne, og at færre blir kalt inn på intervju. Analyser av det samfunnsøkonomiske tapet knyttet til den lave sysselsettingen blant unge med nedsatt funksjonsevne estimerer at en fem prosents økning i sysselsettingen vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst på rundt 3 milliarder kroner over en tiårsperiode.

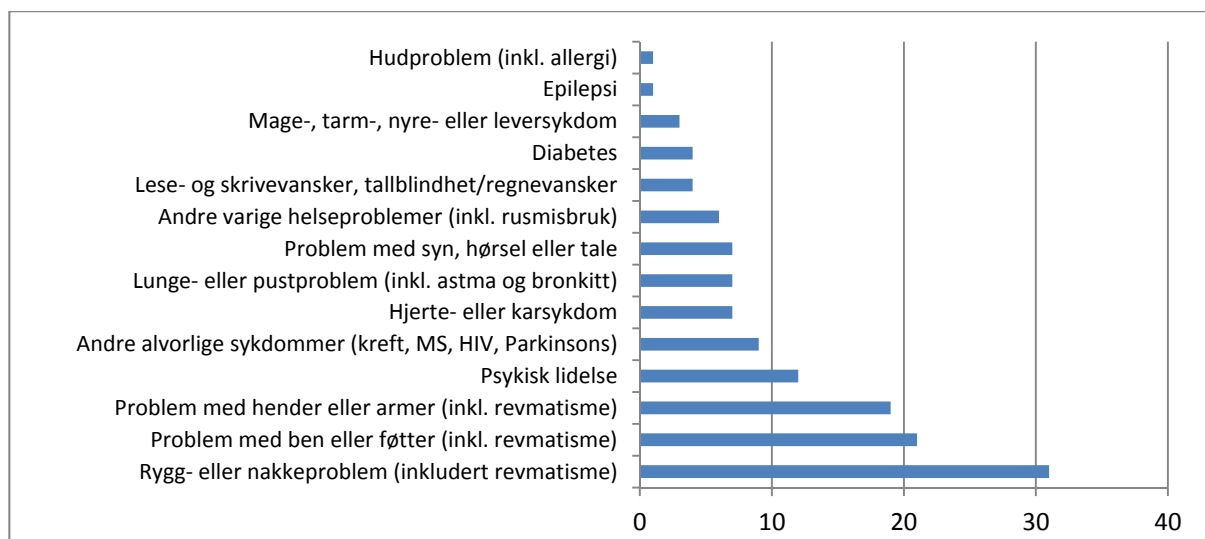
En kunnskapsoppsummering fra 2007 peker ut overgangen fra utdanning til arbeid som særlig viktig for framtidig tilknytning til arbeidsmarkedet. Personer med nedsatt funksjonsevne har gjennomgående noe lavere utdanning enn befolkningen som helhet. Utdanning ser også ut til å øke sjansene for å være i arbeid for personer med nedsatt. Flere av studiene understreker at kunnskapen om unge med nedsatt funksjonsevne og deres tilknytning til arbeidslivet fortsatt er mangelfull. Dette gjelder også hjelpeapparatet og hvilke tiltak som virker eller ikke virker. Jobbstrategien ble lansert i 2012, og videreført i 2013. Den ble utviklet i samarbeid med partene i arbeidslivet og brukerorganisasjonene. Strategien rettet seg særlig mot unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne. Det var innenfor denne aldersgruppa at økningen i tallet på stønadsmottakere var størst, og det er her den potensielle gevinsten ved å få flere i arbeid er høyest. Satsingen skulle gjennomføres gjennom blant annet 40 nye stillinger, nye tiltak og flere tiltaksplasser.

4 Målgruppa for Jobbstrategien

Hvordan skjer utvelgelsen og prioriteringen av strategiens målgruppe som er unge med funksjonsnedsettelse under 30 år? Hvordan avgrenses, operasjonaliseres og registreres målgruppa for strategien ved NAV-kontorene, og hva kjennetegner gruppa slik den er operasjonalisert? Vi diskuterte innledningsvis hva som ligger i de ulike begrepene funksjonshemmet, nedsatt funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne, og forskjellen mellom hvordan målgruppa er definert versus hvordan den er operasjonalisert som kategori i NAV-systemet. Vi ser her nærmere på kjennetegn ved målgruppa avhengig av hvordan den er definert og operasjonalisert, hvordan målgruppa er presentert i informasjonsmaterialet som er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og hvordan ansatte i ulike deler av NAV oppfatter målgruppa. Sentralt her står spørsmålet om det har vært en målgruppeforskyving fra målgruppa slik den presenteres i Jobbstrategien til hvordan den oppfattes i praksis i de ulike delene av NAV.

4.1 Definisjon versus operasjonalisering

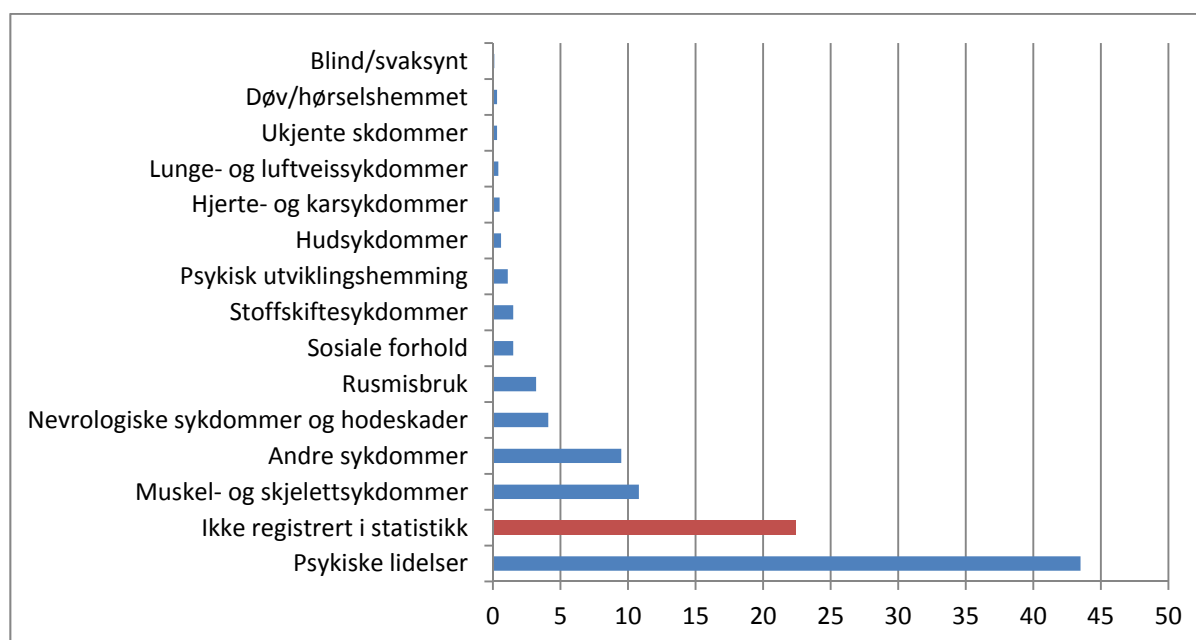
I presentasjonen av Jobbstrategien (Vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012), *Hvem er personer med nedsatt funksjonsevne?* tar Regjeringen utgangspunkt i data fra SSBs Arbeidskraftundersøkelse, Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede, for å beskrive ulike kjennetegn ved personer som har nedsatt funksjonsevne som gruppe. Ifølge disse tallene har omlag tre av fire muskel- og skjelettlidelser, mens 12 prosent har en psykisk lidelse.



Figur 4.1 Fordeling av funksjonshemmede, 15-66 år, etter type helseproblem, 2011. Prosent. Kilde: SSB, AKU, Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede

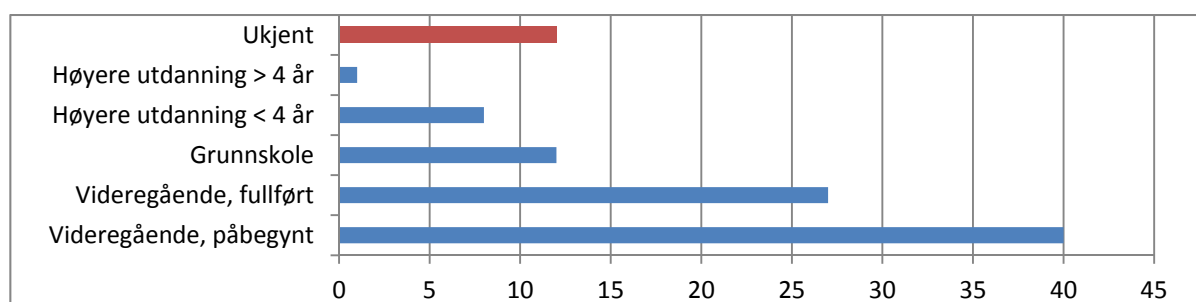
Tall fra NAV per august 2013 gir et annet bilde. Disse tallene er basert på mottakere av arbeidsavklaringspenger under 30 år, uavhengig av tid. Nesten halvparten av målgruppa var

registrert med psykiske lidelser, mens omlag en av fem ikke var registrert med diagnose i det hele tatt. Bare en av ti var registrert med muskel- og skjelettsykdommer. Sykdomskategoriene er ikke helt de samme som hos SSB, men er likevel mulig å sammenligne. Vi ser at en mye større andel er registrert med psykiske lidelser blant AAP-mottakerne enn blant funksjonshemmede i tilleggsundersøkelsen til AKU.



Figur 4.2 AAP-mottakere under 30 år etter attføringsårsak/diagnose. Prosent. Kilde: Registerdata fra NAV, pr august 2013.

Ifølge tallene fra SSB har to av tre funksjonshemmede i aldersgruppa 16-66 år fullført videregående utdanning, mot 3 av 4 i befolkningen som helhet. I NAVs registre av AAP-mottakere under 30 år finner vi at i alt 36 prosent av gruppa har fullført videregående skole eller høyere utdanning.



Figur 4.3 AAP-mottakere under 30 år, etter selvregistrert utdanningsnivå. Prosent. Kilde: Registerdata fra NAV, pr august 2013.

Det er ikke automatisk et problem at målgruppa for Jobbstrategien er operasjonalisert på en måte som avviker fra hvordan den er definert, men vi ser to mulige problem: For det første ligger det et potensielt problem i det å ha god nok kunnskap om målgruppa til å sikre effektive virkemidler og oppfølging. Det er rimelig å tenke seg at jo mer man vet om målgruppa og hva som kjennetegner

den, jo mer presise virkemidler kan man utarbeide og ta i bruk. For det andre er det et potensielt problem at målgruppa kan ha blitt feilaktig framstilt. Dette gjelder både internt i NAV, for eksempel ved rekruttering og opplæring av koordinatorene og coacher, men også eksternt, og da særlig i arbeidet overfor virksomhetene og potensielle arbeidsgivere. I neste delkapittel ser vi hvordan målgruppa blir presentert i informasjonsmateriellet som har blitt laget til Jobbstrategien.

4.2 Informasjon og innsalg av målgruppa

I forbindelse med Jobbstrategien har det blitt utarbeidet et sett med informasjonsmateriell og presentasjoner om funksjonsnedsettelse og tilrettelegging, til bruk særlig overfor potensielle arbeidsgivere. Vi har sett spesielt på de delene av presentasjonene hvor målgruppa blir beskrevet. Tidlig i presentasjonen gjøres det klart at den vanligste funksjonsnedsettelsen er knyttet til psykiske helseproblemer, ikke fysiske funksjonsnedsettelse. Samtidig framstilles gruppa som ressurssterk og motivert.



NAV

la inkluderende arbeidsliv

Unge med funksjonsnedsettelse i overgangen mellom utdanning og arbeid

Hva er felles?

- De er unge under 30 år!
- De har ressurser!
- De ønsker å bidra!
- Unge med psykiske helseproblemer utgjør den største gruppa.

Figur 4.4 Utdrag fra presentasjon "Ressurshäfte kompetanseprogram arbeidsliv". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Mange av presentasjonene gir god og nyansert informasjon om målgruppa, om ulike former for funksjonsnedsettelse (fysiske, psykiske og kognitive, sansetap), og om betydningen av arbeid, både i et samfunnsperspektiv og for den enkelte. Presentasjonene går også inn på forskjellen mellom nedsatt funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne, og at en funksjonsnedsettelse i seg selv ikke trenger å påvirke arbeidsevnen, jfr. den relasjonelle forståelsen av funksjonsnedsettelse som vi diskuterte innledningsvis, der det sentrale er forholdet mellom den enkeltes forutsetninger på den ene siden og kravet fra arbeidsgiver på den andre.



Unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne
Hvem er de?



- De er like forskjellige som alle andre
- De er unge!
- De har lite erfaring med arbeidslivet
- De er i en av de største og mest avgjørende overgangene i livet
- De er i løsrivelsen fra foreldre, skole / utdanning.
- De møter arbeidslivet kanskje for første gang.
- De har en nedsatt funksjonsevne
- ...

13 Animasjon fra Unge funksjonshemmede 2006



... og ...



- De bærer kanskje på en ekstra sårbarhet.
- De har kanskje brudd i skolegang, hull i cv, dårlig sosial kompetanse, en funksjonsnedsettelse og liten erfaring med mestring.
- De ønsker å bidra i samfunnet.

13 2006

Figur 4.5 Utdrag fra presentasjon "Mennesker med funksjonsnedsettelse og arbeid". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Samtidig er en del av materialet rettet mot fysisk funksjonsnedsettelse. Selve presentasjonen av Jobbstrategien (vedlegg til Prop. 1 S (2011–2012) – Statsbudsjettet 2012) har fire gjennomgangsfignurer som preger det visuelle uttrykket i dokumentet. Alle fire gir assosiasjoner til fysiske funksjonsnedsettelse: en kvinne i rullestol, en mann med én arm, en som snakker tegnspråk og en med førerhund. Figuren nedenfor viser to av figurene fra presentasjonen av Jobbstrategien.



Figur 4.6 Fra presentasjonen av Jobbstrategien

To av dem er dessuten plassert i en setting som gir assosiasjoner til virksomheter som krever høyere utdanning. Ut fra det vi har sett tidligere om hva som kjennetegner gruppa av unge med nedsatt funksjonsevne, der flertallet har psykiske lidelser eller problemer, og lav utdanning, er dette misvisende.



Figur 4.7 Utdrag fra presentasjon "Mennesker med funksjonsnedsettelse og arbeid". Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Inntrykket vårt er at Arbeids- og velferdsdirektoratet og koordinatorene for Jobbstrategien har blitt klar over dette og har jobbet med å oppdatere informasjonsmateriell og vinkling. Nyere materiell (fra mars 2013) tar i større grad opp problematikken rundt psykisk helse, og at dette er særlig relevant for gruppa av yngre med nedsatt funksjonsevne. Blant de ansatte i NAV er

inntrykket vårt at de har god kjennskap til hva som kjennetegner unge AAP-mottakere, men det kan tenkes at vektleggingen av fysiske funksjonsnedsettelse har påvirket både utformingen av virkemidler som inngår i strategien og forventningene til fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene når disse har blitt rekruttert, og ikke minst hvordan Jobbstrategien har blitt mottatt av NAV-kontor og andre. Som en arbeidslivscoach beskriver det:

Jeg tenker at de er veldig få, når man ser på den første jobbstrategibrosjyren som kom, så står det en uten arm og blind og rullestol, ikke sant, og det er jo ikke de det er. Jobbstrategigruppen er de som sliter psykisk, er veldig unge og har ofte ikke fullført videregående engang og de som har en høgskoleutdanning er jo et fåtall, og det er ikke de som er vanskelig å jobbe med. Det har gjort at vi har måttet jobbe mye her internt på arbeidslivssenteret fordi det er en mismatch av hva man leser om i dokumentene og virkeligheten ute. Når rådgiverne sier til meg, ja men er det ordentlig avklart, har han noen utdanning? Han har ikke utdanning, han er ikke ferdig med, han har ingenting på CV-en sin. Han har ikke fullført videregående engang. Men ja, han skal ut, og det er et bilde som ikke har kommet fram tydelig nok. Arbeidslivscoach C.

Så det må jeg si at overrasket meg litt, jeg trodde faktisk vi hadde, de går ut og sier at det er 70 000 handikappede som går ut og banker på dørene og skal inn i arbeid. "Ja, hvor er de?" spør jeg. Jeg har ikke sett en eneste en omtrent, og vi har jo vært i møte med Handikapforbundet og Unge Uføre i fylket, "bare kom med dem, be dem ringe hit." De er ikke og banker på noen dører. Ja, så finnes det unntak, de som har søkt mange jobber og ikke får det på grunn av at de har et handicap, og det er jo forferdelig det, jeg mener ikke noe annet. Men det er ikke veldig mange, de tror jeg er i arbeid. Arbeidslivscoach U.

Mange av informantene våre mener at målgruppa er uklar og kanskje i praksis en annen enn den som beskrives i Jobbstrategien. Ressurssterke personer med fysiske funksjonshemminger er det lite av:

Birgit⁵ er ikke representativ for hun kommer til å klare seg, hun har jobb, hun kommer til å klare å få seg jobb, bare for at hun er den hun er, men dessverre er det ikke de jeg jobber med. Det er ikke de vi har. Vi har grupper med diagnoser som krever ekstra ting både på arbeidsplassen og på, blant oss som skal jobbe med dem, og seg selv så vi må ha tid og vi må ha ressurser og vi må ha arbeidstreningsplasser som vi disponerer. Arbeidslivscoach M.

En annen arbeidslivscoach sier det samme:

Og ja, vi jobber veldig lite med personer i rullestol. Vi har et seminar på hjelpemiddelsentralen med unge funksjonshemmede og diskrimineringsombudet og sånt, og det var veldig mot den målgruppen, men ellers så snakker vi veldig mye om rus og psykiatrien og tilrettelegging og oppfølging i forhold til det. Arbeidslivscoach H.

Og så viser det seg da at hvis en tenker sånn klassisk funksjonshemmet da så er det jo ganske, ja, mangle er arm, sitter i rullestol, blind, døv... Det er uhyre få av de sakene der som en kommer bort i, det er i alle fall min erfaring. Arbeidslivscoach D.

⁵ Birgit Skarstein, tidligere deltaker i NRKs serie "Uten grenser" om personer med funksjonshemminger som drar på langtur.

En fylkeskoordinator forteller at hun syntes at informasjonsmaterialet ga et feil inntrykk av målgruppa, og at hun har nevnt det i møte med direktoratet:

Jeg var med på et møte der direktoratet og departementet var til stede, og da snakket jeg litt med dem om det, at hovedutfordringen til den gruppen vi her snakker om faktisk ikke er armer og bein. Det er noe helt annet. Altså, det er det også, men de er ikke i flertall. De aller fleste har andre problemer. Utdropping fra skole, psykiske problemer, tidligere rus, ADHD, lese- og skrivevansker. Fylkeskoordinator A.

En annen arbeidslivscoach forteller at han bruker foilene, men at de til dels er misvisende:

Jeg bruker foilene som et utgangspunkt for presentasjon, for jeg ser jo at det er en mismatch i forhold til målgruppen og hvem det er bilder av. Arbeidslivscoach V.

Andre mener at materialet gir feil bilde av målgruppa, og sier at det blir lite brukt.

De er ikke representative, for å si det sånn. Jeg har ikke brukt det materialet mye, det har jeg ikke. Arbeidslivscoach J.

Vi har jo sett de plansjene og foilene som har blitt sendt rundt, og vi har tatt det opp på ulike typer samlinger også, og fått oversikt, sant, på at det er flere med psykisk enn fysisk, og det er jo det vi opplever når vi er på NAV-kontorene og finner brukere også, at det er så høy prosent på psykisk uhelse, så det samstemmer ikke med det vi har prøvd å selge ut, og som egentlig var føringer fra direktoratet når vi startet. Arbeidslivscoach A.

I neste avsnitt ser vi nærmere på hvordan målgruppa for Jobbstrategien er operasjonalisert i ulike deler av NAV.

4.3 Operasjonalisering av målgruppa

Hvordan har de ulike nivåene i NAV valgt å operasjonalisere eller avgrense målgruppa for Jobbstrategien? Data fra intervjuene med fylkeskoordinatorene tyder på at selv om den vanligste forståelsen av målgruppa er personer under 30 år som har mottatt AAP i ett år eller lenger, så utvises det skjønn både i forhold til alder og i forhold til varigheten på arbeidsavklaringspengene.

Det er ikke på alle områdene vi velger bort noen aktivt, bare fordi de har gått f. eks. ni måneder på AAP, ikke sant. Så vi kjører nok ikke så hardt på målgruppen, akkurat når det gjelder det [...] Jeg tenker at vi forholder oss til de kriteriene som er satt, men så bruker man jo selvfølgelig skjønn der ute, jeg vet ikke om jeg kan si så mye mer enn det. Fylkeskoordinator C.

En annen fylkeskoordinator kommenterer at hun føler at målgruppa for Jobbstrategien overlapper med målgruppa for Ny Giv-satsingen, selv om de ikke går på AAP:

Jeg føler at det er to litt parallelle løp som går, og så har jeg ikke helt oversikt og innsikt i hva de gjør i denne Ny Giv-satsingene. [...] Jeg tror kanskje jeg bare må invitere meg mer med selv, og si at jeg gjerne vil være med, fordi det er viktig for Jobbstrategien, de er i målgruppen. Selv om de kanskje ikke har en AAP-sak, for å forhindre at skal få en AAP-sak. Fylkeskoordinator G.

På spørsmål om hun opplever at målgruppa er klart definert, svarer samme koordinator:

Både ja og nei. En ting er jo hvem vi blir målt på, men så er det jo en annen sak at selv om de ikke er inne i måltallet så er jo mange andre også med i målgruppen. Så jeg synes ikke det er helt klart [...]. Da synes jeg heller at man kunne si at alle under 30 er med i målgruppen, alle med AAP-sak under 30 er i målgruppe for Jobbstrategien, og ikke bare de som har hatt en AAP-sak i mer enn ett år. Det er jo dem vi har blitt målt på, men jeg mener at alle under 30 er i målgruppen, sånn tenker jeg. Fylkeskoordinator G.

På samme spørsmål svarer en annen fylkeskoordinator følgende:

Jeg har gjort meg opp en oppfatning, men jeg er ikke 100 prosent sikker på at det er rett. Men i hvert fall ut ifra hvordan jeg tolker den, så er jo egentlig målgruppa i utgangspunktet, hvis du tenker statistisk, så er det jo alle de som har hatt AAP over ett år, som er under 30, og da kan funksjonsnivået være veldig, veldig forskjellig, sånn erfaringsmessig. Også har du jo de som man har inne som har hatt AAP mindre enn ett år, som på sett og vis er i en posisjon der arbeidsrettet aktivitet kan være mulig. Fylkeskoordinator L.

En annen koordinator forteller at fylket har endret operasjonalisering underveis og gått fra en streng operasjonalisering på under 30 år og AAP i minst ett år, til en løsere forståelse. På spørsmål om hva man gjør i fylket med ungdom som ikke har gått på AAP i ett år, svarer han følgende:

Vi jobber med dem også. Det er nesten sånn at vi må avdramatisere det vi har sagt tidligere, for særlig i starten hadde vi store problemer med at jeg hadde sagt at de måtte være under 30 år og de måtte ha gått minst ett år på AAP for å få disse virkemidlene. Det har jeg aldri sagt men jeg har sagt at det er en prioritert gruppe, så jeg har brukt mye tid på å trekke tilbake noe jeg skal ha sagt og si at nei, det er ungdom fortrinnsvis, og er han 31 år så for all del, så vi jobber med alle, Jobbstrategi er ikke noe nytt, men vi har fått en satsingsgruppe da, dette har jeg snakket om i mange forskjellige vinklinger. Fylkeskoordinator I.

En slik bredere forståelse deles av flere, og da særlig begrunnet i behovet for å forebygge:

Det er litt kunstig at direktoratet har satt den grensen med ett år på AAP, at først da er man liksom i målgruppa. Fylkeskoordinator H.

Vi har også vært opptatt av å si at NAV har valgt å fokusere på personer som er under 30 år og har mottatt AAP (arbeidsavklaringspenger) i over ett år, men det er ikke sånn sett målgruppen for [regjeringen?], målgruppen er de med nedsatt funksjonsevne under 30. Det betyr at sånn sett er det egentlig ikke så veldig interessant hva slags ytelser de mottar. Hvis de er under 30 og opplever nedsatt funksjonsevne så er de egentlig i målgruppen. Fylkeskoordinator P.

Sånn som jeg kan jobbe med Jobbstrategien. Vi har fra [fylket]s side fokusert på at målgruppen for Jobbstrategien er alle unge med nedsatt funksjonsevne som har behov for arbeidsrettet bistand, og det betyr ikke bare de som NAV-kontorene har lister på, som de har oppfølging på. Det kan være veldig mange andre potensielle òg. Og vi har egentlig tenkt at det er òg ungdommer som ikke har fått det innvilget spesielt tilpasset innsats. For å si det enkelt har vi hatt fokus på å være veldig forsiktig med å gå ut og definere målgruppen som det man blir målt på, for vi tror at det vil begrense NAV-kontorene. Fylkeskoordinator S.

Altså, det er vanskelig å kommunisere det, fordi vi er ulike bærere av budskapet her. I fjor, når vi hadde noen målindikatorer i forhold til den statistikk-gruppen, er det klart at ledelsen hadde veldig stort fokus på det, at det var de som hadde AAP man skulle dømme. Men vi ønsker jo ikke at folk skal få AAP, vi ønsker jo å tette inngangen der, vi ønsker at folk skal klare seg uten å være nødt til å havne på den ytelsen, og ha hatt den i ett år før du begynner å tenke sånn. Så man må ha to ting i hodet samtidig her, tenker jeg, det er viktig. Fylkeskoordinator T.

Noen utsagn viser til at det egentlig er flere målgrupper innenfor Jobbstrategien, som kanskje bør holdes fra hverandre eller ihvertfall defineres tydeligere:

Desto mer jeg jobber med dette her desto mer ser jeg at dette blir egentlig feil å røre sammen disse gruppene. Burde Jobbstrategien ikke vært så vid egentlig? Jeg sier at det handler om personer med redusert funksjonsevne så tror man at det handler om personer som sitter i rullestol, mens det egentlig handler om ungdom med psykisk helse, og da blir det rart. For og si det sånn, hvis vi hadde fått alle ungdommene som har droppet ut av skolen, som sliter psykisk og som har en sosial arv, hvis vi hadde fått alle disse i arbeid så hadde vi jo fått kjempegod tid i NAV, vi hadde jo nesten ikke hatt noe å gjøre. Fylkeskoordinator for Jobbstrategien.

Vi har lyst å hjelpe de som virkelig faller ut, vi. Vi er ikke så veldig opptatt av de på høyskole og universitet, de klarer seg selv. Det er nesten ingen der som trenger noen spesiell tilrettelegging. Altså, selvfølgelig det er jo en del svaksynte og blinde og noen som skriker høyt. Men jeg tror de får jobb jeg. Jeg tror de får jobb, det er ikke de som sliter, det er disse som sliter. Og de har vi lyst å prøve å få til at kommer i arbeid. For det blir så store, kjempestore sosiale konsekvenser for de og for familien, og selvfølgelig for hele fylket. Også blir de en sånn kjenganger i NAV og så får du uføretrygd når du er 22 år da, og det vil vi jo ikke. Fylkeskoordinator N.

Noe av utfordringen med en så vid målgruppe er at det er svært forskjellige virkemidler som skal til for å hjelpe de ulike gruppene ut i arbeid. Dette kommer vi tilbake i kapittelet om virkemidlene i Jobbstrategien.

Går vi til arbeidslivscoachene er det flere som problematiserer avgrensingen rundt alder enn avgrensingen etter type ytelse eller varighet på ytelsen. Noen få holder seg til en streng avgrensing:

Altså, målgruppen er jo de som har vært på AAP i ett år eller mer, alle disse går jo på AAP allerede, som vil si at de er i NAV-systemet. Og vi må holde oss til den målgruppen, det er ganske strengt foreløpig, fordi jeg ikke klarer å følge opp flere. Men hvis de nærmer seg 31 så er jeg ikke så firkantet at jeg ikke tar imot dem, det er jeg ikke. Men jeg må holde meg der jeg er for å kunne forsvare det jeg holder på med. Det kan være mange som vi burde ha begynt med mye tidligere, det ser jeg ikke bort fra, men dem har vi ikke oversikt over enda, for det har jeg ikke klart å ta meg tid til. Arbeidslivscoach C.

Noen arbeidslivscoacher beskriver ulike oppfatninger av målgruppa internt i fylket:

Og så har NAV-lederne her i fylket hengt seg veldig opp i den setningen som står nå om at brukere som har vært på AAP i ett år, og da har jeg brukt mye tid på å snakke om at vi kan ikke la brukerne våre gro der i et år. Da har de vært der enda lenger, da har de vært der i to år. Og veldig mange har vært på sykepenge først. Så vi må jo jobbe tidlig. Jo tidligere vi kommer inn, så jeg har jobbet litt i motvind der. Arbeidslivscoach V.

Jeg tenker at når det står klart at vi skal jobbe med de som har vært på AAP i et år så er NAV-lederne veldig opptatt av tellinger, NAV er opptatt av resultater og tellinger og målekort og hele pakka. Da tenker jeg at da ser vi ikke brukeren. Ja, vi skal jobbe med de som har vært på AAP ett år, men det er desto viktigere at vi kommer inn tidlig, alle vet, all forskning tilsier at jo lengre man er i NAV jo vanskeligere er det å komme ut derfra. Så det å ta tak i det, det skulle stått tydeligere. Her kunne det vært mye tydeligere føringer på hvordan vi skal jobbe. Eller ikke hvordan jeg skal jobbe, men hvordan NAV-kontorene skal jobbe med det. Arbeidslivscoach V.

Også noen arbeidslivscoacher beskriver flere målgrupper for Jobbstrategien:

Altså, de som har gått mer enn ett år på AAP, og unge funksjonshemmede, og de som står utenfor og har behov for å komme i arbeid og aktivitet. Arbeidslivscoach D.

Flertallet beskriver at prioriteringen først og fremst har vært å få opp et godt samarbeid med NAV-kontorene og å etablere en god arbeidsmåte, og at de derfor har hatt en mer pragmatisk tilnærming. Dette skyldes ikke minst at flere slet med å få NAV-kontorene til å melde inn kandidater, særlig i begynnelsen.

Vi har et stort fokus på å få opp samarbeidet med NAV-kontor, og når et NAV-kontor endelig begynner å ta kontakt med arbeidslivssenteret så kan ikke jeg sitte og si "31 år, da skal jeg ikke ha han, da jobber jeg ikke sammen med dere." Nå har vi vært litt rause og sier, "neimen så fint, dette skal vi jobbe sammen om," så ser jeg nå må jeg heller begynne å stramme inn, men da vet, da har vi begynt å snakke sammen, veilederne har fått en tillit til meg og fått en tillit til at arbeidslivssenteret er en aktuell samarbeidsaktør. Da kan jeg begynne å stramme inn. Nå har jeg ikke gjort det i det hele tatt, fordi at IA-plasser omfatter jo alle, der skiller vi ikke på de over eller under 30 år. Slik at her, fram til nå så har jeg ikke gjort det, men jeg har hatt stort fokus på de under 30, og snakket mye om dem men når NAV-kontoret endelig tar kontakt med oss og ønsker samarbeid, da slår jeg ikke igjen døren. Arbeidslivscoach V.

Målgruppa er jo mennesker som er under 30 år som har en funksjonsnedsettelse og som vært på AAP på ett år eller mer. Så sånn sett er den veldig klar da. [...] Men for min egen del, for å lære jobben og å komme i gang, så har jeg egentlig sett litt stort på det der. Det eneste liksom jeg gjerne ville hatt da, det er at det har vært en funksjonsnedsettelse. Om det har vært 30 pluss mange år, det ser vi litt bort fra. Men det er noe som jeg har tenkt litt på om vi skal begynne å fokusere litt på nå framover når vi begynner å få flere og flere saker da, så på ett eller annet tidspunkt så må man jo begynne å prioritere. Arbeidslivscoach G.

Så lenge jeg har rom for det, så er jeg veldig fleksibel. Jeg har en kandidat på 56 (...) som er langt fra målgruppen aldersmessig, men hvis jeg sitter med en arbeidsgiver som hadde behov for den kompetansen og jeg ikke har noen mellom 18 og 30, så skulle det bare mangle at jeg ikke skulle formidle det videre. Arbeidslivscoach P.

For å ikke være for strenge med de som endelig kontakter meg, for å prøve å få metoden inn i kontorene, så sa jeg ikke nei heller til, kanskje hvis de var litt eldre enn 30, eller hva... for å prøve å få samarbeidet opp å gå. Jeg hadde jo tid til det. Arbeidslivscoach S.

Sånn som jeg oppfatter det så er det satsing på unge under 30 som de jobber med på NAV-kontorene. Den gjennomgående definisjonen er unge under 30, men vi er også veldig klare overfor NAV på at vi skal gå mot alle da og at vi ikke skal sette noen aldersgrense [...]. De er ikke veldig strenge på alder her, men det er litt sånn gjennomgående forståelse av at det er de som står utenfor arbeidslivet under 30 år [som er målgruppa]. [...]. Så alle bare forholder seg til 30 år. Under 30 år og vi har hatt noe som har gått veldig på ungdom med redusert funksjonsevne og handikappet og ja fysiske funksjonshemninger og sånt, men det meste av jobbingen går mot NAV-brukere og da går det jo mer fordi de trenger assistanse og arbeid. Arbeidslivscoach B.

Nå på fredag skal jeg være med en svaksynt 53-åring, følge ham ut til et intervju. Han er delmål 2-kandidat, han går på AAP, han er i NAV-systemet og får seg ikke jobb, og så har noen spurt om jeg kan hjelpe ham, og så visste jeg ham en bedrift som trenger hans kompetanse. Og så har jeg også jobbet med ungdom som kanskje ikke har noe.. Som ikke er på AAP, som også forsåvidt er i målgruppen, de har kanskje vondt noe sted, eller litt psykiske lidelser, så jeg synes den målgruppa har vært så snever, og den har vært så tung å jobbe med, så vi klarer ikke å plukke ut noen brukere derfra. Og veldig mange i den målgruppen er ute i tiltak allerede. Hvis 70

prosent av dem allerede er i tiltak, og resten, som vi jobber med, nærmest er uførekandidater, såpass tunge brukere. Arbeidslivscoach H.

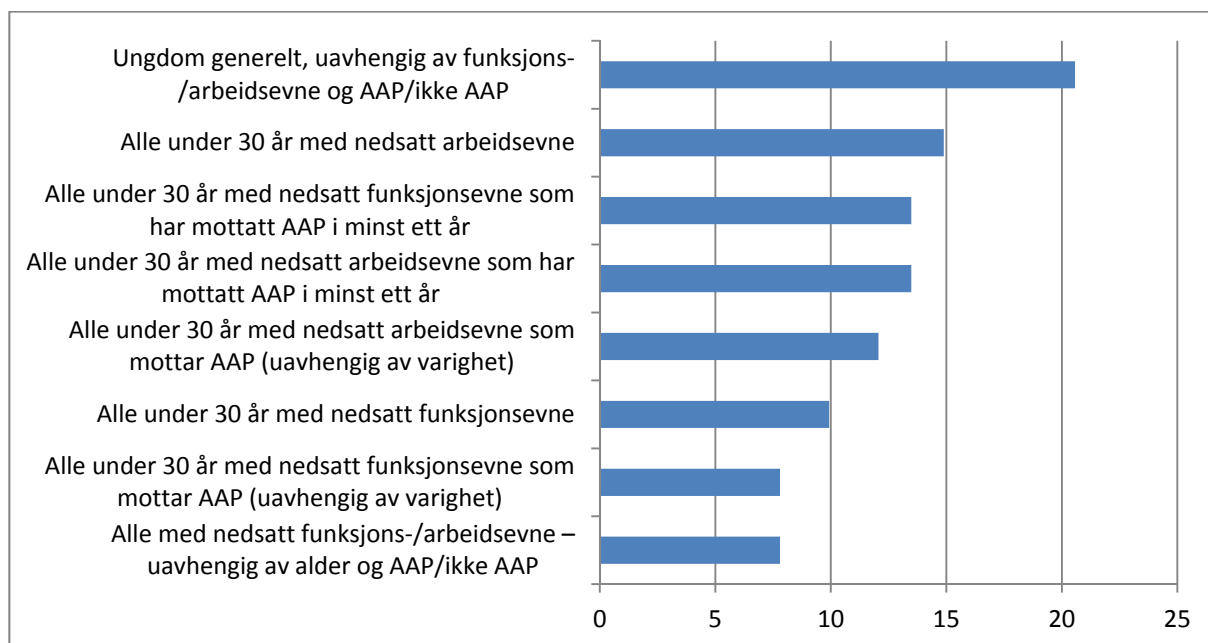
Noen arbeidslivscoacher refererer også til diskusjoner internt i fylket om avgrensinger rundt type funksjonsnedsettelse:

Ved oppstart av prosjektet ble det også definert en forholdsvis avgrenset målgruppe - vi ble ikke satt til å jobbe med hele målgruppa, men med personer med enten fysiske begrensninger, kognitive utfordringer eller sansetap. Og så viste det seg at der var det.. Vi fant jo nesten ingen med fysiske utfordringer. Sansetap var det også veldig få av. På kognitive så hadde vi en del. [...] Nå har vi etterhvert lempet litt på denne begrensningen. Arbeidslivscoach J.

Ja, folk... Men det var en sånn diskusjon her helt til å begynne med kan jeg huske i fylket, om hvem er det nå vi skal prioritere og hva skal nå støtet settes inn, og hvem definerer vi som funksjonshemmede? Men det falt jo ganske fort på plass da, og gjennom Jobbstrategien også og den informasjonen vi fikk ganske fort, så kom det jo fram at de er veldig mangfoldig og det er et veldig stort spekter vi snakker om innen målgruppen for å si det sånn. Arbeidslivscoach D.

Jeg har også fått tillatelse på min avdeling til å tenke delmål 2 i stedet. For Jobbstrategien er så snever, og jeg må si at når vi fikk den samme målgruppen en gang til, da ble jeg faktisk litt skuffet, for den er for snever, det er en for tung gruppe, vi får ikke de kandidatene, vi må utvide. Det er mennesker med funksjonsnedsettelse hele veien. Arbeidslivscoach H.

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene ble respondentene bedt om å svare på hvordan de har definert målgruppa for Jobbstrategien. Figuren under viser hvordan svarene fordelte seg. Det er stor variasjon i svarene, men den klart største kategorien er ungdom generelt, uavhengig av funksjons- eller arbeidsevne og mottak av AAP. Deretter følger alle under 30 år med arbeidsevne, og alle under 30 år med nedsatt funksjonsevne som har mottatt AAP i minst ett år, altså en definisjon som ligger tett opp til den statistiske definisjonen i direktoratet. De minst vanlige operasjonaliseringene er alle med nedsatt funksjons- eller arbeidsevne, uavhengig av alder og AAP, og alle under 30 år med nedsatt funksjonsevne som mottar AAP, uavhengig av varighet. Kun 8 prosent, eller 11 respondenter har valgt dette alternativet.



Figur 4.8 Ulike definisjoner av målgruppa ved NAV-kontorene, i prosent

I kommentarene til spørsmålet går det tydelig fram at mange jobber etter en relativt bred forståelse av målgruppa:

Vi opererer med en videre praksis enn definisjonen, alle som går mot arbeid vurderes.

Vi vurderer brukers behov.

Vi vurderer også ungdom generelt uavhengig av definisjon for hvordan vi kan hjelpe bruker best mulig.

Behov for tett og langvarig oppfølging

Det er ikke definert målgruppa, da vil føler vi har god kontroll på de under 30 år.

Det er også åpnet opp for å se på andre brukere med nedsatt arbeids- og funksjonsevne.

Ungdom generelt

Vi har definert vidt.

Dette er hovedgruppen, men vi vet at det kan brukes på andre grupper.

Mange forklarer at de har tatt utgangspunkt i innsatsbehov:

Alle unge under 30 år med behov for arbeidsrettet bistand (situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsatsbehov).

Har fokusert på behov og ikke alder.

Vi har også tatt inn noen som har KVP.

Nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne på alle under 30 år uavhengig av ytelse.

Kartlegging av brukerens ressurser og muligheter

Målgruppa er "egentlig" unge under 30 med AAP i minst ett år, men i praksis er det ikke det. I praksis er det unge under 30 år med nedsatt arbeidsevne, fortrinnsvis med AAP, uavhengig av varighet.

I og med at ungdomsteamet ikke er tverrfaglig blir det nok en skeivfordeling av mest ungdom som har behov for tett oppfølging på sosial, og ikke på AAP.

Vi har først nå åpnet opp for å ta inn ungdom uten AAP. Dette ble vurdert ut fra at vi har fått ut så mange i den opprinnelige kategorien ut i arbeid, at vi nå kan ta inn flere ungdommer med nedsatt funksjonsevne/arbeidsevne.

Noen har valgt å prioritere den yngste delen av målgruppa, og slik sett i større grad slått sammen Jobbstrategien med ungdomssatsingen:

Spesielt viktig å prioritere ungdom under 26 år.

Ekstra fokus på de opp til 25 år.

Vi har spesielt fokus på alle under 26 år, og det har vi lyktes godt med. Nå har vi flyttet aldersgrensen til de som er 30 år eller yngre.

Har hatt fokus på noen grupper, som for eks. ungdom 19-24 (eget prosjekt).

Vi har valgt å ikke fokusere så mye på at de må ha hatt AAP over ett år, og jobber også uavhengig av ytelse. Alder og innsatsbehov har egentlig vært og er prioriteringspunktet.

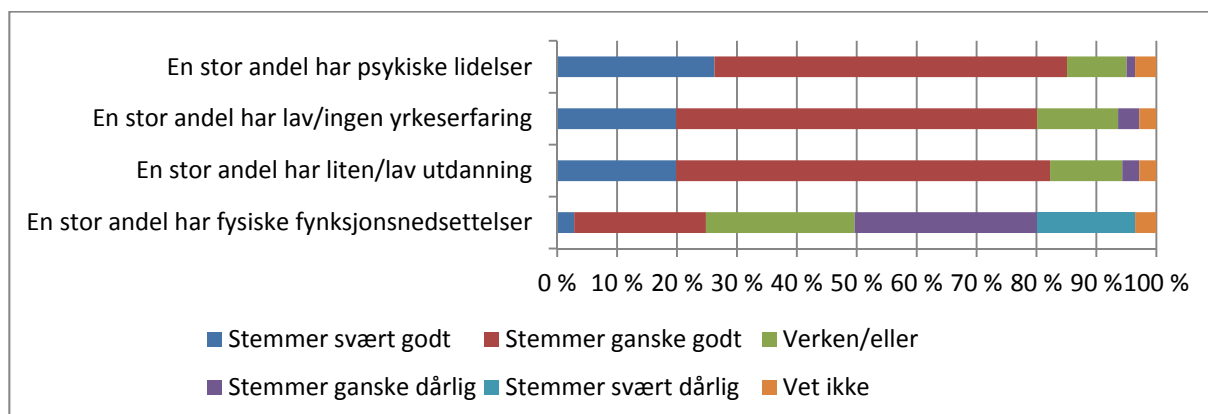
I det følgende skal vi se på hva som kjennetegner målgruppa for Jobbstrategien, slik den oppleves i ulike deler av NAV.

4.4 Hva kjennetegner målgruppa slik den oppleves i NAV?

Blant informantene våre er det gjennomgående enighet om at det i målgruppa for Jobbstrategien befinner seg mange uten fullført videregående opplæring, der mange sliter med psykiske problemer og en del har problemer knyttet til rus. Utsagnet nedenfra fra en arbeidslivscoach oppsummerer det som blir gjentatt i mange intervjuer. På spørsmål om hvem som er i målgruppa for Jobbstrategien i fylket, svarer han følgende:

Det er i hvert fall ikke de du så på «Ingen grenser». Ikke gi meg et bilde av en person i rullestol, da blir jeg provosert, for de finnes ikke. Det er unge personer som har ADHD, Asperger, mye psykiatri. Det er mange barnevernsbarn som har hatt dårlig oppfølging eller omsorgssvikt, som sliter. Mange av dem er veldig sårbare personer som trenger mye basiskunnskap. Utdanning og opplæring, basisting, å få fortalt alt fra at det er vanlig å ha på seg rene klær på jobb, sånne ting. De tar det, men de trenger å få høre det. Det er ofte lav utdanning, det er ofte foreldre som... da må vi begynne med å finne ut hvor "hullet" er og begynne å tette det, for så å gå til det neste. Vi kan ikke forvente ting av personene som de ikke har forutsetning til å greie. Det er som sagt mye psykiatri. Mange flotte, herlige ungdommer med mange problemer. Arbeidslivscoach R.

I de følgende avsnittene går vi nærmere inn på kjennetegn ved målgruppa for Jobbstrategien, slik den oppleves på ulike nivåer. Vi starter med en oversikt over hvordan NAV-kontorene vurderer målgruppa. Vi ba representanter for NAV-kontorene om å ta stilling til en rekke påstander om målgruppa og hvorvidt de stemte. Resultatene er vist i figuren nedenfor.



Figur 4.9 Kjennetegn ved målgruppa slik NAV-kontorene opplever den (n=141)

Det er bred enighet om at en stor andel i målgruppa har psykiske lidelser og liten eller ingen utdanning eller arbeidserfaring. Kun omlag 20 prosent av respondentene mener at en stor andel i målgruppa har fysiske funksjonsnedsettelse. Dette er også den eneste av kategoriene der en klar andel (16 prosent) mener at beskrivelsen passer svært dårlig. Sitatene i de neste avsnittene utdyper kjennetegn ved målgruppa i NAV. Det er bred enighet om at de dominerende funksjonsnedsettelsene er knyttet til lettere psykiske lidelser, sosiale problemer og rus, og gjerne en kombinasjon av dette. "Sammensatte problemer" er en beskrivelse som går igjen. I tillegg beskriver svært mange en gruppe som har lav mestringsfølelse. Dette støttes opp under NAVs egen statistikk over AAP-mottakere etter diagnoser, der psykiske lidelser er den klart vanligste årsaken til nedsatt funksjonsevne, fulgt av "ikke definert", altså mer uspesifikke tilstander. Fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher er samstemte i hvordan de beskriver gruppa.

Mange har psykiske helseproblemer. Og det er; hva er psykiske helseproblemer? Det kan være kognitive vansker, det kan være depresjon, angst, veldig stor grad av isolasjon. Sosiale utfordringer, de knekker ikke sosiale koder, de vet ikke hvordan de skal oppføre seg i arbeidslivet blant annet. De vet ikke hvordan de skal oppføre seg når de sitter og har lunsj for eksempel, det er veldig mange sånne ting som må læres. Fylkeskoordinator N

Og så er det mange med psykiske lidelser, og litt rus, og kombinasjoner. Det synes jeg er hovedbeskrivelsen av gruppen, og så er det selvsagt mange unntak også. Fylkeskoordinator G.

Det er veldig forskjellig, men det er jo mye psykiatri da. Ja, det er jo ikke til å komme ifra. Og kognitive utfordringer. Fylkeskoordinator R.

Så er det jo sånn at størsteparten, hvis vi skal se på diagnosespekteret, de har jo psykiske diagnoser, lidelser og utfordringer [...]. Fylkeskoordinator L.

Men hovedgruppen, jeg vet ikke hva de offisielle tallene er, de tallene som vi så på den samlingen sist, så har førtitre prosent av målgruppen diagnosen psykiske lidelser. Og jeg må si det, at når jeg reiste rundt i fjor på det mest intense og hadde møter med kontorene der vi tar imot saker, så var min magesfølelse at den andelen var mye, mye høyere. Når vi da putter på rus og sosiale forhold og psykisk utviklingshemning og litt sånne ting, så er det en.. Altså, disse med fysiske funksjonshemninger, det er en veldig liten andel. Ofte er det sånn både politisk og i andre sammenhenger, når man snakker i mediene om funksjonshemmede, så tenker man ofte på

folk som sitter i rullestol eller er blinde eller noe sånt. Men disse ungdommene som vi gir hjelp til, de har egentlig helt andre problemer. Fylkeskoordinator M.

Veldig mye angst, depresjon, bipolar lidelse.. Veldig mye angst, sosial angst, mye av det. Altså, jeg har inntrykk av at det er veldig mye psykisk helse over hele landet, det er mulig om de visste det fra før, at det var så massivt, det er jeg litt sånn usikker på. Arbeidslivscoach C.

Det er vel omtrent en tredjedel av dem som har fysiske funksjonsnedsettelse, resten er da psykisk, hvor det da også gjerne er med en del rus. Arbeidslivscoach I.

Ut fra oversikten jeg laget så jeg at det var veldig mye psykisk helse, mye kombinert med rus, veldig få som egentlig hadde rene fysiske utfordringer, det var litt overraskende at det var så massivt på psykisk helse. Jeg var klar over at det var en del, men jeg hadde ikke trodd at det skulle være så mange. Arbeidslivscoach C.

Andre trekker fram at det også er stor variasjon, og at bildet ofte er sammensatt:

Si at 75 prosent har psykiske lidelser. Jeg har altså, jeg kan ramse opp. Jeg har noen som er skadet i bilulykke, noen som er døv, tunghørt, svaksynt, hørselshemmet, psykiske lidelser, CP, Asperger, dropouts. Nå ramser jeg bare opp alle. Lupus, syn- og hørselshemming, betennelser, Menieres, ADHD, ME, Asperger igjen. Jeg har noen på språktrening. ADD. Så har jeg flere med psykiske lidelser. Jeg føler jeg har et ganske stort mangfold på diagnoser. Arbeidslivscoach K.

Jeg tror at det er en årsak til at man får nedsatt psykisk helse, og at det kanskje er funksjonsbegrensningen som ofte gjør det. Særlig i forhold til syn for eksempel. Enten så er det psykiske vansker... Skal vi jobbe med psykiske vansker eller skal vi jobbe med fysiske vansker – det er mye diskusjon på det i NAV. Jeg reagerer litt på det, fordi ingen er like. Du har en som heter Ahmed som sitter i rullestol, er svaksynt og lider av posttraumatisk stressyndrom, så det går ikke an å skille mellom diagnosene ved å ta en og en. Arbeidslivscoach L.

Som nevnt har mange i målgruppa lav mestringsfølelse; det er personer som har slitt med å fullføre, og som har opplevd mange nederlag. Dette gjenspeiles av den formelle kompetansen til flertallet i målgruppa. Svært mange har ikke fullført videregående, og en del har heller ikke fullført ungdomsskolen, de har liten eller ingen arbeidserfaring og lav realkompetanse.

Vi har mange uten fullført videregående skole. Og vi har en del som ikke har fullført ungdomsskolen. Det er egentlig få som har fullført tre år på videregående skole. Fylkeskoordinator G.

Mange i denne brukergruppen mangler også arbeidserfaring, og har droppet ut av skole. Fylkeskoordinator H.

De har ofte tapt i skoleverket også. Det har vært bare minus hele veien, og da er det veldig vanskelig å få... De har kanskje ikke hatt noen tilknytning til arbeid, og noen klarer vel heller aldri å få det. Fylkeskoordinator M.

4.5 Å jobbe med målgruppa

Ut fra beskrivelsene av en målgruppe med psykiske lidelser og sammensatte problemer, kombinert med lav utdanning og liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet, er det ikke overraskende at gruppa også beskrives som "tung" eller "vanskelig". Mange trekker fram at det ofte dreier seg om saker som krever mye tid og tett oppfølging hvis man skal lykkes. Mange i gruppa blir også oppfattet å stå langt fra arbeidslivet, enten på grunn av manglende kompetanse, mangel på motivasjon, eller for dårlig helse. Flere mener at det er lettere å jobbe med og tilrettelegge for

fysiske funksjonsnedsettelse enn psykiske lidelser og sosiale problemer, og en del mener at Jobbstrategien i seg selv ikke er en tilstrekkelig løsning for denne gruppa. Det er også en gruppe der det tar lang tid å se resultater. Mange har en lang vei å gå før de er klar til å prøve seg på videre utdanning eller arbeid.

Som sagt så er det en kjempeutfordring med mange av disse ungdommene som står veldig langt ifra arbeid og som det vil ta tid å få de ut. Fylkeskoordinator B.

Og det er en målgruppe som, hva skal jeg si.. Det er de brukerne som er mest sårbare, og hvor vi i verste fall ser en stor svingdør-effekt, det er gjerne den gruppa der. Og det er den gruppa hvor ytelse og stønader øker mest. Så det er jo en utsatt gruppe. Fylkeskoordinator A.

Det er unge folk, men noen av disse trenger enormt mye motivering og avklaring og oppfølging for at man skal kunne tenke på å komme i nærheten av en jobb. Fylkeskoordinator M.

En annen trekker fram at psykiske lidelser kan være vanskelig å håndtere, og at Jobbstrategien ikke gir en tilstrekkelig løsning her:

Ellers så er jo akkurat den her biten her med psykiatrien, sånn som er litt utfordringer, det er veldig mange som har typer problemer som ligger innenfor det spekteret. Jeg har ihvertfall ikke sett noen fasit på hvordan man løser den biten i Jobbstrategien. Fylkeskoordinator L.

Arbeidslivscoachene deler også i stor grad oppfatningen om at dette er en utfordrende gruppe å jobbe med, som krever stor kompetanse hos de i NAV som skal forsøke å få dem i arbeid. Det kan også være krevende å finne jobber som passer, ut fra hvor lav kompetanse en del har.

Jeg har et sånt forhold til delmål 2 at det er tungt å jobbe, det er ikke noe rart at vi ikke har lyktes, det er tungt, så man må ta det tungt også. Man må ta de tunge stegene og jobbe med samhandling, ta små steg. Jeg tror ikke dette er gjort over natten. Arbeidslivscoach L.

Det er en utfordrende gruppe å jobbe med, som det egentlig krever litt innsikt og kompetanse for å få jobbet ordentlig med også. Arbeidslivscoach C.

Det er klart at mange er veldig, veldig langt unna arbeid... La meg si at en 10-20 prosent av dem er nær arbeid. Arbeidslivscoach F.

Vi må ha et større fokus på det, at dette er noe som tar tid, det er ikke gjort over et døgn eller to. Det tar veldig lang tid og det betyr at folk må ha ressurser, eller vi må ha ressurser til å kunne gjøre den jobben. Arbeidslivscoach M.

I forlengelsen av beskrivelsen av mange i målgruppa som personer med til dels omfattende problemer, er det mange som trekker fram det å jobbe med ungdom generelt, og behovet for tett oppfølging spesielt. Tett oppfølging gjelder ikke bare brukeren selv, men også arbeidsgiver, dersom et arbeidsforhold skal fungere. Oppmøteproblematikk og fravær er en gjenganger, og mange brukere sliter med å etablere en normal døgnrytme som gjør at de klarer å møte på jobb i rett tid. Som vi skal se er det mange NAV-veiledere som sier at de ikke har kapasitet til å følge opp målgruppa godt nok, og fraværproblematikken er en del av dette. Det ligger ikke i NAV-

veilederens rolle at hun eller han skal passe på at brukerne møter opp i rett tid; de har ikke tid til å kjøre dem på jobb.

Og litt av ihvertfall min erfaring lokalt, der vi bruker skjermet sektor, er det mye for at det skal, hva skal jeg kalle det, kjøpe den oppfølgingen som man ikke makter på som NAV-veileder lokalt, at man ikke klarer å være tett nok på. Oppmøteproblematikk, for eksempel, sånn ting. Man har ikke kapasitet til å sjekke ut om en person har stått opp om morgenen, for å si det sånn. Fylkeskoordinator L.

For det vet vi jo, at skal man lykkes med en del av de arbeidssøkerne her så krever de tett oppfølging, og det krever en forutsigbarhet og en trygghet både hos arbeidssøkeren og ute i bedrift. Fylkeskoordinator C.

Og jeg tenker at de trenger mye mer oppfølging ute på arbeidsplassen. Oppfølging og kunnskap er kjempeviktig Fylkeskoordinator V.

På spørsmål om flere kunne vært klare for arbeidslivet med tettere oppfølging, svarer en arbeidslivscoach slik:

Ja, men det er jo klart, det tror jeg for å være helt ærlig. Det er nok riktig. Fordi når de skjønner at de må ha hele oppfølgingen, jeg forstår det at hvis du har mer enn nok å gjøre og arbeidsdagen din går, så legger enda mer på deg selv så ser jeg den at da er det lettere å sende dem til arbeidsmarkedsbedriften. Selv om han burde vært tatt inn og vi burde tatt dem av oss selv så, så skjer nok det. Arbeidslivscoach U.

Andre trekker fram at det å jobbe med ungdom i seg selv er annerledes enn å jobbe med eldre brukere, og at det kan være ulike holdninger inne i bildet. Flere tegner et bilde av en gruppe som har godt av å bli utfordret og bli stilt krav til, slik at de strekker seg litt lenger enn de ellers ville greid. En NAV-veileder beskriver at veien fra motivasjon til handling kan være lang for mange: mange har lyst til å komme i arbeid, men veien dit blir for lang til at de klarer å endre atferd. Veien må deles opp i mindre biter som gjør at brukeren kan ta et skritt av gangen.

Litt av det er jo at ungdommer er jo ungdom uansett om de har på en måte fått en sykdom eller ikke, så handler det noe om hvordan vi får tak i dem, hvordan kommuniserer man med dem? Og det er jo likt uansett, egentlig, for de under 30 enn de over 50. Litt sånn tilgjengelighet og hva er tett oppfølging for en ungdom og ikke. Det tror jeg at de som jobber med ungdom i Jobbstrategien, har veldig mye å lære av de ungdomsteamene vi har fått med i fylket da, i forhold til oppfølging og kontakt. Fylkeskoordinator S.

Alle gjør jo sånn som de er blitt fortalt, tenker jeg – men "nei, ikke hvis det ikke passer meg, tenker ungdommen", og det må jeg vite om og møte dem på de premissene når jeg er i dialog med dem, ellers så bommer jeg helt. Nå er jeg godt voksen selv, så derfor må jeg må minnes om det innimellom, selv om jeg har barn selv. Arbeidslivscoach U.

4.6 Prioritering av målgruppa

I mål- og disponeringsbrev står det at Jobbstrategiens målgruppe skal prioriteres, at det skal satses på overgangen fra utdanning til arbeid. I hvilken grad dette faktisk skjer, varierer, og i en travel hverdag med flere grupper som skal prioriteres er det naturlig at det er mange områder som

krever oppmerksomhet. På spørsmål om hun opplever at det er prioriteringskonflikter mellom ulike målgrupper i NAV, svarer en fylkeskoordinator på følgende måte:

Generelt i NAV? Ja, det er det jo. Alt skal jo prioriteres. Det er vanskelig å si hva som ikke skal prioriteres når man sier at noe skal prioriteres. Det er jo en klassisk lederutfordring, det. Fylkeskoordinator M.

På oppfølgingsspørsmål om det er forståelse i fylkesledelsen for at Jobbstrategiens målgruppe skal prioriteres, svarer hun:

Ja, det er det. Og jeg tror òg at det er en allmenn forståelse ute i NAV-kontorene. Fylkeskoordinator M.

En annen fylkeskoordinator sier følgende om prioritering av Jobbstrategien i fylket:

Så må jeg også si at vi har hatt ganske store problemer, sånn jeg har opplevd det, med å få en tilstrekkelig prioritering, og i det legger jeg også lederforankring, av Jobbstrategien i fylket. Fylkeskoordinator P.

Blir målgruppa prioritert ved NAV-kontorene? En del av dem vi har snakket med sier at ungdom generelt prioriteres, andre sier at AAP-mottakere prioriteres, uavhengig av varighet, mens noen få oppgir at de ikke er så nøye på at brukerne må være under 30 år. Slik vi leser styringsdokumentene er ikke dette egentlig så overraskende. Tidlig og forebyggende innsats skal prioriteres, ungdom skal prioriteres, og alle brukere generelt skal få god oppfølging. Tiltakene som framheves i Jobbstrategien skal være tilgjengelige for alle som har behov for dem, uavhengig av om de befinner seg i målgruppa eller ikke. Slik vi forstår det, er alle innstilt på å prioritere ungdom, men det vises ikke alltid på resultatene. En koordinator forklarer at det er vanskelig for mange kontor å jobbe systematisk, fordi veilederne fordeler brukere mellom seg etter fødselsdato:

De fleste, eller ihvertfall de største kontorene hos oss har inndelt arbeidet sitt slik at de har forskjellige fødselsdatoer som de jobber ut fra, f.eks. fra dato 1-5. Og da er det alle innenfor de datoene som gjelder. Det er ingen som har skilt ut målgruppen fra resten av massen med AAP-saker. Alle saksbehandlerne jobber med alle, både ungdom og eldre. Så da blir det jo opp til den enkelte saksbehandler å prioritere blant sine saker, og jobbe med dem. Fylkeskoordinator I.

Dermed kan det bli opp til den enkelte saksbehandleren å prioritere mellom sine saker. Ved noen kontor har man i tillegg fordelt brukerne etter hva slags ytelse de mottar, slik at det er lettere å jobbe systematisk. Mange kontor har egne ungdomsteam, som får sortert ut alle saker med ungdom under 25 år, og noen få kontor har i tillegg opprettet egne Jobbstrategiteam som jobber med målgruppa. Vi kommer tilbake til dette i kapittelet om arbeidet ved NAV-kontorene. Det er imidlertid ikke nødvendigvis tilstrekkelig å sette egne veiledere på Jobbstrategien, hvis disse fortsatt har for høy arbeidsbelastning:

Vi ser også at de som selv kanskje opplever at de har prioritert målgruppen godt, har gjort det ved å si at f. eks. to veiledere skal jobbe spesielt med dem – disse veilederne har da gjerne en portefølje på et par hundre mennesker, og det kan kanskje være litt mindre enn det de andre på kontoret har, men det er likevel ikke veldig mye mindre. Da må man jo spørre seg om det er en reell prioritering. Det er vel litt gjennomgående, opplever jeg, at prioriteringer gjerne blir skjøvet helt ut til den enkelte veileder, og de får da gjerne beskjed, for å si det litt flåsete, om at de skal prioritere alt. Fylkeskoordinator P.

Denne koordinatoren forklarer det med manglende styring fra Arbeidsdepartementets side:

Og det er klart, det må jo til syvende og sist Arbeidsdepartementet ta sin del av ansvaret for, ved at de gir veldig mange prioriteringsområder. Som gjør at det ikke.. Hadde de rangert dem så hadde det hjulpet, for å si det sånn. Men når de heller ikke gjør det, så er det i ganske stor grad opp til etaten selv å vurdere hvordan dette skal håndteres, og det burde selvfølgelig gjort på et vesentlig høyere nivå enn den enkelte veileder. Fylkeskoordinator P.

Ikke alle opplever at ungdom blir prioritert:

Men jeg synes jo at det er veldig trist da at det er de svakeste og av de unge som lett kan komme ganske langt bak i køen. Fordi sånn har det vært siden NAV ble dannet synes jeg. Den gruppen må alltid vente til de andre er ferdige. Jeg tror ikke at NAV-lederne klarer å prioritere dette høyt nok. Men de prioriterer det høyere nå enn før, det gjør det. Så det er en økende bevissthet omkring det og de prioriterer det høyere, og de er interessert og opptatt av det. Men det er noe med ressursene tror jeg, også. Fylkeskoordinator V.

På spørsmål om hun opplever at NAV-kontorene generelt er flinke til å prioritere målgruppa for Jobbstrategien, svarer en fylkeskoordinator følgende:

Både ja og nei. Alle skjønner at ungdom er den viktigste gruppen, og alle skjønner at det er der man må gjøre størst innsats. Men det har ikke alltid vært synlig på tallene. Så når man har sett på hvor mange, eller hvem som har fått godkjent aktivitetsplaner og § 14A-vedtak, så er det ikke alltid at det er dem som har blitt prioritert. Så, litt både og. Fylkeskoordinator G.

En annen fylkeskoordinator mener at det er forskjell på opplevd prioritering, fra kontorets side, og faktisk prioritering. På spørsmål om han mener at NAV-kontorene i fylket prioriterer ungdom, svarer han:

Ja og nei. Det er liksom vanskelig å måle, for hvis du spør hver enkelt veileder om de følger opp, for det er ingen som er uenig i at ungdom skal følges tett opp. Det er veldig salgbart og det er på en måte veldig enkelt å få forståelse for det. Samtidig så har NAV-kontoret mange oppgaver, og det kan være vanskelig å prioritere liksom. Vanskelig å se at man ikke følger tett opp. Fylkeskoordinator S.

Manglende prioritering ved NAV-kontorene ser i stor grad ut til å henge sammen med hvordan kontoret ellers fungerer.

Jobbstrategien er så avhengig av at organisasjonen forøvrig fungerer, iallfall til en viss grad, og når den ikke gjør det så er det veldig vanskelig å få gjort noe. Og jeg tenker at det må være et dilemma også for ledelsen, for hvis de går inn og sier "Nå skal vi virkelig sette alle kluter til på Jobbstrategien", og så får ikke folk sykepengene sine, for eksempel, det er klart at det kan vi ikke gjøre. Så her er det mange brikker som ikke er på plass, og det er også veldig tydelig med tanke på hvor godt de enkelte kontorene lykkes med det, at de kontorene som i utgangspunktet har en relativt god situasjon, de klarer å få til veldig mye mer. De kontorene som ikke har det, de løper på en måte fremdeles etter det de skulle ha gjort, og har ikke kommet opp på et nivå der de egentlig har rom til å prioritere så veldig mye annet enn basisytelser. Fylkeskoordinator P.

Arbeidslivskoachenes inntrykk samsvarer i stor grad med inntrykket fra fylkeskoordinatorene. Det er vanskelig for NAV-kontorene å prioritere, og ofte blir prioriteringene skjøvet helt ned på veiledernivå, uten at de samtidig får beskjed om hva de kan nedprioritere:

NAV-veilederne er veldig samvittighetsfulle. De er hardtarbeidende og jobber godt og mye. Kanskje av og til litt for involvert. Da er det veldig viktig for dem å ha tydelige ledere som sier at «du får lov til å ta tak i disse sakene. Du skal lykkes med dem og legge bort de som du tenker er lenger borte fra arbeidet akkurat nå.» De får ofte bare beskjed om hva som skal prioriteres og ikke det som da kan nedprioriteres. Man kan av og til bli litt handlingslammet når man har så mange saker, og samtidig ikke klarer å prioritere. Da jobber man ikke så effektivt som man kunne ha gjort. Arbeidslivscoach R.

Nå skal det sies at de oversvømmer de stakkars saksbehandlerne med alt mulig. Så kommer jeg og Ja, for å si det sånn, med den mengden ting som skal prioriteres og ingen er veldig tydelige på hva som skal nedprioriteres og det gjelder både sentralt og lokalt. Arbeidslivscoach M.

De prioriteres. Men da med de ressursene og de mulighetene som de har og alt det som skal gjøres og som helst bør prioriteres med en gang. Arbeidslivscoach D.

NAV-lederne har også sagt det at det kommer nye ting og nye prioriteringer hele tiden, og at de vet at de ikke vil få det til 100 prosent, at det vil ta tid. Arbeidslivscoach A.

En arbeidslivscoach mener at Jobbstrategien og målgruppa ikke blir tilstrekkelig prioritert, men at dette kan endre seg etterhvert som den nye standarden for arbeidsrettet brukeroppfølgning, som ble innført over hele landet fra august 2013, blir godt kjent og innarbeidet ved NAV-kontorene:

Det får ikke prioritering. I stort monn snakker jeg om nå. Da får du ikke en sånn ... Det som de har i den nye standarden nå hvor du skal ha en veldig mye mer sånn arbeidstilnærming fra dag en vil nok hjelpe noe mer på. For de som registrerer seg. Altså rammeverket vil bli noe tydeligere at du skal tenke arbeid først. Arbeidslivscoach F.

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om de opplever at målgruppa blir prioritert ved kontoret. Rundt 45 prosent av kommentarene vi fikk inn, var ubetinget positive: ja, målgruppa blir prioritert. NAV-kontorene forsøker å prioritere ungdom, enten ved at de er overført til egne veiledere som kun jobber med denne gruppa, og de prioriteres i arbeidsmarkedstiltak. Samtidig påpeker noen igjen at dette er ungdom som kan være vanskelig å motivere, de er utrygge og har manglende tro på seg selv og egne ferdigheter. En del mener også at mange har for omfattende helseproblemer til å være klar for arbeid eller arbeidsrettede tiltak.

Akkurat hvem som faktisk prioriteres henger naturligvis sammen med hvordan målgruppa er definert og oppfattet i første omgang. Tidligere i kapitlet har vi sett at det i stor grad er ungdom generelt som prioriteres, og dette framgår av en del av svarene:

I og med at gruppa er så vanskelig å definere så er det nesten umulig å svare på dette spørsmålet

Problemet ligger mer i at man er usikker på/ uenig i hvem som er i målgruppen.

I praksis er det mange som prioriterer ungdom generelt, framfor Jobbstrategien.

Ja ungdom er prioritert og vi satser på å utvikle både tiltak og samarbeid for å støtte opp under gode løsninger for den enkelte.

JA, de unge er i fokus hos oss.

Ja, den blir prioritert ved at veiledere som jobber med ungdom har en mindre portefølje enn andre saksbehandlere.

Ja, har fra tidligere hatt særlig fokus på unge som står utenfor arbeidslivet, uavhengig av årsak.

En annen gruppe mener at gruppa nok blir prioritert, men ikke høyt nok eller så høyt som man ønsker. Flere trekker fram at høyt arbeidspress og for liten kapasitet gjør det vanskelig å prioritere Jobbstrategiens målgruppe godt nok. Arbeidet med konverterte AAP-saker tar også oppmerksomhet bort fra Jobbstrategien. En respondent skriver kort at Jobbstrategien er en av mange viktige oppgaver. Sitatene nedenfor illustrerer at mange kontor i praksis opplever at de ikke får til å prioritere Jobbstrategien slik de ønsker:

Målgruppa blir prioritert i den grad kapasiteten tillater det, men mange veiledere sliter med å prioritere når de har en opplevelse av at mange ting står øverst på prioriteringslisten. Mange veiledere har derfor vansker med å prioritere en person i målgruppen for Jobbstrategien når dette vil føre til mindre oppfølging på andre personer. I oppfølgingsteam er også mulighet for å drøfte saker noe mindre, og dette fører nok til at noen saker som burde vært drøftet/fått fokus kan bli glemt.

Mange beskriver at de ønsker å prioritere, men at det er mye annet som også skal prioriteres, og at innsatsen derfor ikke blir stor nok. For eksempel svarer flere at egne veiledere som kun skal jobbe med ungdom, i praksis har større porteføljer og flere som skal følges opp enn de som jobber med grupper som ikke er prioritert. Andre mener at oppfølging generelt blir prioritert.

Prioritert når det er fokus, men om fokuset ikke blir holde oppe har det lett for å bli borte i alle de andre oppgåvene.

Ja - på lik linje med alt annet som MÅ prioriteres.

Pt ikke prioritert nok, jobben med konverterte AAP-saker og høy arbeidsmengde er det vanskelig å skille ut en ekstra satsing på dette området.

Følgende utsagn uttrykker mye som går igjen i andre svar i spørreundersøkelsen: Gode intensjoner, men vanskelig å prioritere i en hektisk hverdag der mange brukere skal følges opp, og der flere prioriterte grupper kjemper om oppmerksomheten:

Det er alltid hastesaker og mye brannslukking på NAV. Nå skal f.eks. konverteringssakene prioriteres og det er kniven på strupen. Med et gjennomsnitt på over 150 brukere hver i porteføljen er det vanskelig å gi brukerne den oppfølgingen de bør ha, uansett om vi driver med brannslukking eller ikke. Så, nei, jeg føler ikke at målgruppa blir prioritert, men vi er vel litt ekstra oppmerksomme.

En del uttrykker klart at de har for liten kapasitet til å prioritere Jobbstrategien, og særlig at arbeidet med konverterte AAP-saker konkurrerer med oppmerksomheten. Noen er kritiske til stadig nye satsinger, og mener at de bør integreres i det vanlige oppfølgingsarbeidet.

Per i dag er fokuset på arbeidet med konvertitter. Alt annet blir nedprioritert.

Ja, men uheldig med alle begrep og satsingsområder, bør i større grad inngå som en naturlig del av oppfølgingen. Blir for mange tiltak på tiltak.

Ja, men det er en utfordring ved små kontor at det er så mange ulike som skal prioriteres. Systemet burde vært forenklet. F.eks. skal både jobbstrategi og kvalifiseringsprogrammet prioriteres. Det hadde vært enklere om det var en ytelse for de som hadde behov for tett oppfølging. Det er alt for mange ulike varianter slik som det er i dag.

4.7 Oppsummering

Det ser ut til å være et avvik mellom hvordan målgruppa for Jobbstrategien opprinnelig var definert og markedsført på et overordnet plan, og hvordan gruppa har blitt operasjonalisert i NAV. En av konsekvensene av den opprinnelige presentasjonen av Jobbstrategien, med vekt på fysiske funksjonsnedsettelse, har vært at mange NAV-kontor oppfattet den som lite relevant. Jobbstrategien fikk en mer lunken mottakelse ved en del NAV-kontor enn den ellers ville fått, fordi en del kontor opplevde at den kom på siden av det de jobber med til vanlig. Rullestolbrukere og blinde kan som regel telles på en hånd ved det lokale NAV-kontoret, mens den største gruppa blant unge AAP-mottakere har diagnoser innenfor psykiatri. Flertallet mangler fullført videregående utdanning. Nyere informasjonsmateriell er mer nyansert og gir en riktigere framstilling av målgruppa slik den er registrert i NAV, men det ser ut til at Jobbstrategien kom noe skjevt ut fra begynnelsen ved en del kontor. Etterhvert som målgruppa i praksis ble operasjonalisert som unge AAP-mottakere, ble den relevant for flere NAV-kontor, men da i stor grad fasett inn i den pågående ungdomssatsingen. Inntrykket vårt er at de fleste kontorene prioriterer eller forsøker å prioritere ungdom.

Forenklet sett kan vi si at det finnes flere grupper innenfor den definerte målgruppa for Jobbstrategien. En gruppe er de som står i fare for å falle ut av videregående opplæring eller sliter med å komme i arbeid etter videregående skole. Særlig overgangen fra 2. år på videregående og ut i bedrift er viktig her. En annen gruppe er de som har kommet inn i NAV som AAP-mottakere. Dette er den statistiske målgruppa for Jobbstrategien. I tillegg finnes en mindre gruppe i overgangen fra høyere utdanning og ut i arbeid, eller som trenger ekstra oppfølging og tilrettelegging for å fullføre høyere utdanning. Tabellen under oppsummerer de ulike gruppene, hva som kjennetegner dem og hvilke aktører som i størst grad rettet innsatsen mot dem. Merk at dette er en forenkling, slik at gruppene til dels går over i hverandre, og at personer kan gå fra en gruppe til en annen. Vi kommer tilbake til rollene til de ulike aktørene i de neste kapitlene.

Tabell 4.1 Målgrupper og innsats i Jobbstrategien

| | Overgang VGS – arbeid | AAP-mottakere under 30 år | Univ./høgskole – arbeid |
|-------------------|---|---|---|
| Antall | Potensielt mange | Mange | Få |
| Kjennetegn | Sosiale problemer, lettere psykiske lidelser, rus, lav mestringsfølelse | Sosiale problemer, lettere psykiske lidelser, rus, lav mestringsfølelse, lav utdanning, liten arbeidserfaring | En del fysiske funksjonsnedsettelse, lettere psykiske lidelser, liten arbeidserfaring |
| Behov | Kartlegging, klare ansvarslinjer, behandling | Utdanning, arbeidstrening, arbeid, behandling | Kartlegging, klare ansvarslinjer, behandling |
| Aktører | Fylkeskoordinator, NAV-kontor, VGS, OT/PPOT-tjenesten, helsetjenesten, rådgivningstjenesten | NAV-kontor, arbeidslivscoach, hjelpemiddelsentralen, helsetjenesten | Fylkeskoordinator, Hjelpemiddelsentralen, utdanningsinstitusjon studentsamskipnaden, helsetjenesten |

5 Implementering: forståelse, forankring og styring

Dokumentgjennomgangen viste hvilke styringssignaler som er sendt fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og fra direktoratet til NAV Fylke. I det følgende skal vi se hvordan disse signalene er oppfattet og tolket i resten av organisasjonen, hvordan arbeidet med å iverksette Jobbstrategien er organisert, og om strategien er forankret i organisasjonen. Vi ser også på forståelsen av Jobbstrategien i ulike deler av NAV. De førte øremerkede stillingene har vært spesielt viktig for implementeringen av Jobbstrategien, og vi ser derfor også på rekruttering og turnover i disse stillingene. Datagrunnlaget her er intervju med arbeidslivscoacher og koordinatorene. Vi ser også på internt samarbeid i NAV, som en del av hvordan arbeidet med Jobbstrategien har blitt organisert.

For at en strategi skal implementeres er det avgjørende at de som skal iverksette den, har en god forståelse av hva den innebærer. Vi starter med hvilken forståelse ulike deler av NAV har av Jobbstrategien.

5.1 Forståelse av Jobbstrategien

Gjennomgående forklarer både arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer at Jobbstrategien ikke er noe nytt, men en forsterkning av tidligere og parallelle satsinger, som Ny Giv, Arbeid og psykisk helse, Tilretteleggingsgarantien og ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, satsing på økt veilederkompetanse og økt oppmerksomhet rundt markedsarbeid og arbeid først, og at dette også er noe de har lagt vekt på når de har presentert Jobbstrategien.

Det er klart at det er masse som skjer parallelt, sånn som det som skjer med standarden [standard for arbeidsrettet brukeroppfølging], det var jo en veldig stor satsing som fikk veldig mye oppmerksomhet, og jeg tenker at det er to sider av samme sak. Og det gjelder jo og disse store satsingene som kommer nå med basis med arbeidsmarkedskompetanse, der kommer jo en sånn plattform som skal rulles ut som de sier så fint. Så har du jo det med veilederplattformen da. Så alt henger jo sammen, både standarden, markedskompetansen og veilederplattformen. Fylkeskoordinator R.

Vi har prøvd å på en måte å ta det litt ned og ikke gjøre det til en sånn fylkesgreie eller et spesielt prosjekt, men å integrere det på den måten at hva handler det om og hva er Jobbstrategien? Jo, det er arbeidsrettet brukeroppfølging. Det er jo det vi har holdt på med og skal jobbe med i NAV hele tiden som vi sammen kan bli enda flinkere på, og så er det nå kommet noen nye virkemidler og noen nye muligheter og anledning til kanskje å tenke samarbeid på en annen måte og. Arbeidslivscoach D.

Som diskutert i kapittel 4 er det imidlertid usikkert at den forståelsen er like klar lenger ned i organisasjonen. Flere beskriver at det har vært vanskelig å få resten av organisasjonen til å skjønne hva Jobbstrategien handler om. En arbeidslivscoach sier det slik:

Men når det gjelder hva Jobbstrategien handler om, så tror jeg at det for mange saksbehandlere er litt ullent, og det tror jeg handler litt om hvordan det er organisert her i J, at vi arbeidslivscoacher fikk ansvar for å gjøre

oppfølgingen, og da er det veldig fort at dette blir et prosjekt som sitter litt på siden av ordinær, eller øvrig, drift. Men samtidig så er jo Jobbstrategien egentlig ingenting nytt, og det er det som gjør at det er litt vanskelig å få tak på det for disse veilederne, fordi det ikke handler om et nytt tiltak, det handler om en måte å prioritere eller tenke eller fokusere på. Og jeg vet ikke helt om de har fått akkurat det inn. Vi jobber litt med det!
Arbeidslivscoach J.

Ved en del NAV-kontor oppfattes Jobbstrategien som noe som kommer i tillegg til de vanlige oppgavene i NAV, og som medfører ekstraarbeid i en allerede travel hverdag.

En negativ faktor er at vi fortsatt sees på som noe de må gjøre ekstra. Selv om vi prøver å si at dette er jobben din faktisk, å få folk ut i jobb. Det er faktisk det vi skal drive med, du skal ikke drive med noe annet.
Fylkeskoordinator F.

Derfor har det vært viktig for Jobbstrategien å knytte seg til andre satsinger som har fokus og prioritet i organisasjonen, slik en fylkeskoordinator beskriver det:

Jobbstrategien må knytte seg opp til det som har trykk inn i NAV-kontor for tiden, og det er standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, det er kvalitet i alle ledd fra avklaringer til bruk av tiltak og det her med å styrke markedskompetansen. Det er de tingene som er satsingsområder i NAV-kontorene fra før. Jobbstrategien må ikke komme som en sånn satellitt med siden av, vi må trekke det inn i det som er innholdet i det NAV-kontorene skal drive med.
Fylkeskoordinator K.

Hvilken forståelse har NAV-kontorene av Jobbstrategien? Intervju med utvalgte kontor viser at mye av forståelsen handler om ungdom og forebygging. Flere mener også at Jobbstrategien i stor grad handler om ting de allerede gjør, eller skal gjøre.

Jeg har også vært en ivrig forkjemper for at vi, selvfølgelig skal vi ta ekstra godt vare på AAP'erne våre, men Jobbstrategien kan være med å hindre AAP-løp, og det er der jeg mener at med god nok kunnskap, selvfølgelig internt i NAV og sånne ting men også at Jobbstrategien jobber mye mer mot arbeidsmarkedet. Jeg mener at det er der hele Jobbstrategien bør ligge, og at vi sitter som støttefunksjoner for vi, hoveddelen av det som ligger i Jobbstrategien, det gjør vi fra før. Det vi sliter med er å bygge de broene til arbeidslivet sånn at vi kanskje slipper ganske mange AAP'ere. At vi får tatt dem og bruker både tid og ressurser og midler på de før de blir en AAP-bruker.
NAV-ansatt.

Ved ett kontor oppleves Tilretteleggingsgarantien og Jobbstrategien som to sider av samme sak:

I mine øyne så er Jobbstrategien, hvis jeg ikke skal tenke tiltak men tenke oppfølging, så er det jo faktisk tilretteleggingsgarantien på en måte i praksis. De går jo hånd i hånd. Ansatt ved NAV-kontor.

En veileder ved et annet NAV-kontor har i stor grad knyttet Jobbstrategien til fysiske funksjonsnedsettelse, og sier at de har få i målgruppa. Derfor ble Jobbstrategien også opplevd som en skuffelse:

Jeg må si det at når jeg tenker den Jobbstrategien så tenker jeg jo rullestol og veldig sånn, det er vel kanskje det tror jeg da. Jeg tror kanskje utgangspunktet var det når vi ble informert om det, så var det liksom disse med fysiske handicap, og at vi har jo ikke mange i den målgruppa. Vi har kanskje ikke satt oss godt nok inn i det heller, jeg vet ikke. [...]Så var det også en nedtur ikke sant, for de vi virkelig strever med, det er jo disse med

atferdsproblem, de som er litt svakere, mens her snakker vi om litt mer sånn høgskolegruppe eller studenter mer, så jeg tror kanskje det er en grunn til at det ikke... Veileder ved NAV-kontor.

Samme veileder var også skuffet over hvor lite ressurser som fulgte med Jobbstrategien. En annen veileder med en mer realistisk forståelse av målgruppa er svært positiv til Jobbstrategien som satsing, både målgruppa, virkemidlene og vektleggingen av ordinært arbeidsliv:

Jeg tror det er veldig riktig satsing. [...]Jeg synes det er veldig fint å ha en gruppe å jobbe med der jeg har hele tiltaksapparatet, jeg kan gjøre bruk av det jeg vil så lenge det er nødvendig. Og jeg tro at vi kunne ha fått til mye mer på arbeidsplassene hvis vi hadde kommet litt i posisjon og kommet inn der. Og fått drøftet muligheten om hva man faktisk kan være med på. Jeg tror ikke at de tiltaksarrangørene klarer dette helt selv. Så hvis de skal hjelpe til med en praksis, vi kan veilede mye bedre selv på våre tiltaksforbruk. Veileder ved NAV-kontor.

For å få en bredere forståelse av hvordan NAV-kontorene oppfatter eller forstår Jobbstrategien, har vi tatt utgangspunkt i et åpent spørsmål om hva de ansatte ved NAV-kontorene oppfatter som det viktigste de har oppnådd gjennom Jobbstrategien.

Omlag en tredjedel av svarene handler om å få flere unge ut i arbeid og aktivitet, at kontorene har økt bruken av ordinært arbeidsliv og samarbeider bedre med arbeidsgivere. Dette tyder på en god forståelse av intensjonene bak Jobbstrategien: Arbeid først, og større bruk av ordinært arbeidsliv, og flere tilbake i utdanning.

Vi har fått flere ut i jobb som jeg er ganske sikker på ville vært uføretrygdet i dag om det ikke hadde vært for den ekstra innsatsen som ble gjort, spesielt i form av tett oppfølging ute på bedriften, og tett samarbeid med behandler.

Vi har lyktes med å hjelpe endel ut i ordinært arbeid eller starte opp med skolegang.

Ungdom som kommer seg ut i aktivitet og finner motivasjon til arbeid. Arbeid og aktivitet øker også helsesituasjon. Livskvalitet og mestring.

En annen gruppe svar er stort sett generelle og knappe, og handler om økt fokus på ungdom. Drøyt 20 kommentarer handler om fokus på "ungdom", "målgruppa" eller "unge". Noen av kommentarene er mer utfyllende, og noen handler om at dette er en krevende gruppe, som til dels ikke har blitt prioritert tidligere:

Hatt et ekstra fokus på de mellom 25-30 år (ungdommene under 25 er prioritert fra før!)

Litt mer fokus på "jobb først" og ungdom

Mer fokus på en vanskelig gruppe. Bevisstgjøring i forhold til hva de unge sliter med her.

Mer fokus på å finne gode løsninger for de yngste brukerne våre.

Økt fokus på unge med nedsatt funksjonsevne ved at disse jobbes med i eget team. Dette har også ført til bedret kontroll og større kjennskap og samarbeid med arbeidslivskoach.

Svarene tyder på at NAV-kontorene stort sett har forholdt seg til en vid definisjon av målgruppa, først og fremst forstått som ungdom. Dermed kan det se ut som at Jobbstrategien har inngått i en mer generell prioritering av ungdom og forebyggende innsats.

Samtidig sier flere at Jobbstrategien har bidratt mer overordnet enn bare ved å sette fokus på målgruppa og øke bruken av ordinært arbeidsliv. En liten gruppe respondenter trekker fram økt kunnskap, økt samhandling, og økt bruk av virkemidlene.

Bedre samhandling med Hjelpemiddelsentralen. Noe mer samarbeid med Arbeidslivssenteret.

Kunnskap om målgruppen og at målgruppen er i behov for tett oppfølging, noe som kan være vanskelig å innfri.

Mer synlige virkemidler.

Metodisk mer gjennomførbart.

Sett under ett tyder svarene på at NAV-kontorene har en relativt god forståelse av hva Jobbstrategien handler om, selv om en del av svarene tyder på at de ikke mener at de har oppnådd så mye gjennom satsingen. Vi kommer tilbake til innsatsen ved NAV-kontorene i kapittel 7.

5.2 Forankring av Jobbstrategien

5.2.1 Forankring av Jobbstrategien i NAV Fylke

Vi har spurt fylkeskoordinatorene i alle fylkene om hvordan de opplever støtten fra fylkesdirektøren og resten av fylkesleddet. Mange opplever å ha god støtte, og at denne støtten har vært viktig for å kunne gjøre en god jobb ut mot resten av organisasjonen. Noen steder mangler forankringen, og koordinatorene opplever i stor grad at de jobber alene, og at de må oppsøke andre enheter for å få støtte.

På spørsmål om fylkesdirektøren er interessert og støttende, svarer en del fylkeskoordinatorer ubetinget ja. I disse fylkene er fylkesdirektøren med og setter fokus på Jobbstrategien og presenterer den, og er med og påvirker NAV-kontorene til å prioritere Jobbstrategi.

Ja, den er veldig godt forankret. Jeg kjørte en svært omfattende prosess når det gjaldt forankring, på alle nivåer. Og Jobbstrategien, det er noe som fylkesdirektøren relativt ofte nevner, og som han er godt inne i, i hva som skjer. Men det dreier seg om at alle vet hva vi skal gjøre, vi har en egen aktivitetsliste med møtepunkter, med samhandlingsmøter osv. Så som sagt, ikke prosjekt, men det er prosjektaktiviteter, så du kan følge opp fra dag til dag, og alt vi gjør, det dokumenterer vi. Fylkeskoordinator U.

Ja, Jobbstrategien er forankret, og ledelsen tror på den og prøver å vise vei og se at det ser riktig ut, og dessuten så har vi tydeliggjort Jobbstrategien i de styringsdokumentene som vi har laget for fylket. Fylkeskoordinator M.

Fylkesdirektøren er veldig på hele tiden, og det er veldig viktig, spesielt ut mot NAV-ledere, så er det bra at dette er fokus. Direktøren vår vet hva Jobbstrategien er og følger det opp. Fylkeskoordinator S.

Graden av forankring ser ut til å henge sammen med hvordan man forstår Jobbstrategien i fylket. Der Jobbstrategien forstås som en styrking av andre satsinger man holder på med, er

Jobbstrategien godt forankret, og motsatt: God forankring gir en forståelse av at Jobbstrategien ikke egentlig er noe nytt, eller noe som kommer i tillegg til det man ellers gjør i NAV:

Jobbstrategien tror jeg er veldig godt forankret på ledernivå i fylket, og vi har også valgt at Jobbstrategien skal ikke være noe eget satsingsfelt ut over at vi vet at det er den gruppen vi satser på, sånn at vi har ikke prosjektorganisert Jobbstrategien, men vi har et tydelig og høyt fokus på at den prioriterte målgruppen vi jobber med i fylket er de unge, fortrinnsvis under 30 år, fortrinnsvis de som går på arbeidsavklaringspenger. Også er det det som er vårt hovedbudskap, både mitt og fylkesdirektørens hovedbudskap ut til NAV og resten av samarbeidspartnerne. Fylkeskoordinator D.

En annen fylkeskoordinator mener at fylkesdirektøren nok har vært en støtte, men at hun har fått for uklart mandat overfor NAV-kontorene, i en fylkesorganisasjon der det er flere ting som ikke fungerer:

Drahjelpa har vel vært der på et moralsk plan, det har vært tydelig kommunisert at dette er viktig. Men det jeg ikke har fått er enten klare mandat til å gå ut og gjøre noe, altså gå ut og aktivt bistå i arbeidet, eller at lederne har sagt at "Nå setter vi dette kontoret til en viss grad under administrasjonen, nå må vi gå inn og se på helheten i driften, for her er det såpass mye som ikke fungerer". Og det klart, det er mye større enn Jobbstrategien, men Jobbstrategien har ikke en veldig stor sjanse når det er andre ikke er på plass. Fylkeskoordinator P.

På spørsmål om hvilke faktorer i fylket som har vært viktig for implementeringen av Jobbstrategien, svarer en koordinator på følgende måte:

Jeg tror at lederforankring på øverste nivå har vært viktig, og så tror jeg fokus jevnlig både på ledermøter og på styringsdialoger, på oppfølging i forhold til bevisstgjøring av ledere på hvem som nå er utenfor og som er unge har vært viktig. Så jeg tror at mye av det der jevne fokuset har vært viktig. Fylkeskoordinator D.

Andre beskriver en arbeidshverdag der de i større grad jobber alene, og der de sliter med å få innpass i ulike fora. På spørsmål om hvem andre ved fylkeskontoret som jobber med Jobbstrategien, svarer en fylkeskoordinator:

I veldig stor grad vil jeg påstå at det er meg på fylkeskontoret. At det nok er litt fremmed og uklart for resten. Hva gjør jeg for noe? Så jeg er en liten satellitt i det her landskapet på akkurat det. Fylkeskoordinator L.

Hun utdyper videre at hun er usikker på hvor god forståelse fylkesdirektøren har for Jobbstrategien.

Det er det sånn sett at, hva skal jeg kalle det, jeg har fått beskjed om at det her er et prioritert område og sånn, men jeg har ikke noe, hva skal jeg kalle det, faglige diskusjoner med Fylkesdirektøren på det, og jeg er litt usikker på om vi forstår Jobbstrategien på samme måte. Fylkeskoordinator L.

En fylkeskoordinator er nølende til hvorvidt fylkesdirektøren er opptatt av Jobbstrategien og tar opp temaet med NAV-lederne, mens en annen mener at eksternt initierte satsinger gjerne får en lunken mottakelse ved fylkeskontoret, og at det har vært lite interesse for Jobbstrategien:

Altså, hva jeg skal si da. Det er vanskelig å si ja eller nei, han er vel det. Han er jo det. Vi har hatt Jobbstrategien på ledersamlinger to ganger, men jeg deltar ikke på de styringsdialogmøtene som han har med, han har jo med

alle NAV-lederne en gang i måneden, men det er på telefon da, i tillegg til disse fire samlingene fysisk, fire i året da. Men han sier det at han følger opp Jobbstrategien i de styringsdialogene da, men jeg er ikke med. Fylkeskoordinator R.

Jeg synes ikke vi i avdelingen, og med den ledelsen vi har hatt, har vært flinke nok til å kna sammen tingene godt nok. Og det føler jeg har vært utfordrende. Det virker som man har ønsket å ha litt negative opplevelser av sånne spesielt.. altså, sentralt initierte satsninger. De liker ikke å få øremerkede midler til stillinger, virker det som. Og det er ikke bare jeg som kjenner på det, det er flere som kjenner på det at vi burde hatt en mye grundigere og ordentligere sånn knaing av oppdraget vårt i starten av året. Når det kommer litt sånn skeivt ut der, eller du ikke har med deg de rette folkene sånn innledningsvis der, så står du litt alene, du gjør det altså. Fylkeskoordinator T.

Dette igjen har ført til at koordinatoren føler at han jobber alene i avdelingen, selv om han har god støtte i andre deler av NAV, som Arbeidslivssenteret og Hjelpemiddelsentralen.

Erfaringene fra arbeidslivscoachene stemmer i stor grad overens med det koordinatorene beskriver.

Fylkesdirektøren har vært veldig tydelig i prosessen her, og han – jeg husker ikke om han var med i styringsgruppa fra starten av, men han har i alle fall hatt Jobbstrategien oppe ved flere anledninger, og vi har også vært inne på ledermøte, og på alle nivåer forsåvidt, vi har vært inne og informert og bidratt. Arbeidslivscoach J.

Vår direktør har i alle fall veldig fokus på det. Arbeidslivscoach D.

Jeg har jo en fylkesdirektør som er veldig på Jobbstrategien. Arbeidslivscoach V.

Også her trekkes ledelsesforankring fram. På spørsmål om hvilke faktorer som har vært viktige, svarer en arbeidslivscoach følgende:

Ja, si det... Jeg sier ikke at Jobbstrategien sånn uten videre er veldig godt implementert per i dag, men det har vært og er et fokus på fra ledelsen sin side og, på grupper og på den informasjonen på de mandagsbrevene som sendes ut... Jeg tror at ledelsesforankringen er kjempeviktig her altså. Arbeidslivscoach D.

En annen påpeker at det er naturlig at fylkeskontorene er mindre interessert i Jobbstrategien enn det personene i de øremerkede stillingene er.

Prioriteringen på fylket er antageligvis litt annerledes enn i mitt hode, for jeg har bare én sak jeg skal holde på med og det er Jobbstrategien, mens fylket kanskje prioriterer mange ting. Arbeidslivscoach M.

I neste avsnitt ser vi videre på forankringen av Jobbstrategien ved arbeidslivssentrene.

5.2.2 Forankring av Jobbstrategien ved arbeidslivssentrene

En suksessfaktor for forankringen ved arbeidslivssenteret ser ut til å være graden av oppmerksomhet om og interesse for delmål 2. Ved arbeidslivssentre med dyktige "delmål 2-rådgivere" har arbeidslivscoachen funnet gode støttespillere. God forankring gjør at arbeidslivscoachen får drahjelp fra IA-rådgiverne, som igjen frigjør tid til ekstra oppfølging av

arbeidsgivere. Ved arbeidslivssentre med interesse for Jobbstrategien og delmål 2 har arbeidslivscoachen fått plass til å snakke om Jobbstrategien og i større grad blitt invitert med ut i bedrifter. Svarene nedenfor viser noe av bredden blant de arbeidslivscoachene som opplever at Jobbstrategien er godt forankret ved arbeidslivssenteret:

Det som har vært viktig er at vi har fått til den forankringen på ledelsesnivå. Den kom litt sent, men den kom. Arbeidslivscoach K.

Jeg synes den er godt forankret. Den har blitt veldig godt forankret etter hvert. Vi har hatt det som tema på avdelingsmøtene. I januar fikk jeg en stor bolk der jeg fikk gå gjennom kompetanseprogrammet som ble utviklet, og det heftet som ble laget til IA-rådgivere til bruk i Jobbstrategien var jeg med og utformet, og da ble det mye diskusjon om innholdet i heftet på fellesmøtene våre. Jeg synes vi har fått godt med plass fra direktøren vår til å ha det som tema. Det tror jeg har hjulpet, til tross for at det kanskje er enkelte mellomledere som ikke har skjønnet hva Jobbstrategien har vært, så synes jeg at IA-rådgiverne har plukket det godt opp, fordi direktøren har vært så tydelig på at dette må prioriteres og dette er viktig. Arbeidslivscoach R.

Jeg synes at jeg har en veldig fin leder. Han virkelig brenner for det her, og veldig sånn engasjert. Og når jeg kommer med spørsmål, er han alltid villig til å svare. Kommer jeg med ideer, så er han alltid villig til å lytte til mine ideer. Jeg føler at jeg får en fantastisk støtte. Arbeidslivscoach G.

Ja, Jobbstrategien er nok forankret, vil jeg si. Man vil jo gjerne, men det er noe med det å snu litt på kulturer og sånt, det er ikke så kjapt gjort, for å si det sånn. Men nei, jeg føler at det absolutt er på agendaen her, altså, så jeg vil vel si den er forankret på ledelsesnivå. Jeg har støtte i lederen min, jeg blir brukt til det jeg skal, og jeg får stort sett lov til å gjøre som jeg vil, og da er jeg jo jeg rimelig fornøyd. Arbeidslivscoach I.

Jeg har en leder som er opptatt av delmål 2. Hun har latt meg få en egen gruppe som skal ha spesielt fokus på delmål 2, inkludering og Jobbstrategien. Jeg opplever kjempegod støtte, både fra kollegaer og ledelse. Da kan vi samhandle mer. Arbeidslivscoach K.

Lederne har fra dag én satt det som hovedfokus i sitt arbeid, delmål 2 er hovedfokuset nå og i fjor, og Jobbstrategien er høyt prioritert. Det at vi har så mange som jobber med dette temaet er ganske unikt. Jeg ser også det at vi fokuserer på det i nesten alle samlinger som vi har, internopplæring og så videre, og oppfordrer alle rådgivere til å ta med seg Jobbstrategien ut til sin arbeidsgiver og diskutere der. Og vi har også en del prosjekter som er initiert fra arbeidslivssenteret. Og det å kunne være i team hvor det ikke er jeg som drar alle prosjektene, det er andre som gjør mye av jobben da, og da blir jeg også litt mer fristilt til å reise ut til alle arbeidsgivere og bistå dem. Arbeidslivscoach N.

Til sammenligning beskriver en arbeidslivscoach at han har god støtte fra sin nærmeste leder, men at det likevel ligger mye på ham og på fylkeskoordinatoren:

Jeg snakker jo tett med min avdelingsdirektør om mine tanker, vi har avdelingsmøter hver mandag, og da holder jeg hele arbeidslivssenteret oppdatert på hva som skjer med Jobbstrategien om dagen. Og så er jo avdelingsdirektøren med på disse innsatsplanmøtene, og holder seg veldig oppdatert via meg på hva som rører seg, og kan komme med innspill på det i tillegg til det som står på innsatsplanen, så hun er veldig oppdatert på hva jeg holder på med, jeg føler at vi har et veldig tett forhold der. Men ellers ligger jo mye på fylkeskoordinatoren og meg, i samarbeid med både NAV-kontorene, arbeidslivssenteret og hjelpemiddelsentralen og andre. Jeg føler at det ligger mye på oss, det gjør det. Arbeidslivscoach C.

En arbeidslivscoach påpeker at det er mye som skal prioriteres, og at det er lett å bli sneversynt og holde sin sak høyest:

Jeg tenker at det er litt vanskelig for alle som har sine fagfelt hevder sin sak som høyest prioritet sånn at til og med internt lokalt så kan man si at de som jobber med delmål 1 synes det er viktigst og jeg som jobber på delmål 2-gruppen synes det er viktigst, og de som har delmål 3 synes det er viktigst, og alt skal prioriteres. Men som sagt har vi en delmål 2 gruppe og et arbeidslivsenter som jeg synes fungerer bedre og bedre i forhold til at vi får til å sette fokus på hva vi skal gjøre og peke ut i hvert fall noen ting vi kan begynne med å gjøre, for jeg tror ikke at vi kan rekke over alt, men vi kan begynne med å lage noen eksempler som gjør at flere rådgivere nå ønsker å vise at de har bedrifter som vil gjøre det samme og så får vi spredt litt sånn gode erfaringer. Arbeidslivscoach M.

En annen trekker fram at innsatsen med Jobbstrategien tar tid, og at det kan være manglende forståelse for dette blant de overordnede:

Jeg tror ikke helt at de skjønner at dette her krever mye jobbing. Det krever at noen gjør en ekstra innsats, i tillegg til alt det andre. Det er ikke noe som kommer av seg selv. Vi får ikke resultater over natten. Det går på informasjons- og holdningsbarrieren også. Vi får ikke resultater av den jobben jeg gjør før det har gått lang tid. Arbeidslivscoach V.

Ved flere arbeidslivssentre jobber arbeidslivscoachen mest med noen av IA-rådgiverne, og sier at det varierer i hvor stor grad de andre rådgiverne har skjønnt hva Jobbstrategien går ut på. Dette er rådgivere som har erfaringer med delmål 2 fra tidligere, og som forstår koblingen mellom Jobbstrategien og det generelle inkluderingsarbeidet som gjøres ved arbeidslivssentrene.

I utgangspunktet så skal jeg jobbe med alle, men vi har jobbet mye med å implementere Jobbstrategien her hos oss. Det året jeg har vært her har jeg merket godt forskjellen på informert og implementert, og det å få ting forankret. Det er noen rådgivere som bare tar dette med en gang og tenker delmål 2 og Jobbstrategi, mens andre ikke er helt der ennå. Arbeidslivscoach V.

Jeg kaller dem delmål 2-rådgivere, for vi har nok preferanser. Generelt synes jeg alle IA-rådgiverne er flinke på alle delmålene, selv om det er enkelte som peker seg ut, som er svært dedikerte. Arbeidslivscoach R.

Rådgivere som stort sett har jobbet med sykefravær tidligere kan være vanskeligere å få med seg. En arbeidslivscoach utdyper at sykefraværarbeid alltid har fått mye oppmerksomhet, og at delmål 2 og inkluderingsarbeid fortsatt henger litt etter. Løsningen på dette har vært å jobbe med forståelsen av at delmål 2 ikke egentlig er så forskjellig fra god sykefravær oppfølging:

Sykefraværet har en veldig stor plass i IA-rådgiverens hjerte tror jeg. Og om du ikke har det så blir du minnet om det, når sykefraværsdagene kommer, men jeg synes det har endret seg litt nå. Det er jo nettopp det arbeidsministeren sier også, at i neste IA-avtale nå så får delmål 2 en større plass. [...] Jeg ser nå at sykefraværarbeid, oppfølging av personer fra målgruppen vår det er det samme, kan du det ene så kan du det andre det henger sammen. Så følger du opp en som faller litt ut i bedriften for å redusere sykefraværet så gjør du det samme med en kandidat fra oss ikke sant, det er på samme måten. Og det har vært litt tydeligere før enn nå. Så det prøver jeg å formidle da, at det trenger ikke være vanskeligere enn det. Arbeidslivscoach U.

Dessverre tror jeg mange har veldig stort fokus på delmål 1, å få ned sykefraværet, og hvis vi da er heldig, så snakker de litt om delmål 3. Også kommer delmål 2, den kommer litt sånn helt nederst, og hvis vi er heldig, så får vi et par setninger om det, når vi forteller om IA-avtalene. Arbeidslivscoach G.

En arbeidslivscoach beskriver at nøkkelen til god forståelse for delmål 2 og Jobbstrategien har vært å bruke tid på å diskutere Jobbstrategien og være åpen for innvendinger og motforestillinger, særlig for å trygge de av IA-rådgiverne som hadde jobbet mest med sykefravær og mindre med delmål 2.

Vi har hatt veldig gode debatter på fellesmøtene i forhold til hva som "snakker imot" Jobbstrategien, vi har hatt stor takhøyde. Fagdagen i september er på en måte et svar på dette; at vi henter inn eksterne folk for å ta de diskusjonene videre og se på hvordan vi skal jobbe for å sikre gode utplasseringer og hvordan vi kan kvalitetssikre det. Jeg synes vi har vært flink til å ta dem på alvor, de som har vært skeptisk, jeg tror at det har vært litt av nøkkelen her. Vi har sagt at det er lov å være skeptisk, selvfølgelig er det lov, særlig i forhold til rus og psykiatri, osv. Det er helt greit. Det er mange her som har jobbet i mange år, og da blir dette kanskje litt skummelt. Jeg føler at vi begynner å bevege oss i en ny retning. Det blir mye mer enkeltsaksjobbing og bistand i forhold til en ny målgruppe. Det er sykefraværsokusset som blir mindre og delmål 2 blir større, og da er det nok mange som er usikre, men som vi nå trygger ved å diskutere det og si at det er ok å være usikker, men at vi skal se på hvordan vi skal klare å fundere det best mulig faglig, slik at vi ihvertfall vet hvorfor vi skal jobbe sånn, og bli litt tatt av filosofien. Arbeidslivscoach R.

Flere arbeidslivscoacher forteller at det var vanskelig å komme utenfra, uten å ha vært IA-rådgivere tidligere.

Jeg er så fersk her... De jeg sitter her oppe sammen med vet jo hva jeg gjør. Og at jeg sitter i åpent landskap gjør jo at jeg synes at jeg har lært mye, og fått informasjonen tidligere enn hvis jeg har sittet inne på et kontor alene. Arbeidslivscoach P.

De som kom fra arbeidslivssenteret og hadde en plass der, de hadde jo en litt annen hverdag. [...] Etter et par måneder så etterspurte jeg om jeg kunne få gjøre noe, ha noen bedrifter og være litt rådgiver for å komme litt i posisjon i forhold til kollegaene mine. At, ikke sant, når du gjør det samme som kollegaene dine så er det mer forståelse begge veier på hvordan ting fungerer. Så ble det sagt fra leder at alle skulle ta meg med ut i minst to bedrifter, presentere meg litt ute og se hvordan de jobbet. Det var det, la meg se, tre stykker som gjorde. Arbeidslivscoach S.

5.2.3 Forankring av Jobbstrategien ved NAV-kontorene

Forankringen ved NAV-kontorene har vært et gjennomgangstema i intervjuene med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher, og noe informantene i stor grad har tatt opp på eget initiativ i intervjuene. Inntrykket fra intervjuene er at Jobbstrategien i liten grad er forankret ved NAV-kontorene, selv om det jobbes godt ved en del kontor, og selv om det har skjedd endringer underveis. Både fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher framhever at forankringen lokalt er avgjørende for å lykkes med Jobbstrategien, og mange mener at dette har vært vanskelig, særlig på ledernivå ved NAV-kontorene.

Det å få det forankret ute i kontorene, og å vite at det er godt forankret ute i kontorene. Det å komme på banen, det å kjenne at man er i dialog, i konkurranse med mye annet. Når du er i dialog så er det greit og godt, men det å få endret måter å jobbe på, du føler du konkurrerer mye med tidsfaktoren ute hos veilederne, og de som er lederne deres. Fylkeskoordinator T.

Man må være veldig på. Og det som har vært problemet kanskje, er å få det til skikkelig lederforankret på NAV-ledernivå. Hvis du møter motstand blant lederne har du ikke en sjanse egentlig.. Arbeidslivscoach T.

Det er det at de har så mange prioriteringer at de har vanskelig for å igangsette. Da vi hadde presentasjon for hele fylket var det mange umotiverte ledere som helst ville jobbe som de alltid har gjort. Arbeidslivscoach A.

En del av den manglende forankringen ser ut til å skyldes at Jobbstrategien ble oppfattet som snever, og noe som var på siden av det NAV-kontorene ellers jobber med. Som vi så i kapittel 4 henger dette delvis sammen med hvordan målgruppa for Jobbstrategien ble framstilt da satsingen ble lansert. Mange oppfattet at dette var en snever gruppe som var lite relevant for dem, siden de i liten grad hadde brukere med fysiske funksjonsnedsettelse:

Hvis noe har vært vanskelig å selge inn lokalt, så er det jo nettopp fordi at de lokale veilederne de kjenner seg ikke igjen i dette bildet. Fordi det ikke er dem de jobber med. Det er de med mer sammensatt problematikk, men liten utdanning, liten tilknytning til arbeidslivet, det er ikke rullestol og... Fylkeskoordinator K.

Måten vi da markedsførte Jobbstrategien på tror jeg og fikk betydning i hvilken grad den blir mottatt og kjent på et vis da når vi var ute og snakket om dette. For det handler jo ikke om så veldig mye annet enn arbeidsrettet brukeropfølging og et spesielt fokus på ungdom og unge voksne, og funksjonshemmede da. Arbeidslivscoach D.

Ved andre kontor bunner skepsisen i at det kommer noen utenfra og forteller dem hvordan de skal jobbe, framfor at de selv får økte ressurser og bedre rammer til å gjøre jobben. Andre igjen har stor interesse for Jobbstrategien, men klarer ikke alltid å prioritere arbeidet høyt nok.

Reaksjonen fra arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer har i stor grad vært å konsentrere seg om enkeltkontor framfor å gå bredt til verks. En del gjorde dette allerede fra begynnelsen av, mens andre har endret arbeidsmåte fra bred informasjonskampanje til målrettet samarbeid med utvalgte kontor. Inntrykkene fra arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer ser ut til å stemme godt overens, men arbeidslivscoachene uttrykker i enda større grad frustrasjon over manglende innpass og manglende kapasitet ved NAV-kontorene. Dette kan delvis skyldes at arbeidslivssentrene fortsatt oppleves som litt på siden av resten av NAV-systemet. I og med at fylkeskoordinatorer er lagt til fylkesleddet har de klarer linjer til NAV-kontorene enn det arbeidslivscoachene har.

Som sagt har de fleste arbeidslivscoachene og fylkeskoordinatorer understreket at Jobbstrategien ikke egentlig representerer noe nytt, men at det er en forsterking av mange ting man allerede er opptatt av. Det ser ikke ut til at alle NAV-kontorene deler den oppfatningen.

Mandatet fra direktoratet er jo ganske greit, men det er noe med det å ha handlingsrommet i forhold til det å økonomisere det. Innledningsvis var det en veldig vilje til dette, med ledermøte for alle lederne i NAV-kontorene og sånt. Men det er noe med at når det blir presentert som noe ekstra, i stedet for at alle på en måte tar et

ansvar for at nå skal vi engasjere ledergruppen, hvis det hadde vært bedre forankret her, så hadde vi lettere kunnet fått til disse gode prosessene innledningsvis. Dette gjelder ofte når det er ting som kommer litt utenfra. Det er lettere for de som skal forankre ting som gjelder alle, og som kommer til avdelingen som helhet, enn når det er en sånn spesiell satsing. Fylkeskoordinator T.

I flere sitater framheves det at NAV-kontorene hatt tatt poenget med å prioritere ungdom og overgangen utdanning – arbeid. De kontorene som har fått med seg at Jobbstrategien ikke bare handler om ungdom med fysiske funksjonsnedsettelse har i stor grad integrert den med arbeidet som gjøres for ungdom generelt.

Alle har jo skjønt at oppdraget vårt er jo å få folk i arbeid. Det er den jobben vi skal gjøre. Og når vi da skal prioritere, så er det de unge som skal ha førsteprioritet. Og aller høyest prioritet skal de som har en redusert funksjonsevne ha, og det har vi nok fått forståelse for. Og om man lever etter det eller ikke, det vet jeg ikke, men budskapet og oppdraget som Jobbstrategien er, det er klart for alle. Fylkeskoordinator M.

Jeg vil si at i fylket generelt sett og på de ulike kontorene så er det et bra fokus på ungdommer og unge voksne altså, og overgangen skole – arbeid og den brukergruppen. Og så er jo Jobbstrategien kommet inn der da. Arbeidslivscoach D.

Det er nok litt dette her med at det er en satsing og noen plasser så er det diskusjoner av hva er egentlig mitt på her og vi har snakket om at vi skal satse på ungdommer og vi skal satse på de som står utenfor i arbeidslivet og hva er det som er så spesielt med Jobbstrategien trenger vi det. Det har vi hatt noen diskusjoner på også da, også er det jo klart at jeg tror nok ikke Jobbstrategien er så fram i pannen og under huden på de som jobber ut på NAV-kontorene da som det er på meg. Jeg som tenker og ser dette hele dagen så for dem handler det nok om andre ting i hverdagen. Så da er nok utfordringen hva som er viktig for ledelsen og hva som er viktig for din partner. Så er spørsmålet da at er det like viktig for de som faktisk jobber med disse problemstillingene ute i. Der er det nok ikke alltid like sånn da. Det er langt fra fylket til den enkelte som skal jobbe med det. Fylkeskoordinator B.

Om oppmerksomheten om ungdom generelt innebærer at Jobbstrategien faktisk er forankret, er en annen sak. Svært mange, både fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher, mener at prosessen med å forankre Jobbstrategien ved NAV-kontorene har vært treg og til dels tung. En del mener at det nok er mye god vilje ved NAV-kontorene, men en viss usikkerhet i hvordan man skal gå fram. Dette gjelder særlig i forhold til bruken av ordinært arbeidsliv og hva rollene til fylkeskoordinator og arbeidslivscoach i praksis innebærer. Det varierer også om satsingen oppfattes som noe som kommer i tillegg, eller om den blir oppfattet som en forsterking av det NAV allerede skal gjøre. Der Jobbstrategien er integrert i en generell satsing mot ungdom ser det ut til at det har vært lettere å dra med større deler av organisasjonen. Ressurser og mange konkurrerende arbeidsoppgaver ved NAV-kontorene går igjen i forklaringene på hvorfor NAV-kontorene ikke alltid er like åpne for Jobbstrategien:

Jeg tror nok og at der er ganske godt og bra fokus på det rundt forbi på de ulike NAV-kontorene altså, jeg tror det. Men da med de ressursene og de mulighetene som de har og alt det som skal gjøres og som helst bør prioriteres med en gang. Arbeidslivscoach D.

Jeg visste nok litt av det fra før, i og med at jeg jobbet veiledning og oppfølging og hadde erfaring fra kontorene, at... Det var til og med en avdelingsleder som kom og sa til meg "Åh, ikke kom ned på kontoret her

og presenter noe nytt, dette blir rett og slett for mye for oss", og jeg hadde med meg det inn i jobben når jeg startet, at det er superviktig å få med seg NAV-kontorene på dette her. NAV-lederne har også sagt det at det kommer nye ting og nye prioriteringer hele tiden, og at de vet at de ikke vil få det til 100 prosent, at det vil ta tid. Arbeidslivscoach A.

Altså, de synes jo det høres fint og flott ut, og så sier de en halv setning senere, at "..men det spørs om vi får det til". For det går på arbeidsbyrde og kanskje ikke helt klare nok prioriteringslinjer fra ledelsen, at "Ja, du får lov til å ha oppfølgingsarbeid ute hos arbeidsgivere", og "Ja, du får lov til å gå ut x antall ganger til en arbeidsgiver i løpet av uka", den linja savner veilederne, den klare linja. Så de har vel forståelse for at vi ikke skal ha folk på tiltak i 4-16 år, de vil gjerne at brukerne skal komme seg ut, men de får det ikke til på grunn av arbeidsbyrden. Arbeidslivscoach A.

Kontorene er jo interessert i å vite hva dette gagnar oss det her, blir det ekstraarbeid, blir det praktt, ikke sant. Det er sånn hverdagen er. Det er jo nedskåret til beinet uansett. Hva det innebærer da, følger det med noen ressurser, eller er det kun ekstraarbeid, skal det gjøres oppå alt det andre, og sånn tenker man ut i felten. Jeg skjønner at det er litt vanskelig å selge inn. Arbeidslivscoach T.

Vi kommer tilbake til arbeidshverdagen ved NAV-kontorene i kapittel 7.

Andre svar viser at det er variasjoner i interessen for Jobbstrategien, både mellom NAV-kontorene og internt ved hvert kontor:

Det er litt forskjellig fra NAV-kontor til NAV-kontor. De saksbehandlerne ute på enkeltkontorene, ihvertfall de som sitter på AAP-saker og sånn, de jobber jo med det til daglig. De har jo fokus på det, men det kommer kanskje ikke helt ut i bedriften alltid. Det starter litt der, det blir veldig mye på individnivå. Arbeidslivscoach G.

Noen er veldig interessert, og det varierer både fra veileder til veileder, og det varierer også veldig fra kontor til kontor. Noen kontor er veldig interessert i å ha oss med på laget og å kunne bruke oss i forhold til, hva skal jeg si, vi kan kanskje ha et litt annet overblikk en veileder som sitter og graver seg ned i en sak, men så er det også noen som opplever at det er veldig mange prosjekter i etaten, og det kommer så mange prosjekter, og de kommer litt ovenfra og ned, så det er vanskelig med eierskap, forankring er vanskelig. Så selv om ting blir gjennomgått, og man tenker at "Ja, nå er det kommet så masse informasjon, og er snakket så mye om dette prosjektet, så nå er nok dette godt forankret", så er det faktisk ikke det. Arbeidslivscoach J.

En del NAV-kontor ønsker å gjøre alt selv, og er i liten grad åpne for bistand fra arbeidslivssenteret eller fylkesleddet. Det ser ut til at særlig en del coacher ønsker å jobbe tettere opp mot NAV-kontorene, men sliter med å få tilgang. Noen fokuserer derfor bevisst på noen NAV-kontor der de klarer å etablere et godt samarbeid, og bruker mindre tid på kontor der de føler seg mindre velkomne. Noen kontor ønsker å klare seg selv, uten for mye av det de oppfatter som innblanding utenfra, og skulle heller sett at de fikk midlene direkte til kontorene, framfor til øremerkede stillinger på fylkesnivå:

Jeg føler at jeg har blitt relativt godt mottatt. Jeg tror de fleste synes det er fint at det er noen som er en ekstra pådriver for arbeidet, og så opplever jeg nok også at enkelte kontor, hvis jeg skal snakke om NAV-kontor, blir seg selv litt nok, og tenker at "dette trenger vi ikke hjelp av deg til, dette kan vi fikse selv". Så sånn tror jeg nok at et arbeid vil fortone seg og så videre, at det er ikke alle som ser hensiktsmessigheten av å ha en sånn ekstra støttefunksjon. Fylkeskoordinator D.

Smått om senn skjer det på de kontorene jeg jobber, de som vil bruke meg skjønner at det kanskje er lurt. Men det er skepsis og litt sure miner tror jeg fordi det kommer noen utenfra som skal blande seg inn i våre saker, det er sårbart. Arbeidslivscoach L.

Så litt sånn dilemma tror jeg, eller noen der ute undrer seg kanskje, hvorfor kom ikke de der midlene ut og hvorfor er det alltid fylket som får disse spesialmålene og stillingene? Det er jo hos oss vi trenger det. Og de har lyst til å jobbe og de har lyst til å klare seg på egen hånd, og de synes selv mange sikkert og, og gjør sikkert og, en god jobb. Arbeidslivscoach D.

Et relativt langt sitat fra en arbeidslivscoach oppsummerer godt utfordringer som går igjen i samarbeidet med NAV-kontorene mange steder – satsingen oppleves som topptung heller enn som et svar på et opplevd behov ved kontorene. Arbeidslivscoachen argumenterer også for at det er mer hensiktsmessig med en mer gradvis tilnærming til NAV-kontorene, framfor å gå ut til alle på en gang, slik at man bygger opp god forankring og gode rutiner ved hvert sted før man utvider og går videre.

Det har kanskje vært litt topptungt – nå kommer det igjen en ny prioritert målgruppe. Jeg tror at en del NAV-veiledere har vært lei av å få nye strategier trødd nedover hodet hele tiden. "Nå kommer de fra fylket igjen, og så skal vi snakke om hvordan vi skal jobbe." Jeg tror nok det har vært litt provoserende for en del. Vi var ikke alltid heldig med måten vi gjorde det på i fjor høst, sånn sett i retrospektiv, vi kunne kanskje vært litt mer... Det ble bestemt at vi skulle besøke alle NAV-kontorene og fremme Jobbstrategien, framfor å vise at «vi er her, og dersom dere vil ha besøk av oss, er vi tilgjengelige». I stedet for at vi jobbet på etterspørsel, så gjorde vi det fordi vi skulle. Jeg var ikke enig i det, for da blir det fort et pålegg. Jeg synes at vi heller skal begynne en plass, og så sprer ryktet seg om at dette er bra, slik at vi vil jobbe slik, og man blir invitert inn i stedet. Det tror jeg hadde vært mer hensiktsmessig i forhold til at vi brukte så mye tid på den runden. Den var egentlig ikke så nyttig, annet enn å markedsføre strategien. Da fikk vi ikke jobbet samtidig med enkelte NAV-kontor og gått mer i dybden og kanskje tatt tak i et par saker samtidig. Som jeg ser det kunne vi gått litt mer progressivt og systematisk ut. Enkelte kontor vi besøkte ble mer provosert enn.. og det har det ikke kommet noe utav. Det var kanskje litt bortkastet energi. Arbeidslivscoach R.

5.3 Styring og støtte fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

To personer i direktoratet har hatt det overordnede ansvaret for å koordinere arbeidet med Jobbstrategien i fylkene. Dette har i hovedsak hatt form av samlinger, kurs og informasjon som har blitt sendt ut til fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene. I tillegg trekkes intranettet Navet fram som en god kilde til informasjon. Jevnt over er fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher godt fornøyd med støtten de får fra direktoratet.

Altså, hun som koordinerer oss koordinatorene, hun er veldig dyktig og veldig lydhør, og hun har gjort en veldig god jobb synes jeg. Så vi har kjempegodt samarbeid. Fylkeskoordinator N.

Blant fylkeskoordinatorene er det en del som sier at de ikke har så mye kontakt, men at det heller ikke er noe savn. Flere mener også at det er lett å ta kontakt dersom man har spørsmål. Kontakten foregår stort sett i form av informasjon på samlinger, intranett og på e-post. Nesten alle beskriver å ha frie tøyler i stillingen. Flere savner imidlertid klarere styringssignaler og en tydeligere

beskrivelse for hvordan man skal jobbe, ikke minst opp mot NAV-kontorene. Flere savner også en klarere forventning til hvordan NAV-kontorene skal jobbe, og et eget opplegg for opplæring beregnet på NAV-kontorene. Mangelen på tydelige styringssignaler gjør at det utvikler seg forskjellige måter å jobbe på i hvert fylke, og en del mener at det er lite hensiktsmessig. Samtidig kan mangel på detaljerte styringssignaler gi rom for nødvendig tilpasning til lokale forhold. En koordinator mener at selve mandatet for Jobbstrategien er tydelig, men at det er uklart hva fylkene faktisk forventes å levere, og at det til en viss grad gjør at det blir den enkeltes ønsker og interesser som avgjør arbeidsmetodene i fylket.

Og da er jeg litt tilbake på det jeg tenker om denne forankringsbiten, hvis det er litt ullent fra toppen så blir det litt ullent nedover også. Lederne tar det ikke like alvorlig. Da tenker jeg på direktoratet, at de ikke er så klare som i alle fall jeg personlig synes de kunne vært overfor fylkesdirektørene. Fylkeskoordinator H.

Jeg synes at det er for lite føringer. Det er veldig lite direkte føringer i forhold til hva jeg skal gjøre, synes jeg. Jeg skulle ønske at det var klarere, sånn at jeg slapp å finne ut på egenhånd alt jeg skal gjøre. Fylkeskoordinator G.

Jeg skulle ønske at det hadde vært et opplegg for opplæring i forhold til NAV-kontorene, det savner jeg veldig. Fordi de har jo litt i forhold til arbeidsgivere, og det trodde vi skulle komme i forhold til NAV-ansatte, men det har ikke kommet og det kommer ikke heller tror jeg. Og det synes jeg er skuffende. Fordi det må skje noe der, og vi trenger egentlig hjelp til det. Fylkeskoordinator V.

Jeg tror vi ville fått bedre resultater, dersom det hadde vært klarere forventninger til hva hvert enkelt NAV-kontor skal gjøre. Det er vel fylket som har vært ganske flinke på å lage sitt eget system for det, og så er det da litt ille, synes jeg da, at vi eventuelt må sitte i 19 ulike fylker og finne opp det kruttet, det er heller ikke rasjonelt. Vi har masse kunnskap om hvordan vi burde jobbet, men det er ikke en rød tråd, eller en sammenheng, fra topp til bunn her. Fylkeskoordinator H.

Arbeidslivscoachene er stort sett godt fornøyd med oppfølgingen de har fått. Særlig betydningen av å dele erfaringer på tvers av fylker trekkes fram. Å ha støtte i direktoratet har vært viktig i fylker der Jobbstrategien har vært lite forankret, og der man har følt at man jobber litt alene. Kontakten har stort sett hatt form av sentrale samlinger og informasjon på e-post. I tillegg oppleves det som lett å ta kontakt ved spørsmål eller behov for å diskutere. Også flere arbeidslivscoacher opplever at føringene fra sentralt hold kan være uklare, og at det gjør at det utvikler seg ulike arbeidsmåter.

Jeg synes det fungerer godt, vi har gode fellessamlinger, vi har nettverk. Men føringer, det er ikke sånn veldig tydelige signaler, jeg vet at de jobber med overordnede ting, men i mitt daglige arbeid, så har det vel ikke veldig stor betydning. Jeg har kanskje jobbet mer med hun i direktoratet som er ansvarlig for fylkeskoordinatorene. Når det kommer til spørsmål, så er det ofte i forbindelse med enten lovverk eller handlingsrom og så videre, og da er det ofte NAV-interne ting som løftes opp. Jeg føler en god støtte. Det er nok viktig å ha dem der, det ser jeg. Hvis ikke hadde vi nok vært litt alene rundt på hvert eneste kontor og fylke, vi er nødt til å ha noe som samler oss litt, og dele erfaringer. Arbeidslivscoach N.

Antagelig er det enda viktigere der coachene og koordinatorene ikke føler at vi har den forankringen, for eksempel på ledelse innenfor sin enhet, at man sitter veldig alene, da kan det være greit å ha noen å snakke med. Arbeidslivscoach N.

Det jeg synes av og til er en utfordring det er at 19 fylker skal gjøre, vi skal finne opp kruttet på nytt. [...] Jeg trenger ikke konkrete arbeidsoppgaver, det er ikke det jeg mener, men det er klart det å samles oftere i fylkene imellom, det å ha gode strukturer for at vi deler erfaringer og vi er litt sånn byråkratisk oppunder denne organisasjonen sånn at, det er ikke nødvendigvis alt som direktoratet sier som sildrer helt ut i organisasjonen, sånn at det er noe med at, hvordan kan vi få delt erfaring og delt kunnskap og delt de gode tiltakene som skjer tross alt helt ute, som veiledere setter i gang, som vi setter i gang, som er helt ute, og at vi får delt de. Det er jo der de gode eksemplene er, sånn som, ja. Vi er litt dårlige til å dele synes jeg. Arbeidslivscoach M.

En annen arbeidslivscoach mener at det faglige innholdet fra direktoratet ikke treffer helt for hans fylke:

Så det blir på en måte at de kanskje ikke treffer helt og, jeg har jo aldri ringt henne og spurt henne om ting for eksempel, det er ikke blitt så nært samarbeid på noen måte da, men hun har jo lagt opp til samlinger som har vært veldig entusiastiske, selv om de ikke hadde truffet helt for meg. Det har de ikke, fordi jeg føler liksom det er de på siden, det de driver med er liksom på siden av det møtet i hverdagen min. Fordi at dem, mange av dem har, eller flere av dem har jo både av de som er coacher og hun som er koordinerer på direktoratet har bakgrunn fra individjobbing. Sikkert arbeidsgiverjobbing og men på en helt annen måte da enn sånn direkte kobling. Arbeidslivscoach B.

5.3.1 Erfaringsamlinger for arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer

Den kanskje viktigste oppfølgingen av fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher har skjedd gjennom nettverkssamlinger, både nasjonale og regionale, der man har møttes på tvers av fylkene for å dele erfaringer og få faglig påfyll. Arbeidslivscoachene har møttes oftere enn fylkeskoordinatorene. En viktig funksjon ved samlingene har vært å samordne praksis, dele ideer og erfaringer og diskutere ulike framgangsmåter, som bruk av ulike tiltak og tilnærming til NAV-kontorene, samt avklaring av regler og ansvarsfordelingen som ligger i skjæringspunktet mellom NAV og fylkeskommunen knyttet til fullføringen av videregående opplæring. Flertallet mener at samlingene har vært relevant og holdt et godt faglig nivå, selv om noen har opplevd samlingene som mindre relevant. Dette kan igjen ha sammenheng med forskjeller i arbeidsmåte i fylkeskontorene der det vil være umulig å treffe alle like godt. Samtidig er det nettopp fordi fylkene er så forskjellige og jobber så ulikt, at det har vært nyttig å møtes og dele erfaringer. Gode ideer og arbeidsmåter blir spredd på, og man har fått større nettverk og noen å diskutere med. Samlingene har også gjort det lettere å sette i gang samarbeidsprosjekter på tvers av fylkene.

En fylkeskoordinator skulle gjerne hatt flere samlinger, samtidig som hun ser at de også selv kunne tatt mer initiativ for å møtes. Hun mener også at mer samarbeid kanskje blir mer naturlig etterhvert som man har bedre overblikk over sitt eget fylke:

Vi er vel en del av koordinatorene som observerer at arbeidslivscoachene vil møtes vesentlig oftere. [...] Det synes jeg er litt synd, samtidig så er det klart at vi ikke har vært spesielt flinke til å møte hverandre på egenhånd heller. [...] Og det tror jeg kanskje vi skal bli flinkere til etterhvert også, men det er klart at det tar tid før ting kommer i gang i NAV, man har kanskje hatt nok å stri med på hjemmebane, og bare det å få oversikt over den totale situasjonen i NAV i fylket, det jeg jobber jeg jo fremdeles med. Så det kan hende at det er naturlig at det

er nå man begynner å treffes mer på tvers av fylkene også, for nå har vi stort sett har lært oss så mye om vårt eget fylke at det begynner å bli plass til å lære om de andre. Fylkeskoordinator P.

Også arbeidslivscoachene er stort sett fornøyd med samlingene, selv om nytteverdien nok varierer med hvordan man jobber i hvert enkelt fylke, og dermed hvor godt det tematiske innholdet på samlingene treffer.

De samlingene vi har er i stor grad et minste felles multiplum. Arbeidslivscoach F.

Det må sies at det er jo veldig ulike fylker og at fylkene er veldig ulik i forhold til både prioriteringer og metoder og koordineringer og slike ting. Så det er jo ikke bare enkelt, men jeg tror veldig på disse samlingene som vi har hatt for det er jo der vi får innspill og gode eksempler, også håper man at man kan gjøre noe i eget fylke av det man får med seg. Arbeidslivscoach M.

Vi fikk jobbet aktivt med prosjektet, ikke bare snakke i alle fora, men faktisk gå ut å prøve seg og gjøre noe sammen. Og det var veldig vellykket, og det har mange andre fylker snappet opp at vi har gjort. Vi har klart å dele det i noen fora, og så har noen hørt om oss. Og det er ikke alle fylker det passer med å gå inn på den måten [...]. Men de har kanskje andre næringer som er store, hvor du kan gjøre litt av det samme mot de næringene. Og der har vi diskutert litt, og jeg har sett at de har tatt med seg noen av de tingene som vi ha erfart videre med seg der. Så det kan være overførbart. Og det er veldig artig. Arbeidslivscoach N.

Ja, jeg får jo noen ideer når jeg er på samling. Noen av dem kommer jeg til å glemme ganske raskt da, men de kommer tilbake. Som sagt, sånn som man jobber noen steder er jo litt annerledes enn å jobbe her, hvor vi har veldig store avstander. Arbeidslivscoach G.

Flere arbeidslivscoacher nevner betydningen av regionale samlinger, der det går an å legge opp til tettere samarbeid og større mulighet for å lære av hverandre:

Vi har hatt en samling regionalt, og vi skal ha en ny til høsten. Vi har hatt et møte med coach og fylkeskoordinator i et annet fylke, hvor de var invitert til oss, der vi la fram hvordan vi jobbet, og så skal vi til dem i slutten av august er det vel, hvor de skal legge fram hvordan de jobber, og så skal vi se om det er noen områder der det kunne passe å samarbeide. Vi har jo mange felles bedrifter, mye av det samme markedet, det er jo ikke så stort, så der kan vi også samarbeide. Og så har vi fått noen signaler om at det kan være et par coacher som har lyst til å komme hit for å hospitere, jeg vet ikke om det blir, men de har snakket om det. Arbeidslivscoach C.

Det er jo derfor, når vi sitter én i hvert fylke, at vi har laget vår egen regionale gruppe hvor vi snakker litt sammen. Disse samlingene er jo gull verdt, for da får vi snakket med hverandre også. Men der deler vi gjerne det som er bra, og det er jo fint forsåvidt, så får vi heller snakke om det som ikke fungerer i pausene [latter], eller, det vi er litt frustrerte over, da. Arbeidslivscoach H.

Det er mye likhetstrekk rundt omkring. Vi har også hatt noen ekstrasamlinger her i regionen, med de coachene og koordinatorene som er der, og det går igjen veldig mye. Arbeidslivscoach A.

En annen arbeidslivscoach trekker fram betydningen av kontakt på tvers av fylkene også for å samordne innsatsen utad, slik at NAV framstår likt fra fylke til fylke overfor virksomheter som opererer i flere fylker:

Hvis vi på skal opptre litt enhetlig ut, vi har jo konsern, det å vite, ja, at vi er noenlunde forent med mandatet vårt da, det er nok viktig. Så når jeg måtte prate med Nille for eksempel, hvis det er en Nille-butikk i et annet

fylke, så vet jeg at de jobber litt på samme måte som vi gjør, at jeg kan si ta kontakt med coachen i det fylket. Det er jo litt viktig å ha det apparatet på plass. Arbeidslivscoach N.

Noen etterlyser igjen klarere retningslinjer, og reflekterer over at man jobber veldig forskjellig i de ulike fylkene.

Jeg har jobbet så lenge i dette systemet at jeg ser her at det er ikke godt nok spisset til at folk marsjerer i takt. Og, det kan være at en ikke skal marsjere i takt i forhold til lik tenkning i alle fylker. Alle typer arbeidsmarkeder alle typer bransjer. Det kan være at en må være jobbe litt forskjellig. Men, da kan en ikke forvente å få et sånt samlet bilde av effekt tror jeg. Arbeidslivscoach F.

Vi kommer tilbake til arbeidsmåten i fylkene i kapittel 6.

5.3.2 Statistikk og måltall

Flere fylkeskoordinatorer har ønsket seg bedre måltall og statistikk fra direktoratet, etter at direktoratet har hatt problemer med å få ut gode tall siden starten på 2013. Statistikk og måltall kan blant annet brukes som verktøy i arbeidet mot NAV-kontorene, og mangel på gode nok indikatorer har vært opplevd som et savn av de som har vært vant til å jobbe på en slik måte. At tilretteleggingsgarantien ble lagt inn igjen i målekortet i august etter å ha vært ute første halvdel av 2013 har i stor grad blitt godt mottatt. I 2012 fikk fylkeskoordinatorene tall på andelen i den statistiske målgruppa med godkjent aktivitetsplan og § 14A-vedtak om innsatsbehov. Det at direktoratet ikke klarte å få fram denne statistikken i 2013 ble opplevd som et savn.

Det er litt vanskelig å følge opp Jobbstrategien, når man ikke har noe styringsinformasjon. Fylkeskoordinator M.

Fra sentralt hold hadde jeg nok ville trodd at klarere styringssignal kunne gitt oss i vesentlig grad litt mer målbarhet på ting, sånn at vi kan vise noen statistikker og tall, og kontorene kan ha noen indikatorer som litt mer viser målgruppen. [...] Jeg tror nok det, for de aller fleste i den her organisasjonen er vant med å jobbe i forhold til måltallene, og at man får presentert hvordan man ligger an i forhold til type målindikatorer. Fylkeskoordinator L.

På arbeidsgruppemøtene pleier jeg å ta en runde på status på Jobbstrategien i vårt fylke, og da har vi litt utfordringer der med statistikkgrunnlaget, som du sikkert kjenner til. Vi ønsker å følge det tett, og da er selvfølgelig tall et viktig verktøy for oss, der har det ligget litt brakk i det siste. Men vi tar en del andre typer tall, bl.a. tilretteleggingsgarantien følger vi veldig tett opp i fylket. Fylkeskoordinator C.

Tilretteleggingsgarantien ble lagt inn igjen i målekortet i høsten 2013. Målekortet oppfattes som et viktig styringsredskap, og manglende målbarhet i Jobbstrategien har blitt opplevd som problematisk:

Altså, en ting som er litt uheldig, det er at det ikke er sånne klare målindikatorer på dette her med Jobbstrategien. Det synes jeg hadde vært mye enklere hvis vi hadde hatt. Nå har vi tilretteleggingsgarantien da med måltallet. Fylkeskoordinator V.

Vi hadde statistikk på resultatene, det har vi jo ikke lenger, det er en annen ting jeg synes er veldig synd fra direktoratet sin side, de har jo lagt ned, eller greier ikke å produsere tall på det som heter Jobb 130, som er

statistikkgrunnlaget for Jobbstrategien. Vi har ikke fått et tall siden januar eller desember, så egentlig famler vi litt i blinde. Fylkeskoordinator H.

Sent høsten 2013 har direktoratet løst dataproblemene og er igjen i stand til å produsere fylkesvise måleindikatorer for Jobbstrategien.

5.4 Rollene som fylkeskoordinator og arbeidslivscoach

Det kanskje viktigste virkemiddelet i Jobbstrategien var opprettingen av 40 nye stillinger øremerket Jobbstrategien. Som beskrevet tidligere er to av disse plassert sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens 19 er plassert på fylkesleddet i NAV som fylkeskoordinatorer for Jobbstrategien, og 19 arbeidslivscoacher har sin stilling ved arbeidslivssentrene i fylkene.

Vi har tidligere gått gjennom sentrale styringsdokumenter som mål- og disponeringsbrev og tildelingsbrev til fylkeskontorene, samt føringene som er lagt for de nyopprettede stillingene. Med utgangspunkt i intervjuene med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher har vi vurdert hvordan disse signalene er mottatt og iverksatt i resten av organisasjonen. Vi ser først på hvordan stillingene har blitt besatt.

5.4.1 Rekruttering av fylkeskoordinator og arbeidslivscoach

I den foreslåtte utlysningsteksten til stillingene som fylkeskoordinator og arbeidslivscoach var anbefalte kompetansekrav blant annet relevant høyere utdanning, veilederkompetanse og god kunnskap om arbeidslivet, inkludert kompetanse om utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet. Et klart flertall ble ansatt etter intern utlysning i NAV i fylket. Kun et fåtall sier at stillingen ble lyst ut eksternt, og flere forteller at de ble oppfordret til å søke.

Jeg jobbet jo internt i NAV fra før, på NAV-kontor, og det var jo en fylkesintern utlysning som jeg søkte på. Fylkeskoordinator G.

Nei det var bare internt ja. Det var tre stykker som var interessert. Fylkeskoordinator R.

Jeg ble forespurt direkte av fylkesdirektøren. Fylkeskoordinator U.

Jeg søkte på stillingen ja, som var utlyst internt. Det var 4 søkere. Eller, det var der var det 4 aktuelle, ihvertfall Fylkeskoordinator S.

Ekstern utlysning ser ut til å ha gitt flere søkere:

Det var en ekstern utlysning som jeg søkte på. Jeg tror det var nærmere 50 søkere. Fylkeskoordinator R.

Flere steder har det tatt lang tid å lyse ut stillingene, og selve tilsettingsprosessen etter utlysning har vært langvarig. Det har også vært utskiftinger underveis flere steder:

Nei, jeg er den første. Vi kom jo ganske sent i gang, og fordi fylket også var sene med å lyse ut stillingen, så tok det lang tid før jeg ble ansatt. Fylkeskoordinator G.

Ved utskiftninger ser det ut til at stillingene kun har blitt lyst ut internt, og flere har blitt direkte oppfordret til å søke:

Hun avsluttet i alle fall, og så ble stillingen lyst ut internt i fylket, og så søkte jeg på den, og her er jeg. Fylkeskoordinator A.

Det var fordi hun som var fylkeskoordinator var midlertidig ansatt i fylket, i NAV [fylket], og så fikk hun jobb et annet sted, i et direktorat, og da valgte hun å hoppe av. Og da ble jeg bare plukket ut, for å si det sånn, jeg har ikke søkt på denne jobben. Fylkeskoordinator H.

Vi visste vel litt utpå høsten litt før det kom ut, ja. Men signalene var kanskje litt sånn.. de ble tydeligere og tydeligere, og til slutt så kom det jo en stillingsbeskrivelse. Jeg ble spurt om å søke på stillingen av sjefen min. Jeg hadde egentlig ikke tenkt det, for jeg trivdes godt med det jeg holdt på med, men det er jo et interessant arbeid, og veldig i tråd med ting jeg har jobbet med tidligere, og har interesse for. Fylkeskoordinator T.

Utdanningsbakgrunn og tidligere yrkeskarriere varierer veldig, med alt fra lærerbakgrunn til utdanning innenfor rus og psykiatri. Tilsammen representerer arbeidslivscoachene og koordinatorene bred og variert kompetanse, både i forhold til utdanning og arbeidserfaring. Mange har lang erfaring fra NAV og fra tidligere Aetat og trygdeetaten. Fordelen med stor grad av intern rekruttering er at mange kjenner godt til organisasjonen fra før:

Og jeg tror det har vært veldig nyttig at jeg kom fra et NAV-kontor, i forhold til at jeg skal jobbe ut mot NAV-kontor. Fylkeskoordinator S.

Å skulle komme inn helt blank tror jeg hadde vært ganske tøft, for å si det sånn. Arbeidslivscoach T.

Inntrykket fra intervjuene at folk i stor grad har tatt med seg bakgrunnen sin og tidligere arbeidserfaring inn i stillingen. En fylkeskoordinator med bakgrunn fra et NAV-kontor sier følgende:

Det merket jeg jo på den samlingen som jeg var på, at inngangen til det her er avgjørende i forhold til hvor man er utdannet, utdanningsnivået og hvor man har jobbet tidligere. Mange som har jobbet på arbeidslivssentrene eller fylkeskontorene over år, er jo veldig opptatt av systemnivået og de øvre strukturene i samhandling opp mot fylkeskommuner og sånn, og jeg er mer på kanskje å få det her inn i NAV-kontorene. Å få det ned på enkeltsaksnivå, enkeltbrukerne. Fylkeskoordinator L.

Arbeidslivscoachene ser i noe større grad ut til å ha blitt rekruttert etter ekstern utlysning, selv om flertallet ble rekruttert internt. Også her oppgir mange at de ble oppfordret til å søke.

Nei da, det var ekstern utlysning, det var mange søkere. Men jeg syntes dette hørtes veldig spennende ut, og siden jeg kjente kollegaene her på arbeidslivssenteret, rådgiverne, så hadde jeg et ønske om å jobbe der for jeg syntes det virket som et positivt sted med mye faglig godt innhold og et godt sted å være. Arbeidslivscoach V.

Jeg ble oppringt av fylket, for jeg var i et vikariat fra før. Også var jeg ferdig med det da, også skulle jeg egentlig tilbake til NAV-kontoret der jeg er ansatt. Og så ringe de og spurte, og det var jo greit. Arbeidslivscoach T.

Det var en intern utlysning som jeg ikke søkte på. Også var det en som fikk den stillingen som sluttet. Så jeg har jobbet der siden, i snart et år. Jeg har jo ikke søkt en jobb her da. Jeg har blitt pushet opp til å ta den. Arbeidslivscoach B.

Nei, det ble ikke en ekstern utlysning, jeg ble flyttet internt. Arbeidslivscoach U.

Internt, ja. Det var vel 8-9 søkere tror jeg. Arbeidslivscoach A.

Ved en del kontor tok det tid før stillingene ble lyst ut og før de ble besatt. I tillegg har det vært utskiftninger mange steder, slik at mange av dem vi har intervjuet har gitt uttrykk for at de er relativt ferske i jobben. I et fylke har arbeidslivscoachen sluttet uten å bli erstattet. Dette, i tillegg til at det har tatt tid å komme inn i arbeidsoppgavene, gjør at det i praksis er mange som er ganske ferske i stillingen, og som ikke har hatt veldig lang tid på å innarbeide rutiner og gode arbeidsmåter. Dette er naturlig, med tanke på hvor stor og kompleks organisasjonen er, men er likevel viktig å få med seg med tanke på hvor mye man kan forvente av resultater fra en nyopprettet prosjektstilling.

De aller fleste trives i stillingen, og uttrykker stort engasjement for jobben de er satt til å gjøre. Engasjementet veier i noen grad opp for frustrasjon med at det kan være vanskelig å gjøre jobben slik det er tenkt, eller at det tar tid å sette i gang ting og se resultater. Mens noen trekker fram at det kan være utfordrende å finne rollen sin og definere arbeidsoppgavene, opplever andre at det er fint å få jobbe såpass fritt. Mange, både fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher, sier at det har vært utfordrende og vanskelig å komme inn i rollen, og at det kan være frustrerende å jobbe delvis på siden av resten av organisasjonen. Vanskelige arbeidsoppgaver oppveies av at arbeidet oppleves som meningsfullt.

Jeg trives veldig godt i jobben. Jeg trives med å jobbe såpass fritt, og at en kan være med å definere en del av arbeidsoppgavene og hvordan man skal tilnærme seg Jobbstrategien. Så det er en arbeidsmåte som passer meg bra, og jeg tror det har vært veldig nyttig at jeg kom fra et NAV-kontor, i forhold til at jeg skal jobbe ut mot NAV-kontor. Fylkeskoordinator S.

Ja, innimellom så har jeg angret på at jeg søkte. Men det går fort over, hehe. Jeg synes det er kjempeviktig arbeid, jeg synes jo det, og jeg synes jeg er heldig som får lov til å være i det skjæringspunktet av ulik kompetanse som vi har i NAV. Det er enormt mye god kompetanse. Og det å skjønne.. Det tror jeg er litt av utfordringen i NAV-systemet, å se at vi ikke har oppnådd de effektene vi skulle ha gjort. Så det gir håp om at vi har enorme forbedringsmuligheter, og det er artig, veldig gøy å se. Fylkeskoordinator T.

Jeg er kjempefornøyd, jeg stortrives! Arbeidslivscoach C.

Jeg trives veldig godt. Hos oss er det fritt. Jeg kan legge opp min egen hverdag. Jeg jobber selvstendig, men likevel i et team. Arbeidslivscoach K.

Jeg trives, men det er tungt. Det er mye motgang. Man må være litt "stayer". Jeg trives veldig godt. Det er veldig mye opp og ned. Arbeidslivscoach L.

Så det er noen sånne dilemma og utfordringer sånn sett altså, men jeg føler for min egen del at jeg har både motivasjon og energi, og opplever hver dag meningsfullt og gleder meg til å gå på jobb. Og jeg synes det er veldig spennende å jobbe med disse sakene. Og jeg tror at det også handler om at en føler at en fortjener å få noen resultater, og at der er noen fornøyde brukere rundt omkring. Og det gjør det jo veldig meningsfullt syns jeg. Arbeidslivscoach D.

5.4.2 Stillingsbeskrivelsen til fylkeskoordinatorene

Selv om myndighetene sentralt mener at de har gitt klare rollebeskrivelser for fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene, varierer det i hvilken grad personene som har stillingene, selv opplever at de har en klar arbeidsbeskrivelse, og mange koordinatorene sier at de har brukt lang tid på å forstå hva jobben faktisk går ut på. På spørsmål om arbeidsbeskrivelsen er tydelig, svarer flere klart nei:

Nei, den synes jeg er veldig uklar. Den er diffus. Det heter seg jo at jeg er en koordinator, men jeg er nesten usikker på hva det er jeg skal koordinere. Sånn som jeg tolker det er det nesten opp til meg selv å finne det ut. Jeg har jo diskutert det med min nærmeste leder, men det blir litt sånn at veien blir til mens man holder på, og man gjør seg noen erfaringer. På jobbstrategisamling for koordinatorene og coacher fikk jeg høre at andre koordinatorene følte det litt på samme måte. Fylkeskoordinator L.

Nei, jeg synes den er litt uklar. Det var ikke så lenge siden at jeg måtte finne dem fram og skrive den ut, for å se hva jeg skulle gjøre, og om jeg faktisk gjorde det. Og egentlig så gjør jeg alt for lite av denne nettverksbyggingen og den kontakten ut mot organisasjoner og sånt, for å få.. Jeg synes at jeg er for lite koordinator, jeg er egentlig mer saksbehandler enn koordinator. Det er jo også noe som fylkesledelsen vet, og jeg har jo fått disse oppgavene, og vi har blitt enige om at jeg skal gjøre det jeg gjør. Det er jo fylkesledelsen som har snakket med lederne på NAV-kontorene i G, som da har kommet med en bestilling til meg, hva de vil at jeg skal gjøre, og hvordan jeg kan bistå dem. Fylkeskoordinator G.

Svært mange koordinatorene gir lignende svar, men det varierer i hvilken grad de ser på det som et problem, eller om de tvert imot ser på det som en fordel, slik at de kan fylle jobben med innhold selv.

Den er ikke sånn klar nei, jeg ville slitt virkelig hvis jeg skulle til neste uke fått en ny inn her og satt han raskt inne i jobben, det er nok mye hvordan du lager den altså. Fylkeskoordinator I.

Jeg har jo fått en arbeidsbeskrivelse som kom sentralt fra i forhold til hva som var sendt ut. Hva er arbeidsoppgaven til fylkeskoordinator, og hva er arbeidsoppgaven til arbeidslivscoach? Så jeg prøver jo å ivareta dette, men det er jo runde formuleringer som jeg synes var ganske utfordrende i starten. Og hvilken vei skal jeg gå når jeg skal ta vare på denne arbeidsoppgaven i fylket her hos oss? Hvordan skal jeg da kunne gjennomføre mandatet mitt på en god måte? Jeg synes det var litt vanskelig i starten, og jeg ser også at det er en del utfordringer knyttet da og i dag. Fylkeskoordinator B.

Det er ikke så mange andre føringer enn det som ligger i strategien og i rollebeskrivelsen, det er det jo ikke. Så går det mest på erfaringer som drøftes i de nettverksmøtene, og de samlingene som har vært, og sikkert skal være, nå har jeg bare vært på et par stykker. Det er vel det. Fylkeskoordinator A.

En del påpeker igjen at uklare føringer gjør at det jobbes veldig ulikt fra fylke til fylke, og dette igjen gjør det vanskelig å sammenligne innsatsen, og flere kunne tenke seg klarere retningslinjer for hva jobben skal innebære i praksis, slik at man i større grad jobber likt. Noen få gir uttrykk for at de er usikre på om de gjør jobben sin slik det er ment fra direktoratets side.

Jeg har jo fått en arbeidsbeskrivelse som kom sentralt [...]. Hva er arbeidsoppgaven til fylkeskoordinator, og hva er arbeidsoppgaven til arbeidslivscoach? Hvilken vei skal jeg gå når jeg skal ta vare på denne arbeidsoppgaven i

fylket her hos oss? Jeg prøver å ivareta dette, men det er jo runde formuleringer som jeg syntes var ganske utfordrende i starten. Fylkeskoordinator B.

Av og til kan man jo bli litt usikker, når vi har møttes alle sammen på disse samlingene, for da hører man jo at vi jobber veldig ulikt i de ulike fylkene. Fylkeskoordinator G.

Den er i og for seg klar i mitt hode, men det leser jeg den med mine øyne, og min bakgrunn er jo da mye mer på systemnivå. Jeg tenker at vi må ha et system som fungerer etter at lyset er slukket på mitt kontor, for å bruke den måten. Det er jo et prosjekt og det burde gå videre etterpå. Ja. Så det var det utgangspunktet som jeg falt ned på når jeg begynte å jobbe med det. Så jeg vil jo si at jeg synes jo ikke akkurat vi, når jeg møter på sånne fellessamlinger så synes jeg at vi jobber veldig forskjellig og jeg forstår liksom ikke at folk og mine kolleger kan ha flere individoppgaver på seg og mene at de jobber rett. Fylkeskoordinator F.

Jeg synes det er utfordrende å forholde meg til at det er en sprikende praksis, både i forhold til hvordan man jobber, og hva man jobber med. Fylkeskoordinator U.

På spørsmål om rollebeskrivelsen er klar, svarer en koordinator slik:

Nei. Det kan jeg svare veldig helt og greit nei på. Og det er kanskje egentlig greit fordi at fylkene er forskjellige, fylkesleddene er forskjellige, samarbeidslinjene er forskjellige. Sånn at en helt klar rollebeskrivelse ligger der ikke, men jeg opplever at der er uklare forventninger, og det gjør kanskje den rollen vanskelig. Fordi at jeg opplever at det etterspørres resultater på individnivå, men det er det ikke lagt opp til. Fylkeskoordinator K.

Dette svaret peker i retning av at noen fylkeskoordinatorer ikke bare opplever usikkerhet, men også motstridende forventninger. Som vi skal se i neste kapittel, varierer det veldig om fylkeskoordinator eller arbeidslivskoach, ingen av dem eller begge, jobber på individnivå og er direkte involvert i oppfølging av brukere.

Noen få fylkeskoordinatorer opplever arbeidsbeskrivelsen som grei:

Jeg synes at jeg jobber veldig i tråd med det som ligger der. Fylkeskoordinator R.

Ja, den synes jeg er klar. Fylkeskoordinator A.

Ja, jeg føler kanskje ikke at jeg har en klar arbeidsbeskrivelse, og vet du at det tenker jeg er vanskelig å gi, fordi at alle fylkene er så forskjellig organisert. Og jeg har jo sett at veldig mange andre NAV-fylker har vært veldig tydelige på å lage sin overordnet strategi og implementeringsplan, og plan for hvilke kontor de skal treffe i det og det tidsrommet. Jeg har ikke hatt noen sånn plan. [...] Jeg har sagt hele tiden at jeg jobber mer etter ideen om, eller vi i fylket jobber mer etter ideen om at veien blir til mens vi går, og at vi jobber på bakgrunn at hva vi ser det er til enhver tid behov for i istedenfor å ha en plan som nødvendigvis ikke stemmer med virkeligheten alltid. Fylkeskoordinator D.

En annen koordinator, som ikke jobber 100 prosent med Jobbstrategien, sier at arbeidsbeskrivelsen er relativt grei, men at det det kan være vanskelig å rekke alt:

Jeg synes at den er grei på en måte, men... Jeg jobber i 80 prosent, så jeg synes jo at det er mye. Også er det en tung organisasjon å jobbe i. Jeg har veldig stor frihet egentlig, det har jeg. Fylkeskoordinator V.

5.4.3 Stillingsbeskrivelsen som arbeidslivscoach

Mange arbeidslivscoacher har også opplevd rollen sin som uklar, og slitt med å definere hva som skal være arbeidsoppgavene. Samtidig ser det ut til at det er færre som opplever at uklarhet i arbeidsbeskrivelsen egentlig er et problem, og i større grad opplever at det nettopp er lagt opp til at de skal ha frie tøyler i rollen. Samtidig mener mange at det gjør det til en krevende stilling, som i praksis krever at du kjenner systemet godt fra før og ikke er fersk i NAV. Dersom det var hensikten at arbeidslivscoachene skulle ha stor frihet til å utvikle stillingen sin selv, burde dette ha vært presisert tydeligere, både i utlysningene og i selve arbeidsbeskrivelsene.

Den var fryktelig uklar. Jeg syntes det den sa veldig lite, det var en rollebeskrivelse som vi kan definere helt selv. Det var noen fine ord som egentlig ikke sier mye. Men som jeg brukte mye tid på å definere for meg. Hva er det jeg legger i de ordene der, hva er det jeg tenker rundt det. Når det står samarbeidet med eksterne aktører eller et eller annen sønn, samarbeidet med ulike organisasjoner, ja hvordan skal jeg gjøre det da? Hva betyr egentlig det? Arbeidslivscoach V.

Jeg opplever at det er utydelig, og det er derfor jeg tenker at jeg ikke alltid er så tilfreds i jobben, fordi jeg ikke vet om jeg gjør en god jobb. Arbeidslivscoach B.

Da jeg leste stillingsannonsen så tenkte jeg "Dette her er jo kjempespennende, å være ute i næringslivet og veilede". Men når jeg leser stillingsannonsen i dag, så er den utrolig vid. Det står ikke helt spesifikt hva du skal gjøre, det det står i veldig mange av dem er at du skal samarbeide med NAV-kontor, du skal samarbeide med IA-rådgivere, og med koordinatoren, og med andre. Og hvordan man faktisk lager stillingen, det er veldig lokalt tilpasset. Arbeidslivscoach H.

Den uklare stillingsbeskrivelsen kan også gjøre det vanskelig å forklare andre hva jobben går ut på, og gjør at andre får uklare forventninger til rollen. Mangelen på klar arbeidsbeskrivelse, eller usikkerhet rundt hva man faktisk skal gjøre, kan også ha gjort at de ekstra stillingsressursene har blitt brukt til andre oppgaver i stedet, alt etter hvor godt forankret Jobbstrategien har vært ved arbeidslivssenteret.

Det er vagt nok til at jeg kan gjøre ganske mye, opplever jeg. Og jeg synes instruksene egentlig er greie. Mitt hovedområde er egentlig ut mot arbeidsgivere. Jeg har nok også hatt frihet til å jobbe mye internt, jeg har sett at det har vært behovet. Ønsker å jobbe enda mer ut mot arbeidslivet, at det interne går seg til. At jeg kan ha hovedfokus ut da. Men den er kanskje litt vag i forhold til hva andre forventer av meg, hva gjør egentlig en arbeidslivscoach? Jeg bruker litt tid på å forklare hva jeg kan bidra med. Og jeg må nok selge meg inn i mange sammenhenger. Arbeidslivscoach N.

Altså, da jeg så på stillingsbeskrivelsen i begynnelsen så hadde jeg ikke noe særlig... Det var jo det jeg hadde i begynnelsen, og ut i fra det vi tenkte at her skal vi ikke ha konkret oppfølging av personer, men det ble vanskelig å forklare hva konkret jeg skulle gjøre, både for meg selv og for alle egentlig, ut i fra det. Lite konkret. Arbeidslivscoach S.

En arbeidslivscoach mener at rollebeskrivelsen ikke stemmer med det arbeidslivscoachene faktisk skal gjøre.

Jeg fikk jo en sånn rollebeskrivelse på hva jeg skulle gjøre, og de fleste av de tingene der stemmer jo ikke, fordi det ikke har blitt evaluert hva NAV-kontorene egentlig trenger for å kunne tenke "Arbeid først". [...] Det som står i rollebeskrivelsen er litt sånn overordnet. Vi har forsøkt å gi tilbakemelding i løpet av året nå, at vi er nok ikke der, det er for mange stoppunkter til at vi kan jobbe fullt ut med det som står i rollebeskrivelsen. Arbeidslivscoach A.

Andre mener at friheten i rollen stort sett er positiv, og har forståelse for at arbeidsbeskrivelsen til en nyopprettet stilling nødvendigvis må være vid. Det er flere arbeidslivscoacher enn fylkeskoordinatorer som uttrykker forståelse for at rollebeskrivelsen er vid og kanskje bør være det.

5.5 Rapportering og styringsinformasjon

Selv om en del fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher forteller at de har tatt kontakt direkte med koordinatorene for Jobbstrategien i direktoratet for å gi tilbakemelding, skjer den viktigste formen for systematisk tilbakemelding gjennom fylkenes tertialrapportering. Noen fylkeskoordinatorer opplever et press for å skrive knappest mulig, mens andre synes det er vanskelig å svare godt nok på spørsmålene, og at malen for tertialrapportering ikke helt passer en satsing som Jobbstrategien. Vet et par tilfeller har fylkeskoordinatorene fått beskjed om å skrive mer utfyllende i tertialrapporten. Ellers er det få som mener at de får noe særlig tilbakemelding på det de rapporterer.

Ihvertfall første gangen, da ble det litt tynt og selvfølgelig fikk vi... For da var vi jo ikke så godt i gang... Den siste rapporteringen, den kan jeg ikke huske at jeg har fått tilbakemelding på. Men det er et system altså. Hele kontoret her har en sånn tykk sak, og så fordeler de tema da på de som har ansvaret, og de som har, hva skal jeg si, likelydende ansvarsområde, vi sitter gjerne og går... Det gjorde vi i alle fall sist, går igjennom og blir enige om hvordan vi rapporterer og så, ja.. Men det er et system for tilbakemelding, det er det. Fylkeskoordinator R.

Gjennomgående er det mange som mener at Jobbstrategien er lite målbar, og at det har direkte påvirkning på hva man oppnår. Dette henger igjen sammen med mangelen på gode måltall, som diskutert tidligere i dette kapittelet. Forebyggende innsats er også vanskelig å måle. Langsiktig holdningsarbeid og arbeid for å hindre frafall fra videregående skole eller utstøting fra arbeidslivet er vanskelig å fange opp med måleindikatorer. Dette blir en langsiktig reduksjon av inngangen til AAP, som ikke fanges opp. I en del tilfeller vil det også ta lang tid før man ser resultater, ikke minst fordi mange i målgruppa er langt unna arbeid og mangler formell kompetanse, noe som gjør at det vil ta tid før de får jobb, selv om de får god oppfølging underveis:

Det er ingen som ansetter en ung gutt på 18 år med så vidt 9-årig skole med Asperger. Han må få litt arbeidserfaring først. Hvis vi kunne målt alle vi fikk ut i aktivitet. Hvis de da er i aktivitet i 5 år, kan de da komme og spørre om vi ikke burde prøvd å gjort noe mer. Men hvis folk er i aktivitet i et halvt år til ett år, og ut i fra den aktiviteten enten får seg fast jobb eller begynner på skole, så viser det seg at den arbeidspraksisen har vært gull verdt. Arbeidslivscoach K.

En del ønsker derfor å rapportere på aktivitet heller enn resultater. En arbeidslivscoach har laget sitt eget målekort, til eget bruk.

Jeg har laget det basert på de fargene. De røde har jeg mislyktes på, de fikk jeg ikke ut, det funket ikke. De gule driver jeg og jobber med. De oransje har jeg klart å hindre fra å falle ut av arbeid. Og de grønne har jeg enten fått ut i aktivitet eller er i fast tilknytning i en eller annen form, at de har 100 prosent eller lavere tilsetning. Arbeidslivscoach K.

I mangel på god statistikk har en del fylker utviklet sine egne systemer og rutiner for å måle aktiviteten i fylket:

Det vi nå skal gjøre er å lage en oversikt over alle som kommer inn i Jobbstrategien. Koordinatoren har laget et skjema hvor jeg skal fylle inn. Den første rubrikken er da navn, når de startet i Jobbstrategien, når de sluttet, fødselsdato, NAV-kontor, den høyeste utdanningen de har, tiltak de har vært i, er det mentor, er det arbeidspraksis, er det lønnstilskudd, er det tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker eller annet, og det siste, "hva ble resultatet?", altså, hvor de går videre når de har vært hos oss. Går de ut i jobb, går de til utdanning, eller går de til noe annet? Og så skal alle sammen registreres på dette, for da kan vi telle - hvor mange har vært på lønnstilskudd, hvor mange har vi hatt på mentor, hva gikk de videre til? Hvor mange har vi fått i jobb? Det gir oss en veldig god oversikt, så den har jeg begynt i dag å fylle ut, men jeg tenker at det også kan gi oss en veldig fin oversikt over mye annet. Hvilke kontor er det som bruker oss mest, f. eks.? Hvor gamle er brukerne? Hvor lang tid er brukerne inne? Den første begynte 25. juni og sluttet 31/12, den andre begynte 30/10 og sluttet 15/4, så blir det å se hvor mange måneder coachen har vært inne på hver av disse sakene, hvor mye tid det legges ned. Vi kan lese mye av ut av det. Og her på fylket etterspørres det selvfølgelig fra ledelsen også, "Hva får vi av resultater fra dette?". Arbeidslivscoach C.

Avviket mellom målgruppa slik den er definert og slik den er operasjonalisert og oppleves i praksis gjenspeiles i at måling og målbarhet er gjennomgangstema i mange intervjuer. Det ser ut til å være stor enighet om at mye av innsatsen knyttet til Jobbstrategien er mindre målbar enn en del annen aktivitet i NAV, og det er både positive og negative sider ved det.

Det er mindre måling nå enn det har vært før, det er mindre detaljmåling enn tidligere. Og noen liker det, og andre ikke, fordi de har mistet sine indikatorer på om man har oppnådd.. Altså, vi har jo ingen, egentlig. Vi har overgang til arbeid, men det er for alle med nedsatt funksjonsevne. Vi registrerer jo ikke nedsatt funksjonsevne. Altså, vi har overgang til arbeid for alle med nedsatt arbeidsevne, uavhengig av aldergruppe. Så jeg tenker at man må tro på at det ikke er alt som kan måles, og det er av og til litt frustrerende, men sånn tror jeg det må være. Fylkeskoordinator T.

En del uttrykker frustrasjon over at man ikke blir målt, fordi målingene kan synliggjøre hva man faktisk har gjort. Innsatsen knyttet til å etablere arenaer for samarbeid vises ikke i statistikken, men blir ikke mindre viktig av den grunn. Dette gjelder både koordinatorene og coachene. På spørsmål om hvordan implementeringen av Jobbstrategien kan bli bedre trekker flere koordinatorene fram behovet for bedre måling. Noe av dette kan tolkes som et ønske om mer tilbakemelding på jobben man gjør: "Gjør jeg jobben min? Er det dette jeg skal gjøre?" Andre etterlyser bedre styringsstatistikk for å kunne følge opp NAV-kontorene bedre. Uten konkrete tall på innsatsen er det vanskelig å vite hvordan man ligger an sammenlignet med andre fylker, og det

hadde vært lettere å følge opp NAV-kontorene med bedre statistikk. Fylkeskoordinatorene rapporterer om innsatsen i fylkets tertialrapportering, men opplever ikke at den følges opp i særlig grad fra direktoratets side. Samtidig er det flere som uttrykker at de setter pris på friheten de har i valg av arbeidsmåte og virkemidler, og sier at det gir mulighet til å tilpasse innsatsen til utfordringene i fylket. Slik sett er manglende mål av innsatsen også positivt.

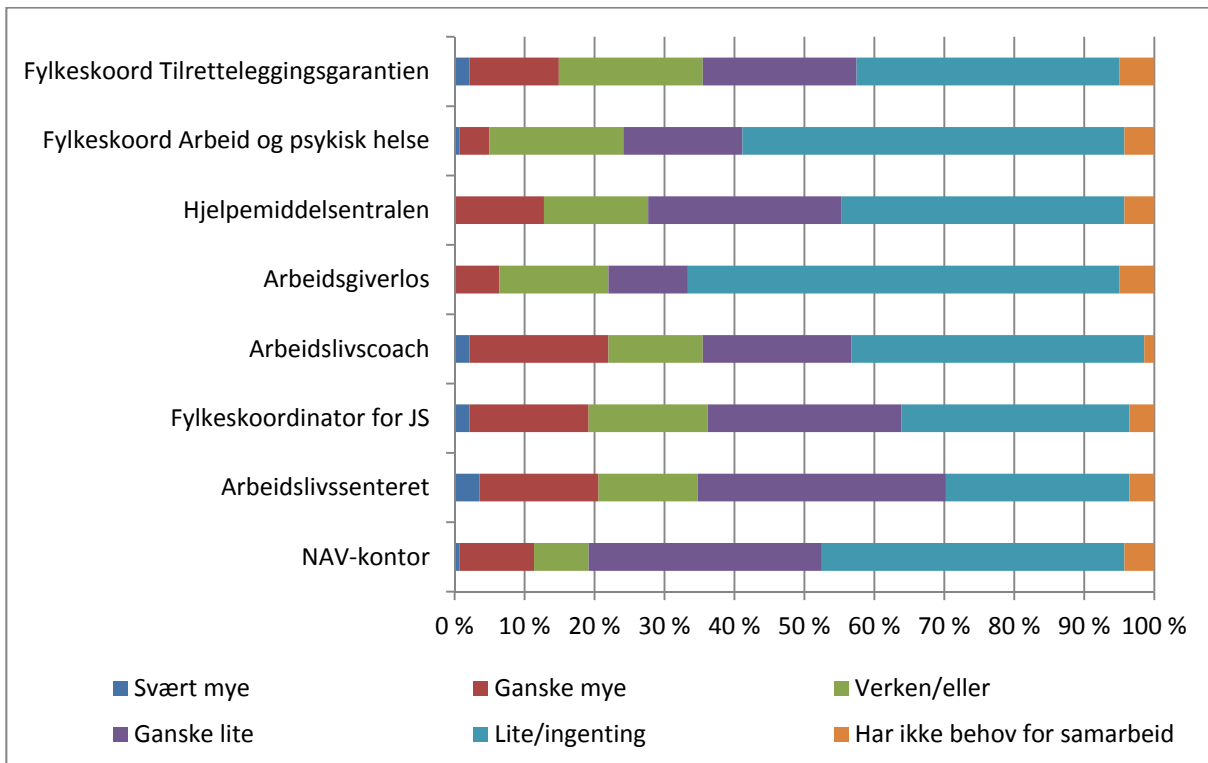
Andre peker på risikoen for at innsatsen kan bli vridd i feil retning når målene ikke er gode nok:

Jeg tenker at sysselsettingsprosenten er et mål som kan diskuteres, om metoden knyttet til å måle den prosenten er god eller ikke, men den tar jo opp i seg parametere som gjelder mange instanser rundt, og det tror jeg er litt OK, for om det er universell utforming, om det er kommunikasjonsmuligheter, alt dette virker jo inn, ikke sant, på hvor tungt og vanskelig det er å leve med ting, om det er teleslynger rundt omkring, om ting er tilrettelagt, det er viktig. Derfor tenker jeg at litt av det vi bør ha fokus på er å redusere inngangen til en del ting, det er ikke bare at vi har en aktivitetsplan på dem, eller gir dem et §14a-vedtak - vi måler jo ikke det som er viktig, vi måler ikke overgang til arbeid, det finnes ikke måleparametre på reduksjon i inngang, og hvordan man reduserer inngangen. Hele dette måleparameterstyret her er forvirrende, og i mangel av å kunne måle det du virkelig vil måle måler du noe annet, og så oppnår du kanskje noe annet. Fylkeskoordinator T.

5.6 Samarbeid internt i NAV

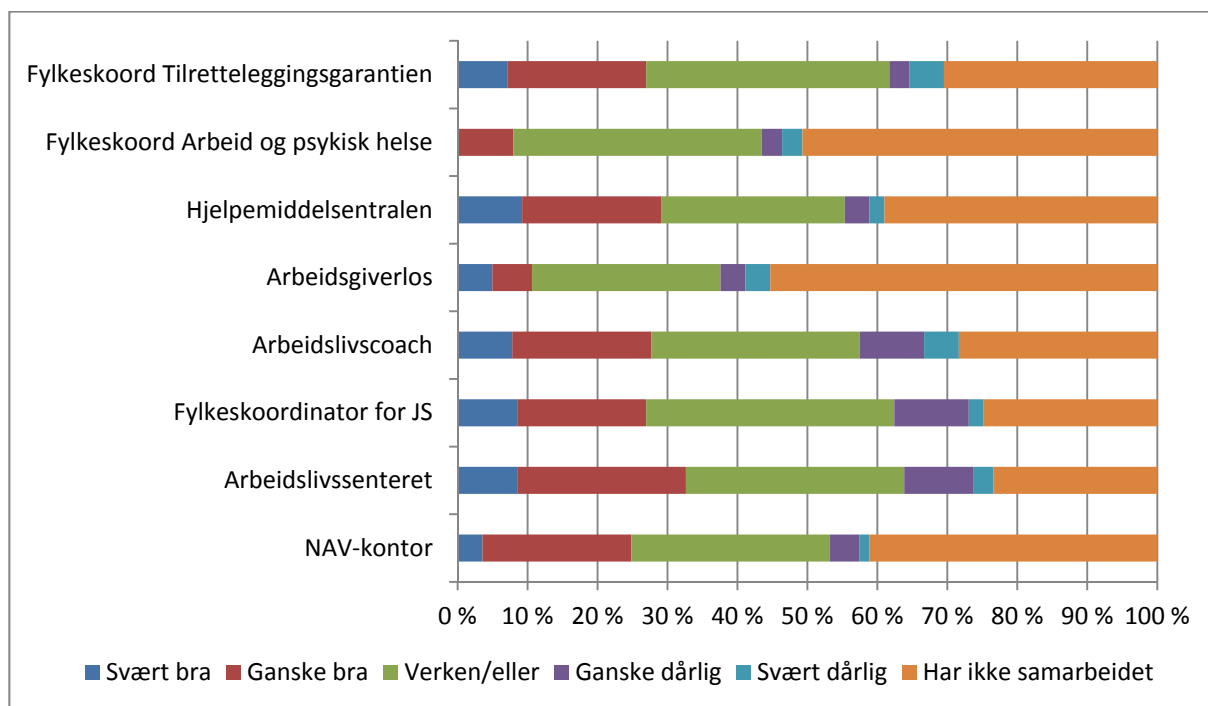
Gjennom intervjuene med arbeidslivscoacher, fylkeskoordinatorer og NAV-kontor har vi forsøkt å belyse hvilke former for samarbeid som har kommet på plass i forbindelse med Jobbstrategien og i arbeidet med å få flere unge med nedsatt funksjonsevne inn i utdanning og arbeid. Flere vi har intervjuet har uttalt at dersom NAV bare visste hva NAV vet, ville arbeidet med Jobbstrategien gått langt lettere, og flere ville vært i arbeid. Vi velger derfor å se på samarbeidet internt i NAV som en del av implementeringen av Jobbstrategien. Hvilke samarbeidspraksiser er etablert i NAV? Hvem synes arbeidslivscoachene og koordinatorene det har vært viktigst å samarbeide med? Hvem samarbeider NAV-kontorene med? Dessuten har det vært et viktig mål å få fram variasjonene i samarbeidet i Jobbstrategiarbeidet.

Parallelt med datainnsamlingen til Jobbstrategien har vi samlet inn data til et annet prosjekt om samarbeid i IA-arbeidet og i Jobbstrategien, og temaet vil bli behandlet i en egen rapport. Tema for denne samarbeidsrapporten, som publiseres i 2014, vil være internt og eksternt samarbeid i forbindelse med NAVs arbeid med Jobbstrategien og IA-avtalen. I det følgende gjengir vi noen funn om internt samarbeid fra denne datainnsamlingen. Vi starter med resultater fra spørreskjemaundersøkelsen med NAV-kontorene.



Figur 5.1 I hvilken grad har dere samarbeidet med ulike aktører i forbindelse med Jobbstrategien? (Prosent)

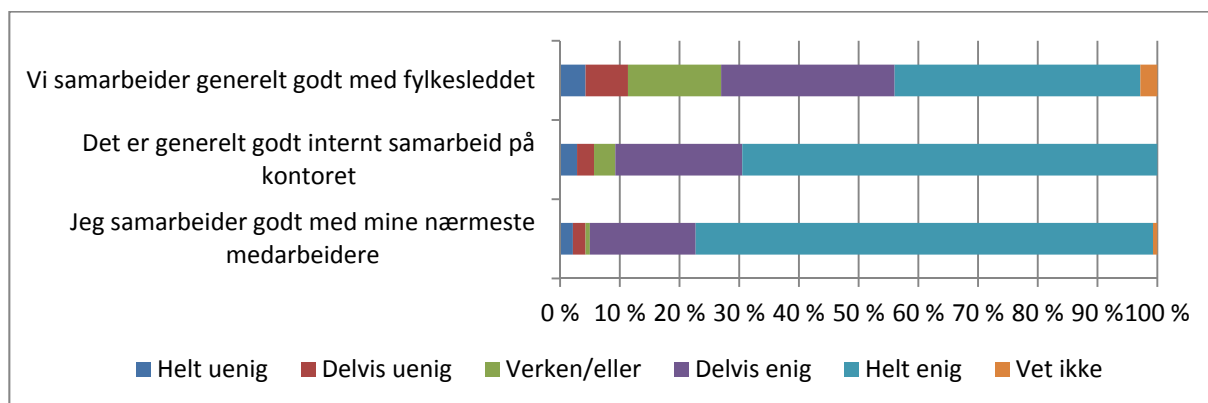
Hovedinntrykket er at det er lite samarbeid mellom NAV-kontorene i utvalget og de ulike fagenhetene/-miljøene i NAV. Andelen av respondentene som svarer at de samarbeider mye (svært mye og ganske mye) er høyest for arbeidslivssenteret, fylkeskoordinator og arbeidslivscoach. Imidlertid er andelen lav også for disse; pluss minus 20 prosent. Samtidig oppgir i overkant av 60 prosent at de samarbeider ganske lite eller lite/ingenting med Arbeidslivssenteret, et fagmiljø som har vært en del av NAV (og tidligere trygdeetat) i mange år. Videre ser vi at NAV-kontorene samarbeidet minst med arbeidsgiverlosen i fylket samt fylkeskoordinator for arbeid og psykisk helse. Gitt målgruppa for Jobbstrategien, som er unge og der mange har psykiske lidelser, så er det interessant å se at det samarbeides så lite med andre i NAV som jobber innenfor feltet. Mens arbeidsgiverlosen skal ha en særskilt kompetanse på arbeid og psykisk helse (og være en støtte til arbeidsgivere som ønsker å forhindre at ansatte faller ut av arbeid samt å inkludere nye medarbeidere), har fylkeskoordinatorerne for arbeid og psykisk helse ansvaret for fylkets satsing på arbeid og psykisk helse. De sitter også på informasjon om aktuelle tiltak og virkemidler. Slik sett skulle dette være ressurser som kunne vært relevant å trekke inn i Jobbstrategiarbeidet. Det er ellers verdt å merke seg at det er svært lite vanlig å samarbeide med andre NAV-kontor i forbindelse med gjennomføringen av Jobbstrategien; kun 1 av 10 respondenter sier at de har samarbeidet mye eller noe med andre NAV-kontor, og 43 prosent oppgir lite eller intet samarbeid.



Figur 5.2 Hvordan har dette samarbeidet fungert i forhold til målgruppa for Jobbstrategien? Prosent

Resultatene i figuren bærer preg av det vi så i forrige figur, nemlig at en stor andel ikke har erfaring fra å samarbeide med ulike interne miljøer. Det er også problematisk å sammenligne aktørene med hverandre, fordi andelen som ikke har samarbeidet varierer. Vi legger likevel merke til at nær 33 prosent av kontorene beskriver samarbeidet med Arbeidslivssenteret som svært bra eller ganske bra. Igjen ser vi hvor lite involvert arbeidsgiverlosen og fylkeskoordinatorerne for arbeid og psykisk helse har vært i Jobbstrategiarbeidet i NAV.

Hva mener så NAV-kontorene om samarbeidet internt på kontoret? NAV-kontorene har et viktig utøvende ansvar for at Jobbstrategien blir implementert på en måte som er i tråd med intensjonene. Det er NAV-kontorene som er i kontakt med brukere og arbeidsgivere, og som har ansvaret for oppfølging, avklaring og tildeling av tiltak mv. Gjennom intervjuene har det kommet fram at mange coacher og koordinatorene har brukt en del tid i NAV-kontorene, for å gi informasjon og opplæring i Jobbstrategien og dens virkemidler. Når det gjelder det interne samarbeidet i NAV-kontorene, så viser svarfordelingene på noen utvalgte spørsmål at NAV-kontorene er veldig tilfreds med samarbeidsforholdene i eget kontor. De gir også en brukbar vurdering av samarbeidet med fylkesleddet:



Figur 5.3 Samarbeid internt i NAV-kontoret (prosent)

Gjennom intervjuene med fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene har vi sett at det har skjedd en del positive initiativer og endringer i NAV, som følge av Jobbstrategien. Et av de viktigste funnene i den forbindelse er de møtearenaene som har blitt etablert i fylkene, for å samle den kunnskapen som trengs for å få flere unge med nedsatt funksjonsevne inn i arbeid eller et utdanningsløp. Mange navn brukes om disse møtearenaene; arbeidsmøter, matchemøter, nettverksgrupper etc., men de tjener noenlunde samme funksjon; de skal være en møteplass for NAV-kontor, arbeidslivssenteret, Hjelpemiddelsentralen, coacher (og eventuelt koordinatorene) samt i noen tilfeller også koordinatorene for arbeid og psykisk helse, og de skal stimulere til tverrfaglig jobbing i NAV. Gjennomgang og drøfting av enkeltsaker er typisk i mange av disse møtene, og flere mener at møtene har gjort det enklere å finne løsninger for unge med nedsatt funksjonsevne inn mot arbeidslivet eller utdanningssystemet. Det er lite tvil om at den typen samarbeid og kompetansekobling som disse møtene representerer, er en av de viktigste endringene i forbindelse med innføringen av Jobbstrategien.

Når det gjelder spørsmålet om hvem coachene og koordinatorene synes det er viktigst å samarbeide med i arbeidet med Jobbstrategien, så trekkes NAV-kontorene, fylkesleddet, IA-rådgivere og arbeidsgivere fram som viktige samarbeidspartnere. Det er også et tett samarbeid mellom coach og koordinator i de aller fleste fylker, og flere coacher og koordinatorene har erfaring fra å jobbe med hverandre fra tidligere. Samarbeidet med NAV-kontorene er en av de relasjonene som blir opplevd som viktigst av coacher og koordinatorene, rett og slett fordi det er i NAV-kontorene den viktigste *NAV-jobben* blir gjort (oppfølgingen av brukere og dialog med arbeidsgivere). Mange beskriver samtidig en tung prosess med å komme inn i NAV-kontorene for å skape oppmerksomhet og engasjement rundt Jobbstrategien. Forankring av strategien hos ledelsen i NAV-kontorene nevnes som en nøkkelfaktor for et godt samarbeid og for å kunne oppnå resultater innenfor strategien. I tillegg er det en typisk erfaring at NAV-kontorene ikke tar kontakt med coacher og koordinatorene for å få vite mer om intensjonene bak Jobbstrategien – de tar kontakt for å få konkrete innspill til løsninger i de sakene de sitter med. For NAV-kontorene er det

viktig at samarbeid og dialog, for å oppleves som relevant, hjelper dem konkret i den daglige jobben.

Resultater fra spørreskjemaundersøkelsen viste at omlag 20 prosent av NAV-kontorene svarte at de har samarbeidet enten svært mye eller ganske mye med arbeidslivssenteret i forbindelse med Jobbstrategien. 60 prosent svarer at de har samarbeidet ganske lite eller lite/ingenting. Flere av coachene gir uttrykk for at virksomhetskompetansen ved arbeidslivssentrene er altfor lite kjent ved NAV-kontorene, og dermed ikke blir tatt tilstrekkelig i bruk. Manglende samarbeid blir også forklart som ulikt perspektiv og arbeidsmåte: mens arbeidslivssenteret henvender seg til NAV-kontoret for å sjekke om de har noen aktuelle brukere til den og den virksomheten, så har NAV-kontorene en brukertilnærming, der brukernes ønsker og behov er det som skal stå i første rekke. Gjennom intervjuene ser vi likevel at det skjer en del positivt på samarbeidsfronten, og også at Jobbstrategien har bidratt positivt til dette. Én coach kan f.eks. fortelle at økt vektlegging fra ledelsen ved arbeidslivssenteret på at de skal jobbe mer med enkeltsaker og mer med delmål 2 har lagt til rette for et tettere samarbeid mellom han som coach og rådgiverne ved arbeidslivssenteret. Økt oppmerksomhet om delmål 2 og inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne vil også være positivt for unge med nedsatt funksjonsevne. Det er lite tvil om at jobben med å skape økt oppmerksomhet om Jobbstrategien i arbeidslivssentrene i stor grad må gå via delmål 2.

Når det gjelder andre aktører, som Hjelpemiddelsentralen (HMS) og arbeidsgiverlos, viser spørreskjemaresultatene at dette er aktører som i liten grad benyttes internt. For hjelpemiddelsentralen sin del, så pekes det på flere årsaker; først og fremst at tjenesten fortsatt er veldig lite kjent i NAV, dernest at tjenesten er lite relevant for målgruppa for Jobbstrategien, som typisk har psykiske/sosiale utfordringer og ikke fysisk funksjonsnedsettelse. I noen fylker ser det ut til at Hjelpemiddelsentralen har særlig god kompetanse på kognitive hjelpemidler, som er mer relevant for målgruppa for Jobbstrategien. I disse fylkene har enheten blitt opplevd som en mer relevant samarbeidspartner, og blitt brukt i større grad. Også når det gjelder arbeidsgiverlos er hovedinntrykket at dette er en stilling som er lite kjent internt i NAV.

5.7 Oppsummering

Vår forståelse er at flere, både coacher og koordinatorene, fortsatt er usikre på om de faktisk gjør jobben sin slik det er ment at de skal gjøre det. Arbeidsbeskrivelsene er kanskje klare, men generelle, og de gir få signaler om hvordan man rent praktisk skal gå fram for å fylle stillingene. En mulig tolkning av dette er at både stillingen som coach og stillingen som koordinator er vanskelig å fylle, og at de har fått uklare retningslinjer sentralt for hvordan de rent praktisk skal gå fram. En annen forklaring kan være at manglende forankring ellers i organisasjonen har gjort det til en

krevede jobb å følge opp implementeringen av Jobbstrategien i fylkene og skaper usikkerhet rundt egen innsats.

Arbeidslivscoachene ser ut til å være relativt godt integrert ved arbeidslivssentrene, og jobber til dels side om side med IA-rådgiverne ute i virksomhetene. En effekt av dette er kompetanseoverføring, slik at også IA-rådgivere som før har snakket mest om delmål 1 og sykefravær, nå har blitt flinkere til å ta opp delmål 2 og inkluderingsarbeid med ledelsen ved virksomhetene. Ved noen arbeidslivssentre er det opprettet egne team for delmål 2 der også arbeidslivscoachen inngår. Andre beskriver at det er mindre oppmerksomhet rundt delmål 2 ved senteret.

37 av de 38 stillingene som ble opprettet i fylkene i forbindelse med Jobbstrategien er besatt. Selv om rekrutteringsprosessen noen steder har tatt lang tid, og til tross for en del utskiftninger underveis, har vi inntrykk av at de som jobber med implementeringen av Jobbstrategien er kompetente og ressurssterke, og er slik sett godt egnet til å fylle rollene sine. Likevel ser vi at mange opplever arbeidsbeskrivelsen fra direktoratet som uklar, og noen er usikre på om de faktisk gjør jobben sin slik det er tenkt. Særlig de som har liten tilknytning til fylkeskontoret eller arbeidslivssenteret fra før, eller jobber i et fylke med få etablerte møteplasser og samarbeidsrutiner mellom de ulike delene av NAV, bruker mye tid på å få innpass i relevante fora, etablere samarbeid og gjøre seg kjent i organisasjonen.

Ved noen fylkeskontor er det lite kultur for direkte styring og oppfølging av NAV-kontorene. I disse fylkene er både arbeidslivscoach og fylkeskoordinator i større grad avhengig av å bli invitert inn av NAV-kontorene, og det kan være vanskeligere å jobbe systematisk og langsiktig. Flere coacher og koordinatorene har lagt seg på en strategi der de har valgt seg ut noen NAV-kontor de samarbeider tettere opp i mot. Dette skyldes dels at det er vanskelig for en person å gi like god oppfølging til alle NAV-kontorene, og dels at de får bedre innpass ved enkelte kontor og prioriterer disse. Slik sett kan det være at de oppnår mer ved å konsentrere seg om utvalgte NAV-kontor framfor å følge opp alle kontor likt.

Vilje til samhandling på tvers av etablerte enheter internt i NAV ser ut til å være en suksessfaktor. Der slikt samarbeid eksisterer, er det lettere å utnytte ressursene i NAV og gi et godt tilbud til brukere og arbeidsgivere. Manglende forankring av Jobbstrategien i NAV, og særlig ved en del NAV-kontor, oppleves som et problem. Tilsvarende er det ønske om mer kontakt på tvers av fylkene, slik at gode arbeidsmetoder og praksiser kan spre seg.

Mange koordinatorene ønsker bedre oversikt over innsatsen ved NAV-kontorene og mer presis statistikk. Manglende målbarhet gjør at det er vanskeligere å synliggjøre innsatsen, og det er vanskelig å vite hvordan man ligger an sammenlignet med andre fylker.

Inntrykket er at alle fylkene prioriterer ungdom, selv om det varierer noe hvilke avgrensningene som er gjort. En del NAV-kontor fordeler sakene mellom veilederne etter fødselsdato på brukerne, ikke etter kjennetegn ved sakene. Med en slik praksis blir det i stor grad opp til den enkelte veileder å prioritere innenfor sine saker, og det blir vanskeligere å jobbe systematisk.

Det er gjennomgående et problem å identifisere personer innenfor målgruppa i registrene ved NAV-kontor. Dette fører til at en del åpninger i ordinært arbeidsliv går tapt, fordi en del NAV-kontor ikke klarer å skaffe kandidater når virksomheter tar kontakt og tilbyr praksisplasser. Det kan også gjøre at markedsavdelingen i NAV og rådgiverne ved arbeidslivssentrene blir mer forsiktige enn de ellers ville ha vært når de jobber opp mot potensielle arbeidsgivere. Her er det store variasjoner i hvor langt fylkene har kommet, og hvor systematisk de har klart å jobbe for å identifisere og kartlegge personer i målgruppa.

6 Arbeidsmåte på fylkesnivå

I forrige kapittel så vi hvordan Jobbstrategien er implementert og hvilken forståelse ulike aktører har av strategien. I det følgende går vi nærmere inn på hvordan arbeidet faktisk er organisert, og da særlig hvilke arbeidsoppgaver fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher har og samarbeidet mellom dem. Vi ser også på informasjonsarbeid i fylkeskontorene, og vi diskuterer fordeler og ulemper ved en system- versus individorientert tilnærming til oppdraget, særlig for arbeidslivscoachene. Til slutt går vi inn på erfaringer fra arbeidsgivere og brukere med oppfølgingen fra NAV, og da særlig arbeidslivscoachen.

6.1 Arbeidsoppgavene til fylkeskoordinator

Ut fra intervjuene ser det ut til at omlag to tredjedeler av fylkeskoordinatorene jobber full stilling med Jobbstrategien. Resten har andre oppgaver i tillegg, stort sett som koordinator for Tilretteleggingsgarantien. Mange framhever at Tilretteleggingsgarantien og Jobbstrategien hører naturlig sammen, og at dette er en god løsning. Andre forteller om andre, overlappende arbeidsoppgaver, som kvalifiseringsprogrammet, Ny Giv og annet. Andre arbeidsoppgaver kan også gi innpass i fora der de ellers ikke ville hatt adgang.

Jeg har mange forskjellige roller, jeg jobber jo ikke heltid med Jobbstrategien, det gjør jeg ikke. Tidvis har jeg gjort det, men i de senere månedene har jeg ikke gjort det. Sånn i oppstartsfasen og planlegging av 2013 og sånn, så var det mye jobbing med Jobbstrategien. Senere har jeg hatt litt andre oppgaver også. Fylkeskoordinator H.

En koordinator mener også at å koordinere Jobbstrategien i fylket ikke fyller en hel stilling i seg selv:

Jeg tenker at Jobbstrategien i seg selv fyller ikke en full stilling i fylket. Fylkeskoordinator S.

Imidlertid kan det se ut til at arbeidslivscoachene opplever samarbeidet med fylkeskoordinator som noe dårligere i de fylkene hvor fylkeskoordinatoren har mange andre oppgaver i tillegg. Vi kommer tilbake til dette når vi ser på samarbeid mellom de to stillingene.

Ser vi på hva fylkeskoordinatorene har gjort innenfor Jobbstrategien, er det fem arbeidsoppgaver som peker seg ut:

- Gjøre Jobbstrategien kjent ved NAV-kontorene
- Arrangere ulike møter og samlinger
- Følge opp arbeidet som gjøres ved NAV-kontorene
- Systematisere og holde oversikt over målgruppa i fylket
- Samarbeide med andre aktører.

En del av disse oppgavene går naturlig nok over i hverandre

I mange intervjuer forteller fylkeskoordinatorene at det gikk med mye tid, særlig i 2012, til å fortelle om Jobbstrategien til ledere og ansatte ved NAV-kontorene, i tillegg til å snakke om og kurse veilederne i de nye virkemidlene. Flere steder ser dette ut til å ha vært arrangert som en slags informasjonsturné, der mye tid har gått med til reising. Mange koordinatorene har reist rundt sammen med andre, som arbeidslivskoach og representanter for hjelpemiddelsentralen.

Vi hadde en idé om at det var viktig å legge vekt på at Jobbstrategien skulle være en del av de ordinære oppgavene som NAV utførte, at vi ikke skilte det ut som et prosjekt eller noe sånt, og la da vekt på å gå bredt ut, så vi brukte mye tid på å besøke NAV-kontorene, først med en presentasjon i forelesningsform som varte i 1,5 timer, der vi hadde med oss hjelpemiddelsentralen og materiell fra de andre felleseenhetene i fylket, altså arbeidsrådgivningskontoret, arbeidslivssenteret og tiltaksenheten. Fylkeskoordinator P.

I fjor var det jo veldig mye fokus på det der med å gjøre Jobbstrategien kjent. Både internt og eksternt. Og da var vi jo ute, jeg var på ledermøter og jeg var i alskens fora internt, og vi var ute og besøkte alle NAV-kontorene én eller flere ganger og snakket om Jobbstrategien og Tilretteleggingsgarantien. Det var det som var tema. Fylkeskoordinator M.

Som vi har sett tidligere opplever mange at Jobbstrategien er dårlig forankret ved NAV-kontorene, til tross for omfattende informasjonsvirksomhet.

Parallelt med dette ser en stor del av tiden også ut til å gå med til å arrangere møter, kurs og samlinger, både internt og eksternt, fra samlinger for arbeidsgivere til kurs for jobbsøkere. Noen av samlingene er prosjektorienterte og handler om å prøve ut ulike arbeidsmåter og virkemidler, mens andre i større grad inngår i det man må kalle ordinær oppfølging av NAV-kontor og opplæring av ansatte.

Vanlig arbeidsdag ja... Det er mye planlegging. Også er det dette her med koordinering, sånn som disse samlingene her, det er veldig mye å koordinere. Fordi det er forskjellige personer som skal både delta, både som deltakere og som innledere. Fylkeskoordinator V.

Vi skal prøve å få til sånne nettverkssamlinger for de NAV-veilederne som jobber mot ungdom, for det er flere store NAV-kontor som gjerne har egne ungdomsteam. Litt sånn oppfølging knyttet til ungdom og utfordringer. Hva er bra og hva har vi fått til, og hva trenger vi også videre. At de får delt erfaringer seg imellom da. Fylkeskoordinator S.

Det er få fylkeskoordinatorene som har direkte oppfølgingsansvar for brukere, men mange er med inn og bistår i enkeltsaker. Unntaket er én koordinator, som i stor grad har blitt brukt som en ekstra veileder, og blant annet har fått konverterte saker fra et NAV-kontor. Andre beskriver at det er nyttig å være med i en sak en gang i mellom for å se hvordan arbeidet foregår og for å lære av veilederne. Mange er med og gir råd i enkeltsaker, men uten å ta over ansvaret. I etterkant av møter hvor vanskeligere enkeltsaker blir diskutert kan også en del fylkeskoordinatorene ringe og følge opp veileder og høre hvordan det går. Ellers ser det ut til at flertallet av koordinatorene har lagt seg på en linje hvor de jobber med å gi innspill i enkeltsaker og virkemiddelbruk i møter og arbeidsverksted med veiledere ved de enkelte NAV-kontorene, slik denne koordinatoren beskriver.

Hovedaktiviteten som jeg administrerer og følger opp er arrangering av noe vi kaller arbeidsgruppemøter, som vi har på de enkelte NAV-kontor. Disse møtene har en sammensetning hvor jeg står for møteinnkalling og gjør avtaler med NAV-kontorene om når vi skal treffes, og hva slags agenda vi skal ha, og jeg fungerer også som møteleder når vi kommer ut på kontorene. Da stiller vi fra fylket med arbeidsgiverlos, coachen er ofte med, men ikke alltid, og av og til har vi med hjelpemiddelsentralen (HMS). Så møter vi da veiledere på NAV-kontorene, og dels diskuterer vi enkeltsaker, og da har vi i år valgt å se på de brukerne som har gått på AAP fra 2010, som vi sliter med å få over i arbeid eller annen aktivitet, vi har konsentrert oss om dem. Fylkeskoordinator H.

En koordinator presiserer at koordinatorene er nødt til å jobbe på et mer overordnet nivå og ikke begrave seg i enkeltsaker:

Jeg vil jo si at jeg synes jo ikke akkurat vi, når jeg møter på sånne fellessamlinger så synes jeg at vi jobber veldig forskjellig og jeg forstår liksom ikke at folk og mine kolleger kan ha flere individoppgaver på seg og mene at de jobber rett. Jeg har valgt å si at jeg støtter opp under NAV-kontor, ferdig pakke. Og ikke overtar eller blir en sånn superbruker i systemet. Jeg mener at når jeg er ferdig med dette, så skal det ligge noe igjen etter dette som gjør at vi kan kanskje slippe å ha slike aksjoner senere i livet. Men det er jo bare en visjon da. Fylkeskoordinator F.

Slik sett framstår arbeidsgruppemøtene som en god løsning, der fylkeskoordinator kan være med å drøfte og gi innspill, ikke minst for å prøve å motivere veilederne til å vurdere muligheten for ordinært arbeidsliv i større grad, men uten å ta over saker.

Som et ledd i den mer systematiske oppfølgingen av NAV-kontorene har mange koordinatorene laget lister over personer i målgruppa for Jobbstrategien i fylket og ved hvert kontor, og bruker disse listene aktivt ut mot NAV-kontorene. Noen fylker har i tillegg kartlagt alle elever og studenter som har fått innvilget utdanning som tiltak, og som er i ferd med å avslutte et studieløp, enten ved videregående skole eller ved universitet og høyskole, slik at de som ikke kommer seg ut i arbeid selv kan fanges opp. Dette framstår også som et godt verktøy for å følge opp NAV-kontorene.

Som en del av arbeidet med å lage lister og holde oversikt over målgruppa bruker en del fylkeskoordinatorer tid på å bedre samarbeidet med fylkeskommunen. Vi kommer tilbake til dette i et eget avsnitt om eksternt samarbeid, men nevner bare her at å etablere og videreutvikle samarbeid med eksterne aktører ser ut til å være en av de viktigste arbeidsoppgavene til fylkeskoordinatorene, og da særlig samhandling med fylkeskommunen rundt lærekandidatordningen og overgangen til arbeid fra videregående skole:

Og så skal jeg sitte i en gruppe hos fylkeskommunen som skal se på hvordan vi samhandler rundt lærlinger med spesielle behov som vi forhåpentligvis i løpet av året skal finne en smart løsning på sånn at vi til neste år er godt stilt i begynnelsen av siste semester på skolen, så vi har noen gode rutiner på hvordan vi klarer å bedre overgangen fra videregående til lære i bedrift, for de som trenger ekstra støtte. Ja, det tror jeg faktisk er de hovedtingene som jeg skal jobbe med høsten 2013. Fylkeskoordinator D.

Som en del av arbeidet opp mot eksterne aktører for å etablere godt samarbeid kommer også det mer generelle informasjonsarbeidet mange fylkeskoordinatorer utfører. Som vi allerede har sett har en betydelig del av informasjonsarbeidet vært rettet mot andre enheter internt i NAV, men

etterhvert som behovet for informasjon internt har avtatt, har man i større grad fokusert utad. Slikt informasjonsarbeid har vært blant annet stand på jobbmesser og i møter med brukerorganisasjoner og andre. Inntrykket vårt fra intervjumaterialet er at Jobbstrategien til en viss grad markedsføres mest indirekte, ved at man snakker om ungdom og om arbeidet som utføres, men ikke nødvendigvis kaller det Jobbstrategi. En del mener at det er lettere å snakke om Jobbstrategien indirekte, fordi folk ikke har hørt om den og ikke har et forhold til den, selv om de i praksis kan være opptatt av tematikken som ligger i Jobbstrategien.

Det er ikke noe folk kjenner til, ikke begrepet Jobbstrategi, men når jeg forteller at jeg jobber med dropouts og forebygge uførepensjonert ungdom så er det veldig kjent, det er noe som de fleste mener at ja det er det mye av og det er det fryktelig viktig å gjøre noe med. Det er liksom standard svar og det kommer alltid en historie, så jeg sier ikke at jeg jobber med Jobbstrategi, jeg jobber med en strategi som regjeringen har satt i gang for å forebygge og redusere uførepensjonering av ungdom. Og det høres veldig viktig ut synes alle. Det er vanskeligere å forklare, Jobbstrategi, regjeringens jobbstrategi. Det er vel ikke så mange som vet at det er en satsing mot det ute sånne ting. At regjeringen har noe sånt, det er litt mer ukjent. Fylkeskoordinator I.

Jeg tenkte det var naturlig at Jobbstrategien gikk inn som en del av ungdomssatsningen. Jeg snakker ikke spesielt om jobbstrategi når vi er rundt omkring. De fleste kjenner nok til Jobbstrategien og NAV kjenner til Jobbstrategien, men vi snakker om ungdom og hvordan vi kan inkludere de under 30 år som står utenfor. Fylkeskoordinator M.

Av andre arbeidsoppgaver som nevnes, er å oppdatere informasjon på intranett og bruke tid på opplæring. Dette inkluderer å oppdatere tiltaksportalen, utvikle mal for enkel utfylling av tilretteleggingsgaranti, kursing i bruk av Arena, som Jobbmatch-funksjonen for å matche arbeidsgivere og brukere, og ulike virkemidler, rapportering og utarbeiding av informasjonsmateriell. Sitatet under oppsummerer noen av oppgavene til fylkeskoordinatorene:

Jeg har fått en overordnet funksjon som koordinator - det betyr at jeg skal tilrettelegge for all aktiviteten som skal foregå i fylket vårt, det betyr at jeg har leveranser til fylkesdirektøren, avdelingsdirektøren, løpende. Jeg har en del rapportering, produserer en del materiale for navet, både på statistikk og analyse, men jeg er veldig opptatt av å produsere nyhetssaker, så man kan følge med det. Jeg er opptatt av å være operativ, jeg prøver å være med på så mange matchingmøter som det lar seg gjøre, nettopp for å ikke dette av lasset, for å skjønne hva som skjer. Og så er jeg med på alle større møtepunkter ellers, i forhold til samhandling med partene, osv. Det er en god kombinasjon av å sitte inne med beina på bordet, og det å være ute og være operativ, altså. Fylkeskoordinator U.

6.1.1 System- og individrettet innsats

Noen fylkeskoordinatorer reflekterer over hvilket nivå innsatsen deres bør ligge på.

Sitatene nedenfor gjenspeiler ulike syn, fra et overordnet systemperspektiv, til en klarere individorientering.

Jeg opplever jo at min rolle som fylkeskoordinator handler veldig mye om system, helhet og forståelsen av det ute i ytre ledd. Og hvis jeg skal nå de ute i ytre ledd, så må jeg jobbe med den metodikken som veiledere i NAV

jobber med for å stadig blir bedre på. Og det tenker jeg, alt vi har i våre system i NAV, det er bare at vi ser ikke alle mulighetene og vi bruker kanskje 10 prosent av de verktøyene og de mulighetene som ligger der. Og at vi bidrar dermed til å synliggjøre dette i for liten grad for brukerne selv. Jeg er også rådgiver og ballspiller på individualsaker, det er jeg, men det er på en måte ikke min rolle, oppfatter jeg, å ha noe med selve individet å gjøre. Jeg kan være en ballspiller for veilederen ute i NAV-kontoret, men det er ikke min jobb som koordinator, sånn jeg forstår det, å jobbe knyttet til enkeltindividene. Fylkeskoordinator K.

Det merket jeg jo på den samlingen som jeg var på nå, at inngangen på det her er litt sånn avgjørende i forhold til hvor man er utdannet hen, det utdanningsnivået og hvor man har jobbet hen, for å si det sånn. Mange som har jobbet på arbeidslivssentrene eller fylkeskontorene over år, er jo veldig opptatt av systemnivået og de øvre strukturene i samhandling opp mot fylkeskommuner og sånn, og jeg er mer på kanskje den i forhold til det å få det her inn i NAV-kontorene. Å få det ned på enkeltsaksnivå, enkeltbrukerne. Fylkeskoordinator L.

Dette viser igjen noe av bredden i tilnærmingene til rollen som fylkeskoordinator, og synliggjør igjen at selv om mandatet til fylkeskoordinatoren kanskje er klart, er det langt fra en konkret arbeidsbeskrivelse. Dersom man skal få flere unge ut i arbeid bør kanskje fylkeskoordinatorene i større grad jobbe på et overordnet nivå, for å dra med seg resten av organisasjonen, framfor å bruke for mye tid på enkeltsaker.

Jeg tenker at det er grenser for hvor mye to personer kan gjøre ved å gå inn og bare ta enkeltsaker, for det er ikke det det handler om, det handler om at vi er et stort maskineri som skal fungere bedre, og da må du litt ned og lete i et spekter av saker, sånn som jeg opplever det, for å se hva utfordringene er. Og så prøve å sette i verk tiltak mot dem. Fylkeskoordinator T.

6.2 Arbeidsoppgavene til arbeidslivscoach

Arbeidsoppgavene til arbeidslivscoachene skiller seg en del fra oppgavene til fylkeskoordinatorene, men det er også noen fellestrekk, særlig at også mange arbeidslivscoacher har brukt mye tid på å reise rundt og gjøre Jobbstrategien kjent og etablere et godt samarbeid med NAV-kontorene. Sitatet nedenfor er beskrivende for hvordan flertallet av arbeidslivscoachene jobber:

Det er jo i stor grad å prøve å få til et godt samarbeid med NAV-kontorene, og et godt samarbeid med IA-rådgiverne for å kunne være ute i bedriftene å bli etterspurt. Det er de to hovedretningene det handler om. Arbeidslivscoach M.

Mange arbeidslivscoacher beskriver at de dels jobber opp mot NAV-kontorene, dels opp mot arbeidsgiversiden, og at dette er de to viktigste oppgavene. På spørsmål om hvordan en vanlig arbeidsdag ser ut, svarer en annen:

Veldig variert. Det er møter ute i bedrifter, snakke om Jobbstrategien eller snakke om IA-plasser basert på en konkret henvendelse, det er interne møter med NAV-kontor, det er møter med meg og fylkeskoordinatoren, planlegging av neste dag. Jeg synes jeg sitter mye i telefonen. Ringer til bedrifter og tar kontakt med kollegaene og rådgiverne her for å finne bedrifter som er aktuelle. Det er kort oppsummert, det er en veldig variert arbeidsdag. Arbeidslivscoach V.

Ut fra gjennomgangen av intervjumaterialet vårt ser det ut til at arbeidslivscoachene jobber mer variert enn fylkeskoordinatorene. En del oppgaver går igjen:

- Informasjon til NAV-kontorene
- Jobbe med arbeidsgivere rundt inkludering
- Oppfølging av enkeltkontor
- Oppfølging av enkeltsaker
- Matching
- Eksternt samarbeid og markedsføring av Jobbstrategien
- Prosjektarbeid

Mange arbeidslivscoacher opplevde at de måtte bruke tid på å gjøre Jobbstrategien kjent internt før de kunne gå ut og etablere samarbeid eksternt. I første rekke brukte de mye tid på å presentere Jobbstrategien og sin egen rolle, gjerne i samarbeid med fylkeskoordinatoren. I ettertid har de jobbet med å etablere samhandlingsrutiner med NAV-kontorene og å holde oppe trykket på Jobbstrategien, slik at målgruppa skal bli prioritert. Selv om de ønsker å jobbe ut mot bedrifter, er de avhengig av å ha med seg NAV-kontorene først. Dette gjelder ikke minst i forhold til å få kandidater. Arbeidslivscoachene beskriver at mye av tiden i 2012 ble brukt til en informasjonsturné for å fremme Jobbstrategien, slik at alle NAV-kontorene ble besøkt.

Jeg merket fort at Jobbstrategien var det omtrent ingen som hadde hørt om på NAV-kontorene. Så jeg inviterte meg ut og har vært i nesten samtlige NAV-kontor i fylket. For jeg kan ikke snakke om Jobbstrategien hos bedriftene og hos lederne hvis ikke veilederne har hørt om det, for når ledere tar kontakt med NAV-kontor og snakker om Jobbstrategien så må de snakke samme språk. Så det brukte jeg store deler av 2012 på. Arbeidslivscoach V.

I fjor i mai var det veldig mye at jeg og fylkeskoordinatoren var med og holdt innlegg på NAV-lederkonferanser og markerte oss utad. Vi hadde også en slags NAV-kontorturné for å fremme Jobbstrategien og for å fremme at vi skal sette i gang og bli brukt, at min og koordinatorens stilling skal bli brukt. Når man har et fylke med mange kontor og store avstander, brukte vi mye tid på reising. Fram til oktober i fjor var det mye reising internt i NAV. Arbeidslivscoach R.

Den andre hovedoppgaven til arbeidslivscoachene er å jobbe opp mot arbeidsgiversiden for å skaffe praksisplasser, IA-plasser og arbeidsplasser. For å skaffe arbeidsplasser opplever noen at IA-rådgiverne er en god støtte, mens andre får lite drahjelp fra kollegene på arbeidslivssentret. Enkelte arbeidslivscoacher blir i tillegg brukt bevisst for å styrke kompetansen ved arbeidslivssenteret rundt delmål 2-arbeidet, noe som på sikt kan gjøre at flere er med og rekrutterer arbeidsplasser. En beskriver arbeidsgivere som positive, men også utrygge på hva det vil si å tilby IA-plass eller ta inn en person på arbeidspraksis. En arbeidslivscoach mener at det viktigste er å være tydelig og ærlig, slik at man snakker både om problemer som kan oppstå, og hva man i så fall gjør da, slik at man i størst mulig grad tar bort uforutsigbarheten for arbeidsgiver. Ellers beskriver flere at det er viktig å bruke tid for å etablere en god match mellom kandidat og arbeidsplass.

Den viktigste arbeidsoppgaven som er definert hos oss er nok å jobbe med arbeidsgiver for å gjøre dem motiverte for å ta imot folk som står utenfor arbeidslivet og gjøre dem kompetente så de klarer å gjøre det. Det tenker jeg er den viktigste jobben. Arbeidslivscoach B.

Så det er den IA-plass-jobbingen. Den tar lang tid, det er ikke alltid det blir match i første omgang, og det tar tid å finne riktig plass. For det arbeidsgiver må si noe om, selv om det står fint i mål og handlingsplaner at de er åpne for IA-plasser, så er det ikke alltid at det gjelder akkurat nå. Noen har mange, noen har ikke tid, noen skylder på at de ikke har plass, og veldig mange sier at de er jo så spesielle, det er vanskelig å finne plass til noen akkurat hos dem. Så da er det å jobbe med holdninger. Og så er jeg jo invitert med ut av rådgiverne, ute i bedrifter som ønsker å jobbe spesielt med delmål to, og snakker om Jobbstrategien der. Og hele tiden har jeg det med, kan vi skape i framtiden noen mulige plasser her? Arbeidslivscoach V.

Omtrent en tredjedel av arbeidslivscoachene ser ut til å konsentrere innsatsen rundt ett eller flere NAV-kontor og utvide etterhvert. De største kontorene ser ut til å bli prioritert. Fordelen med en slik arbeidsmåte er at man kan oppnå gode resultater og det kan være effektivt i forhold til å få flest mulig ut i arbeid. Med tanke på hvor vanskelig det ser ut til å ha vært å få til en god forankring ved NAV-kontorene og etablere samarbeid, har dette sannsynligvis vært en effektiv måte å konsentrere innsatsen, framfor å skulle dekket et helt fylke like godt. Ulempen er selvfølgelig at innsatsen blir ulikt fordelt internt i fylket, slik at noen kontor i liten grad får ekstra drahjelp, og brukere risikerer å få ulikt tilbud avhengig av hvilken kommune de bor i. De arbeidslivscoachene som har valgt å jobbe på denne måten har i stor grad jobbet med enkeltsaker. De følgende utsagnene illustrerer hvordan en del arbeidslivscoacher har knyttet seg tett opp til ett eller flere NAV-kontor.

Vi begynte med ett kontor, det ble bestemt innad her i NAV Fylke at jeg skulle begynne på det kontoret, det ble faktisk også bestemt hvem av saksbehandlerne der jeg skulle begynne å jobbe sammen med. Så vi fant ei som var aktuell, og så fikk vi til et veldig bra opplegg for henne, hun var ute etter fire måneder i full jobb, ute av NAV. Det begynte folk å se, og vi hadde flere sånne gode historier helt fra starten, som gjorde at det ble lagt merke til hva vi holdt på med, og dermed spredde det seg, da spesielt på det ene kontoret, at det ikke var så dumt å ta kontakt med meg. Og da snudde det etterhvert, saksbehandlerne på det kontoret begynte å kontakte meg i stedet for at jeg kontaktet dem. Etterpå spredde det seg til et annet kontor, der det var en saksbehandler som ville prøve det ut, og så har det spredd seg derfra, så nå jeg har mange i gang. Arbeidslivscoach C.

Jeg har fast arbeidsplass ved ett kontor en gang i uka. Der er det veiledere som bruker meg. Der jobber jeg med veileder, jeg er med på møter og jeg er ute og besøker virksomheter som har folk som er ansatt. Jeg gjør avtaler i forhold til de behovene som veilederen har. Og så følger jeg opp brukere eller arbeidsgivere avhengig av hva veilederen i NAV ønsker. Jeg overtar ikke arbeidet for brukerne, jeg jobber ved siden av, men jeg er med hvis veileder er utrygg. Da tar jeg en større en større andel av oppfølgingen eller hjelper til, men jeg overtar ikke. Så jeg jobber hele tiden sammen med noen. Arbeidslivscoach L.

Flertallet av arbeidslivscoachene er involvert i enkeltsaker, i større eller mindre grad. Det varierer imidlertid i hvilken grad de kun følger opp arbeidsgiver, er med og støtter veileder som følger opp brukeren, eller i praksis overtar mye av oppfølgingen av brukeren også. Noen få arbeidslivscoacher er lite inne i enkeltsaker. De to utsagnene nedenfor illustrerer noe av forskjellen:

Jeg har én bruker til nå, en som datt ut av en lærekontrakt. Så noen tar jeg, men ikke veldig mange. Men det sier seg selv, hvis du må være tett på 15, 20 stykker da rekker du ikke noe annet, og det er jo ikke derfor jeg er ansatt der. Arbeidslivscoach P.

Akkurat nå tror jeg det er 18 stykker som jeg jobber med, skal vi se... Jeg har 23 på benken som jeg har jobbet med, hvor noen av dem har gått ut i jobb, og et par stykker er avsluttet, så jeg regner ca. 18-19 som jeg fortsetter å jobbe med, i større og mindre grad. Noen av dem har faktisk fått lønnet jobb, men de kommer til å trenge oppfølging likevel. Men jeg har hatt 23 som jeg har registrert her hos meg, som har vært sånne som jeg har fulgt opp. Arbeidslivscoach J.

En arbeidslivscoach mener at det er lettere å finne en passende arbeidsgiver når hun har møtt brukeren, og jobber derfor også individorientert. En annen mener at det vil bli altfor ineffektivt å gå for mye inn i enkeltsaker. Flertallet jobber imidlertid sammen med veilederne, slik at arbeidslivscoachen tar oppfølging av arbeidsgiver og det som handler om forhold på arbeidsplassen, mens en NAV-veileder tar resten. Noen av arbeidslivscoachene opplever også at de i en del saker må passe på at veilederen gjør sin del av jobben. En slik arbeidsdeling kan fungere godt og også bidra til læring tilbake inn i NAV-kontoret.

Jeg har som jeg har fått ut. Men jeg har ikke fått dem ut via matchemøter. Jeg har fått de ut enten ved at jeg tar kontakt med saksbehandler, eller at saksbehandler har hørt om meg og sier at hør nå her, jeg har en Asperger her, kunne du tenke deg? Og så møter jeg han med Asperger, og så er ikke jeg så opptatt av Asperger, jeg er opptatt av at hva han kan og hva jeg kan selge inn til bedrift. Etter hvert tar jeg kontakt med en bedrift. I dag har jeg vært ute i to bedrifter og hatt evalueringsmøte etter en måned, hvordan går det, hva trenger dere, tidlig på. Selv om det går kjempebra og alle trives, så er jeg der uansett og følger opp. Da følger jeg opp bedriften, inklusive denne brukeren. De fleste gangene har jeg med meg saksbehandleren. Noen ganger går jeg alene, men de fleste gangene har jeg med meg saksbehandleren, for de skal også ha kontakt med bedrifter og brukeren. På den måten får vi kompetanseoverføring. Både det at jeg lærer hva NAV-kontoret gjør, og NAV-kontoret lærer også om Arbeidslivssenteret. Arbeidslivscoach K.

En arbeidslivscoach følger opp og bistår veilederne på et mer overordnet nivå, på en måte som ligner hvordan fylkeskoordinatorne jobber:

For det første jobber jeg mye en-til-en, tett på, jeg er veldig tett på, jeg driver veldig tett oppfølging. Jeg har laget et system hvor jeg har registrert alle brukerne i fylket, jeg gikk inn og leste om alle sammen, fant ut hvem de var, hvor gamle de var, hva slags utdanning har de, hva slags arbeidspraksis, hva slags sykdommer, hva er status pr i dag, hvor er de nå? Det gjorde at jeg fikk en rimelig god oversikt over hvem jeg hadde med å gjøre. Noen ganger har vi flere NAV-kontor på samme dag, f. eks. ett før lunsj og ett etterpå. Da jobber vi direkte mot de brukerne som er i vår målgruppe. Da tok jeg med meg alle de jeg hadde registrert, som jeg snakket om tidlige, og vi kikket på dem, men vi ber også kontorene i forkant om å lete fram noen aktuelle brukere som vi skal se på, om de er aktuelle for å gå ut i ordinær virksomhet gjennom Jobbstrategien. Så arbeidsverkstedene er en viktig del, men som jeg sier så jobber jeg også mye en-til-en. Arbeidslivscoach C.

En viktig del av det arbeidet arbeidslivscoachene gjør i praksis er å utarbeide en metode som går på å matche brukere fra NAV-kontorene med potensielle arbeidsgivere. En arbeidslivscoach gir en detaljert beskrivelse av denne metoden. Før arbeidslivscoachen tar kontakt med potensielle

arbeidsgivere må det være avklart fra behandlerens side at brukeren er klar for arbeid, og eventuelt stillingsprosent:

Først tar vi en kartleggingssamtale, og da er det saksbehandler, meg og bruker som sitter sammen. Da spør jeg alltid, "Har vi brukerens psykolog eller fastlege i ryggen på at vedkommende er klar til å gå ut i arbeidspraksis i ordinær virksomhet?", og i tilfelle hvor stor stillingsprosent vi har ryggdekning for å sende vedkommende ut i. Arbeidslivscoach P.

Videre må det være klart hva slags type jobb det er snakk om. Etter en kartleggingssamtale med bruker og veileder tar arbeidslivscoachen med seg informasjon tilbake til arbeidslivssenteret og finner ut om det finnes aktuelle IA-bedrifter. Dersom det ikke gjør det, kan kandidaten selv sette opp en rangert liste over aktuelle arbeidsplasser, med navn og kontaktinformasjon, som coachen kan ta utgangspunkt i. Dersom det finnes en aktuell IA-bedrift blir IA-rådgiver brukt som kontaktperson.

Når arbeidslivscoachen har funnet en aktuell arbeidsgiver avtaler hun eller han et uformelt møte med bruker og arbeidsgiver, som kan brukes til å bli kjent, avklare forventninger og gi mer informasjon. Dersom alt går fortsatt går greit, kan man avtale et kontraktsmøte, der alle relevante papirer undertegnes, og dersom alt går bra kan NAV-veilederen etterhvert overta oppfølgingen av arbeidsforholdet. Mange arbeidslivscoacher beskriver at de jobber på en måte som ligner denne. Man starter med brukere ute i NAV-kontorene, vurderer aktuelle arbeidsgivere, og så tar coachen jobben med å få skaffe arbeidsplass, enten selv eller i samarbeid med IA-rådgiverne:

Jeg jobber med NAV-kontorene i utgangspunktet hva slags behov brukerne har, ser på CV-er, ser på interesser, hva de ønsker å jobbe med for å få til en god match i forhold til arbeidsgiverne. Og så, når NAV-veileder tar kontakt og vi har dette på plass, så undersøker jeg her hos oss med rådgiverne, hvilke bedrifter kan være aktuelle, og så tar jeg enten kontakt igjennom rådgiverne eller ringer direkte og inviterer meg ut i en samtale, og så er jeg gjerne ute i en samtale alene, og så har jeg med meg bruker og veileder kanskje, og så kanskje hjelpemiddelsentralen er med. Arbeidslivscoach V.

Andre jobber tett med markedsteamene og med loggene som fylkeskoordinator har laget over brukere, og tar dette som utgangspunkt for å finne brukere som er klare for å komme ut i arbeid.

Vi bestemte oss veldig raskt i fjor høst når vi egentlig begynte i august at vi er nødt for å tenke at dette er et prosjekt. Som følger – holdt på å si – kalenderåret. Og, dermed så må vi fort få tenkt, eller få den tenkningen om Jobbstrategi ut på kontorene. Vi fant ut at disse markedsteamene som NAV-kontorene har, noen fungerer veldig bra, noen mindre, men det har begynt å komme seg. Det må være basisen. Der finner vi òg disse kandidatene vi skal ta ut. Og, så har jeg vært med en god del av disse markedskoordinatorene ut i bedriftene. I forhold til kandidater vi har. Arbeidslivscoach F.

Arbeidslivscoachene har også bidratt til å være med og oppdatere arbeidsflyten for å ta inn personer på IA-plass:

Vi bruker også noe som heter IA-plass-metodikk. Til den andre avtalen ble det lagt et tillegg til IA-avtalen i forhold til dette med å ta inn folk på IA-plass. Her i fylket er det laget et oppsett om hvordan dette skal foregå, hva gjør NAV-kontor og hva gjør arbeidslivssenteret. Denne metodikken bruker jeg som et grunnlag når jeg

jobber med brukere og bedrifter. Det jeg ser er at det er behov for å bygge ut denne metodikken. Arbeidslivscoach K.

Etter det vi forstår har denne metodikken blitt oppdatert og lagt inn i retningslinjene for hvordan IA-rådgiverne skal jobbe med delmål 2. Vi kommer tilbake til matching av brukere og arbeidsgivere i neste kapittel, når vi ser på innsatsen som gjøres ved NAV-kontorene.

I likhet med fylkeskoordinatorene er svært mange arbeidslivscoacher aktivt med og arrangerer konferanser, samlinger og seminarer, holder foredrag og er med på møter, både internt og eksternt. IA-konferansen, møte med arbeidsgiverorganisasjoner, brukerutvalg og brukerorganisasjoner, interne fagsamlinger og fellesmøter med bedrifter er aktiviteter som går igjen. Mange nevner frokostmøter med arbeidsgivere som et godt forum.

Vi har næringsmøter, lokale frokostmøter, lunsjmøter, erfaringsamlinger, sånne typer møter rundt om i hele fylket. Så det går jo mye på informasjon her, det går jo litt på diskusjoner og da, å prøve å få fram hva trenger arbeidsgiverne for å kunne inkludere og få de til å se mulighetene og få gode diskusjoner og overføre erfaring i forhold til å få gode opplevelser av å inkludere da. Å gjøre det vellykket, også at de er vellykket når de gir folk jobb eller når de har fått folk som har kommet fra feilplassering på en måte, at de også er en viktig avklaring og sann og diskutere flere måter å gjøre det på. Arbeidslivscoach B.

Vi kommer nærmere tilbake til eksternt samarbeid senere i kapittelet.

Også mange arbeidslivscoacher har brukt tid på informasjonsarbeid, internt og eksternt. En del oppgir også at de bruker en del tid på å gjøre Jobbstrategien kjent og etablere samarbeid med eksterne aktører, som helsetjenesten og fylkeskommunen.

Flere bruker informasjonsmaterialet som er utarbeidet i direktoratet som utgangspunkt og lager sine egne presentasjoner og kursmateriell. Erfaringene varierer noe, men flertallet av de som uttaler seg om temaet har tatt utgangspunkt i det utsendte materialet og bearbeidet det for å lage sine egne presentasjoner.

Jeg har laget min egen presentasjon ut i fra det. Jeg er veldig opptatt av at jeg skal bruke det som allerede er der. Jeg finner ikke på noe nytt, det er unødvendig. Det var bra da det endelig kom. Det tok jo et år, tenker jeg. Sånn at når vi endelig fikk opp noen foiler vi kunne bruke så var det veldig bra. Arbeidslivscoach V.

Nå har vi fått noen sånne foiler også, som er ganske hendige å ha med seg, men mye av det bør justeres. Arbeidslivscoach A.

En annen forklarer at de ikke helt har kommet i gang med markedsføring overfor bedriftene ennå, fordi informasjonsmaterialet ikke har vært klart:

Det handler om at vi skal gi et materiale som kan gå ut til alle IA-bedriftene primært, for jeg kobler meg på disse IA-rådgiverne for jeg tenker at det er noe som er utrolig viktig at man får innpass i de IA-bedriftene for der har vi en inngang til bedriftene allerede igjennom IA-avtalen sånn at hvis vi får de opp å stå i forhold til å være inkluderende og ha fokus på de unge så har vi kommet et stykke på vei i hvert fall. Så det blir et kurs som blir gitt igjennom arbeidslivssenteret da, men at jeg er med på å utarbeide og kjøre det for nettopp å få innpass i flere bedrifter. Arbeidslivscoach M.

På spørsmål om de har inntrykk av at Jobbstrategien er godt kjent, får vi svar som tyder på en del usikkerhet og variasjon. Jobbstrategien ser ut til å ha blitt mer kjent, men er fortsatt ikke godt kjent.

Ja. Eller både ja og nei. Jeg føler at vi har kommet langt. Jeg føler at internt på arbeidslivssenteret har delmål 2 fått en opprustning [...]. Vi diskuterer mye bruken av det å avklare personer på et tidlig tidspunkt. Jeg føler at arbeidslivssenteret er flinke, veldig engasjert og at det går godt. Jeg synes også at NAV-kontorene har fått større kompetanse om emnet. Men jeg ser mange positive ting som er i gang. Samarbeidet mellom NAV-kontorene, markedskoordinatorene, vi på arbeidslivssenteret og hjelpemiddelsentralen har blitt formidabelt bedre. Nå vet alle NAV-kontorene hva Hjelpemiddelsentralen holder på med og de vet hva kognitive hjelpemidler er. Arbeidslivscoach R.

Nei, det kan nok bli bedre kjent. Da tror jeg det at IA-rådgiverne har ut mot IA-bedrifter... jeg opplever det at noen IA-rådgivere har bra kontroll, og så er det noen som synes da at delmål 2 i IA-avtalen er veldig vanskelig. Arbeidslivscoach P.

En arbeidslivscoach mener også at det er mindre interesse blant arbeidsgiverne rundt delmål 2 og inkludering enn rundt de andre aktivitetene og samlingene arbeidslivssenteret arrangerer, selv om de som deltar, er fornøyd:

Ja de er veldig fornøyde når de går. De er litt fاملende i starten, for vi utfordrer dem jo veldig. Men det er ikke god respons, det er ikke mange som melder seg på. Det er ikke, det er mange flere som melder seg på hvis vi har en erfaringssamling om sykefraværsoppfølging Da er det større interesse, alle vet at det er en jobb vi må gjøre og.. Ja mens inkludering så er det jo mer for de spesielt interesserte og det er jo bare godtatt da, at det ikke er like stor påmelding. Arbeidslivscoach B.

Andre forklarer at de ikke er så opptatt av å snakke om Jobbstrategien i seg selv. Som særlig det først sitatet viser, er det sannsynligvis en viss sammenheng med at Jobbstrategien er relativt lite kjent, og at man heller bruker andre innfallsvinkler i møte med f.eks. arbeidsgivere, og disse to faktorene kan også gjensidig forsterke hverandre:

At noe heter Jobbstrategien er egentlig uinteressant. Arbeidslivscoach T

Jeg tror Jobbstrategien er forholdsvis NAV-intern, selv om vi har vært ute på en god del bedrifter og informert. Men det er likevel.. Nå har vi ikke snakket så mye spesifikt om Jobbstrategien alle steder heller, vi har heller snakket om de personene det gjelder, og den bistanden de trenger. Ellers så blir det veldig mye mer konkret om personer og behov og tilrettelegging, helt konkret jobbing sånn sett. Sånn generelt sett så vet jeg ikke om jeg kan si at Jobbstrategien er godt kjent blant bedriftene, det tror jeg nok er å ta litt hardt i. Arbeidslivscoach J.

En del av arbeidslivscoachene, og da særlig de som i større grad jobber på systemnivå, legger vekt på å prøve ut ulike arbeidsmetoder og prosjekter.

Så derfor så prøver jeg i den jobben jeg har her, å gjøre disse strategiske tenkningene, kan vi prøve ut små prosjekter rundt omkring for at vi skal både involvere NAV-veilederne og IA-rådgiverne og bedriften sånn at man lager en eller annen form for metode som kan brukes videre på en, målet er jo å få disse ut i arbeid og da må vi se metodisk på det tenker jeg. Arbeidslivscoach M.

Ja. Det er jo forskjellige prosjekter, og også overgang fra studier og til jobb, og en del større virksomheter. Arbeidslivscoach T.

En del prosjekter handler om å jobbe systematisk med større arbeidsplasser for å skaffe praksisplasser. En del av disse prosjektene har spredd seg mellom fylkene via erfaringsamlingene, og tyder på at dette oppleves som en god måte å jobbe på. Vi tar med en del sitater her, for å vise bredden i prosjektene:

Jeg jobber også veldig mye mot prosjekt. Jeg får i gang prosjekt hos virksomhetene der de går i gang med... Det er en kommune, i helsesektoren, som jobber med rekruttering av nedsatt funksjonsevne. De rekrutterer mange, for jeg jobber med veiledning av arbeidsgiveren i forhold til samhandling for å få folk i helsesektoren med nedsatt funksjonsevne ut i jobb. Arbeidslivscoach L.

Vi har startet opp med et lite prosjekt med en bedrift og noen brukere hvor vi skal teste ut gruppeoppfølging og mentorskole, og det er veldig artig og det bruker jeg litt tid på. Det er jo noe med at vi skal trygge mentorene i den rollen, så når vi nå er inne i en stor arbeidsplass så har vi en gruppe på ti mentorer så det vil være en god måte å se på hvordan vi får trygget dem som en gruppe og om vi kan ta noen lærdom så vi kan bruke det ut mot øvrige mentorer som vi bruker i arbeidet med å få ungdommene ut i arbeid. Arbeidslivscoach M.

Vi har et stort prosjekt ved et kjøpesenter, vi fikk innpass hos senterledelsen i forhold til Jobbstrategien, de ville ta imot ungdom, og en fra NAV-kontoret fikk innpass [...]. Det var veldig vellykket, fordi vi fikk samarbeidet mye tettere, NAV-kontoret, coachen, inkluderingsgruppen ved arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen var på plass. Vi fikk jobbet aktivt med prosjekt, ikke bare snakke i alle fora, men faktisk gå ut å prøve seg og gjøre noe sammen. Og det var veldig vellykket. Arbeidslivscoach N.

Vi lager våre egne små miniprojekter, nå skal jo jeg i gang med et sånn stort kjøpesenterprosjekt, utplassere masse ungdommer, og da har jeg laget en arbeidsgruppe sammen med en gruppe NAV-kontor, har med IA-rådgiver, og dette er forankret og er kjempespennende, så dette er liksom mitt prosjekt nå, som jeg er inne i, hvor jeg også skal være med å bistå med oppfølging, hvis de ikke vil gjøre det selv. Arbeidslivscoach H.

Andre prosjekter handler i større grad om intern samhandling:

Det var enkelte ildsjeler på senteret som ikke ville vente til stillingen som arbeidslivscoach ble fylt. De satte i gang et prosjekt og tenkte at den nye arbeidslivscoachen kunne bli med når han/hun ble ansatt. De satte i gang strukturerte matchingmøter der flere fagenheter er samlet og hvor NAV-leder kan melde inn saker. Da ble det tverrfaglig diskutert. Vi dro rundt på de tre store bykontorene med personer fra Hjelpemiddelsentralen og Arbeidslivssenteret. Der hadde vi saksveiledning. Arbeidslivscoach R.

I et fylke har man satt i gang jobbklubb spesielt rettet mot målgruppa:

Vi skal jo ha en jobbklubb som er spesielt rettet mot målgruppen, om det satsningsområdet som er i overgangen fra utdanning til jobb. En av tiltaksbedriftene skal ha ansvaret for å drive det, ha den daglige driften, mens jeg og koordinatoren skal ha tett oppfølging, få rapport en gang i uka for å høre hvordan det går med hver enkelt av kandidatene, om det er god nok progresjon, og hvis det ikke er det skal vi gå inn og se hva vi kan gjøre. Dette er vår satsning på dette punktet, hvor det står at vi skal ha spesielt fokus på overgangen mellom utdanning og jobb. Koordinatoren har gjort en kjempejobb, han har temmelig god kontroll på hvor mange som er aktuelle for dette tilbudet, og så lar vi dem selvsagt prøve å skaffe seg jobb selv når de er ferdige med utdanningen nå i juni, men de som ikke har klart det i løpet av juni-juli-august, de fanger vi opp i august,

og så kommer de inn i jobbklubb i 16 uker, med både teori og praksis, hvor målet er å få 60-70prosent av dem ut i jobb i løpet av den perioden. Arbeidslivscoach C.

Å samle lærdom fra slike prosjekter som har utviklet gode arbeidsmetoder, for så å spre dem på tvers av fylkene, ser ut til å være en potensielt viktig gevinst ved arbeidet som er gjort innenfor Jobbstrategien.

6.2.1 System- og individrettet innsats

Mange arbeidslivscoacher problematiserer hvordan de bør jobbe, og fordeler og ulemper ved å jobbe på et overordnet nivå versus oppfølging av enkeltsaker, planmessig og ad hoc. Noen få coacher er klare på at de ønsker å jobbe systematisk og på systemnivå, og i liten grad jobbe med brukere. De ønsker å jobbe systemrettet, eller med å utvikle gode arbeidsmetoder, slik som i prosjektene vi så over. De mener at det er veilederne som kjenner brukerne og virkemidlene best, og ønsker ikke å overta for dem. Dette handler også om hva som er mulig for en person å rekke over. For å få volum på aktiviteten er man avhengig av at flere jobber godt og arbeidsrettet. Å jobbe for individrettet blir sett på som ineffektivt.

Det er jo lettere når du jobber systematisk også på systemnivå enn når du jobber med enkeltindivider. Den mer sånn "gjør arbeidslivet i stand til"-biten, den forsvinner hvis du begynner å bruke ressursene våre på enkeltindivid. Arbeidslivscoach B.

Derfor prøver jeg i den jobben jeg har her, å gjøre disse strategiske tenkningene - kan vi prøve ut små prosjekter rundt omkring for at vi skal både involvere NAV-veilederne og IA-rådgiverne og bedriften sånn at man lager en eller annen form for metode som kan brukes videre på en, målet er jo å få disse ut i arbeid og da må vi se metodisk på det, tenker jeg. Arbeidslivscoach M.

I noen tilfeller er jeg med ut men jeg kan ikke si ja til det for da er jeg spist opp med en gang. Så vi må prøve å finne en balanse her og det synes jeg at jeg har klart å gjøre. Jeg har en rullestolbruker i nabofylket, og han har jeg sagt at han skal jeg følge opp. Den tar jeg for jeg ønsker at vi skal få det til der. I og med at det er fokusert veldig på rullestolbrukere og vi har bare en, da må jeg være sikker på at han er fornøyd og at bedriftene er fornøyd. Arbeidslivscoach U.

En beskriver at hun jobber systemrettet, men på individnivå:

Jeg har valgt å ha noen bedrifter, så det er ikke det. Noen bedrifter gjør jeg andre ting for. For mange av dem har de brukerne jeg har fått inn. Når vi sier at jeg jobber individrettet og har med meg en saksbehandler fra NAV-kontoret, ja, vi jobber individ der og da, men det er veldig systemrettet, fordi vi driver faktisk og utvikler noe, vi driver faktisk med kompetanseoverføring til hverandre i den individuelle jobbingen med akkurat denne brukeren. Det er mye planlegging på forhånd. Hvilken metode skal vi bruke? Hvilken tilnærming? Skal vi bruke AI-metodikk eller skal vi la han prate masse? Skal det være noen terapeuter med? Selv om individet er til stede, er det en del systemjobbing også, fordi vi driver og utvikler en samhandling som ikke har vært så god, eller noen plasser ikke vært til stede i det hele tatt. Det er formålstjenlig. Arbeidslivscoach K.

Noen jobber i stor grad med enkeltsaker, men er nøye med å framheve at de ikke skal ta over veilederens rolle med individuell oppfølging.

Jeg synes ikke at det er riktig for meg og drive å gå med, altså det er veilederne i NAV-kontoret som kjenner brukerne aller best og jeg har ikke noe rolle i det å foreta en sånn, den tette jobbingen med de på individnivå, jeg tenker arbeidslivscoachen, jeg er jo bare et menneske og skal egentlig ivareta hele fylket og da tenker jeg at jeg må jobbe på en litt mer strategiske måte enn det å gå og hente en bruker og leie ham ut på en arbeidsplass, man kan godt gjøre det for å lære seg og erfare noen ting, men at det skal være hovedarbeidsmetoden, det klarer ikke jeg helt å se fordi at ikke ligger det driftsmidler i forhold til den jobben som arbeidslivscoachen skal gjøre, og der er det ikke muligheter for et menneske å rekke over et helt fylke i forhold til å skal hjelpe flere brukere. Arbeidslivscoach M.

Når jeg diskuterer med andre arbeidslivscoacher så vet jeg at det er jo mange som har direkte brukeroppfølgning, det er jeg tydelig på at det skal ikke jeg ha. Jeg er ikke veileder. Og jeg har vært veldig klar på det, og jeg har lederen min veldig med på det også. Jeg har en annen rolle. Arbeidslivscoach V.

Hvis du skal jobbe med individ så kommer du fort i det problemet at du ikke kjenner forhistorien godt nok. Du må på mange måter begynne om igjen, og det er ikke særlig effektivt. Sånn at ... Jeg har ønsket å få de så formidlingsklare som mulig, sånn at oppfølgeren fortsatt står som kontaktperson i forhold til en tilretteleggingsgaranti. At jeg heller har, på en måte, bistått bedriften, kanskje i kort eller lengre tid. I forhold til hvis det dukker opp ting. Rett og slett fordi det er det som skal være den framtidige måten å jobbe på. Så jeg ser min jobb veldig mye inn i bedriftene og være med å tilrettelegge for bedriftene og så selge det inn som en sånn mulighet ut ifra at de har etterspurt kompetanse. Arbeidslivscoach F.

Noen få jobber i stor grad med enkeltsaker, og mener at det er givende og gir resultater, selv om mengden totalt ikke blir den helt store. En annen trekker fram at det i praksis er vanskelig bare å følge opp arbeidsgiver uten samtidig å følge opp brukeren til en viss grad. Noen har også dreid i retning av mer arbeid på systemnivå.

Så er det jo noen her, og sikkert med god grunn, som stiller spørsmål om er du for mye, har du for mye individfokus? Altså, du er alene, du er en person, så hvis du bare skal jobbe med enkeltsaker, hva får vi ut av det? Og det er sikkert et godt spørsmål det også altså. Men jeg tror at på en annen side og at det er viktig når man kommer bort i disse personene og sakene, så får du energi og det er veldig meningsfylt, og en får jo til noe og. Og det blir resultater ut av det. Selv om det er klart at det blir jo ikke et kjempevolum i og med at de sakene jeg jobber med, de jobber jeg alene med. Og hvis en da tenker et helt fylke så blir det ikke så veldig mange i forhold til den porteføljen som hele fylket har. Arbeidslivscoach D.

Stillingen er jo sånn at jeg skal følge opp bedriften, og så skal NAV-veileder følge opp personen. Nå har jeg hatt en sånn vanskelig sak som jeg jobber med nå, en som er utplassert. Og det jeg ser er at jeg må snakke veldig mye med NAV-veileder, og så blir det sånn trekant. Men nå har jeg også begynt å snakke litt med brukeren også, jeg har vært i møter hvor bruker er til stede, for jeg ser at ikke bare kan ha arbeidsgiverkontakt uten å snakke med brukeren også. Så de skillene der, det synes jeg blir vanskelig, at jeg bare skal følge opp arbeidsgiveren, og saksbehandler bare skal følge opp brukeren. Jeg tror også at mange NAV-veiledere ikke helt skjønner hva jeg skal gjøre, hva min rolle er, "Hvorfor skal du..." Jeg får litt følelsen av å trække i andres bed, hvis du skjønner. [...]Jeg synes det er litt vanskelig å ha bare arbeidslivkontakt uten å ha brukerkontakt. Arbeidslivscoach H.

Vi har... Ja, vi følger jo opp disse brukerne, men vi har etterhvert i mindre grad har fokus der, og i større grad fokus på det systemrettede arbeidet, både internt og ut mot arbeidsgivere. jeg vet ikke helt hvor vi ender opp, så jeg er litt spent på det, forsåvidt, men jeg tror at den dreiningen vil være viktig, både for å kunne hjelpe flere, og for å kunne gjøre oss selv overflødige i større grad. For sånn som vi har jobbet nå så ser jeg at det iallfall vil ta veldig lang tid å komme i mål fordi vi gjør en så stor del av jobben. Arbeidslivscoach J.

Sitatene over viser stort sprik i hvordan arbeidslivscoachene har definert rollen sin. Fordelen med å organisere arbeidet ulikt er at man kan gjøre tilpasninger til behovet i hvert enkelt fylke. I neste omgang har man også flere arbeidsmodeller å jobbe ut fra dersom funksjonen som arbeidslivscoach skal videreføres. Uansett viser disse refleksjonene at klarere retningslinjer må til dersom man ønsker en mer ensartet arbeidsmåte blant arbeidslivscoachene.

6.3 Samarbeid og arbeidsdeling mellom arbeidslivscoach og fylkeskoordinator

Hvordan har fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene fordelt oppgavene seg i mellom, og hvordan oppleves arbeidsdelingen? Vi ser først på hvordan samarbeidet oppleves av fylkeskoordinatorene, og deretter på arbeidslivscoachenes erfaringer.

I de fleste fylkene beskrives samarbeidet som godt eller svært godt; personene utfyller hverandre og jobber godt sammen. Geografisk nærhet ser ut til å ha vært en fordel, men ikke en forutsetning. Flere fylkeskoordinatorer beskriver arbeidslivscoachen som sin viktigste samarbeidspartner.

Vi har en kjempegod match, og vi utfyller hverandre på en veldig god måte. Det er klart at jeg har fått den stillingen jeg gjør best, hun har fått den stillingen hun gjør best. Hadde det vært motsatt så hadde det ikke gått så bra. Det er noe med at de har klart å plukke ut riktige folk og da. Jeg tror den matchen der er viktig, for vi jobber veldig tett, og hun sitter jo over den glassgangen der, ikke sant? Og det er ikke langt unna. Sånn at vi jobber veldig tett. Fylkeskoordinator N.

Vi har en veldig god arbeidsdeling, hun er dyktig på individnivå. Vi har brukt mye tid på å forstå tiltaksporteføljen til NAV. Så jeg opplever at jeg har på et vis, sånn at hun kan være i stand til å etterspørre mer når hun har saker ute i de lokale kontorene. Fylkeskoordinator K.

Samarbeidet har vært fint. Jeg har hatt kontor plass sammen med hun som var arbeidslivscoach fram til januar. Og vi har gjort en del felles ting og hatt en del felles prosjekter da. Fylkeskoordinator S.

Noen fylker har faste møtepunkter mellom koordinator og coach.

Vi prøver jo ihvertfall å ha ett møtepunkt i uken, for å informere hverandre litt på hva som foregår. Også er det jo òg litt sånn i forhold til at det er en del enkeltsaker som vi både møtes på i fellesskap og en del der vi fordeler, sånn at det blir jo en del sånne konkrete saker som er ute. Ellers så er det jo litt, for min del, vært å prøve å løse meg opp litt da. Prøve å skaffe meg litt oversikt, hva det faktisk er for noe. Det er ikke noen uker som har vært like, for å si det sånn. Fylkeskoordinator L.

Ja, altså, vi har jo det ukentlige møtet, det har vi jo. Også selvfølgelig møtes vi jo løpende når vi har noe å snakke om. Vi her jo òg ute, spesielt ute i kontorene, sammen også. Fylkeskoordinator M.

De aller fleste ser også ut til å mene at arbeidsdelingen mellom de to stillingene har fungert greit. Ingen av informantene har gitt uttrykk for at arbeidsdelingen har vært uklar, til tross for at både fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher i en viss grad har tolket og utformet stillingene selv, og at det er stor variasjon i oppgaver og perspektiv på arbeidet.

Nei vi har ikke vært uenig i forhold til grensdragninger men vi har vært litt uenig om og det er kanskje litt strategi og samarbeid med arbeidslivssenteret og NAV-kontorene når det gjelder i hvilken grad skal NAV arbeidslivssenter ha en rolle i enkeltsaker og hvordan møte skal vi ha en rolle da. Så der har vi hatt litt diskusjoner og litt uenighet men jeg tror det er bra i dag i hvert fall i forhold til det. Fylkeskoordinator B.

Jeg tror at den rollefordelingen er grei. Fylkeskoordinator T.

Ja, oss imellom har vi en grei arbeidsdeling. Jeg tar meg av det indre og hun tar seg av det ytre. Fylkeskoordinator M.

Det er stort sett samsvar mellom koordinatorenes og coachenes erfaringer med samarbeidet og arbeidsdelingen mellom de to rollene. Også arbeidsdelingen framstår som grei i de aller fleste fylkene. Noen arbeidslivscoachene ser likevel ut til å være noe mindre fornøyd med samarbeidet enn det fylkeskoordinatorne gir uttrykk for. Dette gjelder særlig de som samarbeider med en koordinator som har mange andre oppgaver.

Det er en trapp opp og en trapp ned mellom oss, jeg føler at arbeidsdelingen er veldig grei, og vi har strukturerte møter en gang i uka, hvor vi oppsummerer om det er noen nye ting som har kommet på, eller, utfordringer, eller, ting vi må se på, som koordinatoren da må ta tak i, og gå inn til sine ledere her med. Så vi har faste møter. Så vi har absolutt et godt samarbeid. Arbeidslivscoach A.

Vi hadde nettopp et møte, vi to, pluss hver vår avdelingsdirektør, hvor vi hadde en liten sånn oppsummering av vårt arbeid i Jobbstrategien før sommeren, og da ble vi spurt om dette, hvordan vi samarbeidet og sånn, og da var vi iallefall veldig enige om at det gikk veldig greit. Så nei, jeg tror vi er godt fornøyd. Han har nettopp fått fast jobb, og er veldig glad for det. Arbeidslivscoach C.

Det skulle vært mer samhandling opp mot fylkeskoordinator, men jeg vet at han har enormt mange arbeidsoppgaver. Det er vel det at det er så mange arbeidsoppgaver. For det går ikke på henne, for hun er et kjempeflink og kunnskapsrik. Men det er de arbeidsoppgavene. For å få mer system på ting kunne det ha vært større samhandling med fylket. Hun er fylkeskoordinator for mange andre satsinger. Jeg ser at de som har koordinatører som ikke har så mange ting har en større samhandling og kanskje mer jobb på systemnivå enn der vi har kommet. Vi samhandler godt, men vi skulle gjort det oftere. Vi skulle satt oss ned og laget noen strategier. Når vi møtes sier vi alltid det, men det blir ikke gjort. Arbeidslivscoach K.

Arbeidsdelingen ser i stor grad ut til å være at fylkeskoordinator har hovedansvaret for det interne, som oppfølging av NAV-kontorene, mens arbeidslivscoachen jobber opp mot arbeidsgiverne. Hvem som tar resten av det eksterne samarbeidet varierer noe mer.

Koordinatoren tar mye av det interne og opp mot fylkeskommunen. Og også en god del av generell informasjon til NAV-kontorene og sånt, og presser på litt der. Jeg har jo ingen makt som sådan, jeg kan ikke gå rundt og begynne å kommandere lokalveiledere til å gjøre ditt og datt, jeg bare henstiller til at "Nå må du gjøre det og det, eller så blir det ikke gjort noe her". Men koordinatoren kan presse på litt, både på.. Eller, særlig på fylkesnivå da. Jeg synes det fungerer veldig bra, den arbeidsfordelingen vi har, og det samarbeidet vi har rundt det, for min del fungerer det aldeles utmerket. Arbeidslivscoach I.

Jeg opplever sånn grovt sett, koordinatoren tar litt det interne og jeg skal jobbe ut mot det primære, går ut mot virksomhetene, det er det grove bildet, så er vi bare to så vi samarbeider tett. Vi gjør ting sammen innimellom, men alle bedriftsprosjekt har det i hovedsak, også i tillegg samarbeider vi med høgskolene, selv om det kanskje skulle ligget på koordinatoren, men det synes jeg er veldig allright for å markedsføre Jobbstrategien og ute også

på høyskolene. [...] Og vi tenker likt etter å ha diskutert også, så vi går mest i samme retning og det er bra. Arbeidslivscoach U.

En arbeidslivscoach beskriver at arbeidsdelingen har vært uklar:

Det har vært litt uklart for meg hvordan vi skal fordele oppgavene og til hvem. Jeg synes det går bedre nå. Vi vet å utnytte hverandre bedre. Men det har vært en prosess. Veldig uklart hvem som skal gjøre hva. Jeg har lurt litt på hensikten med en koordinator. Arbeidslivscoach R.

6.4 Samarbeid mellom NAV Fylke og andre aktører

Vi ser her nærmere på det arbeidet som gjøres på fylkesnivå for å bedre samarbeidet med NAV og eksterne aktører, i første rekke innenfor helse og utdanning. Vi tar for oss fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher samlet, siden det varierer hvem som har tatt på seg de ulike oppgavene.

6.4.1 Helse – NAV Fylke

Flere av informantene våre ønsker seg et tettere samarbeid med helsetjenesten. Dette gjelder både arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer. Inntrykket vårt er at de færreste har gjort noe konkret for å bedre på samarbeidet, men flere ønsker seg eller planlegger å jobbe for et bedre samarbeid, og da spesielt rundt psykiske lidelser. Flere fylkeskoordinatorer viser til at en del NAV-kontor har rapportert inn behov for bedre samarbeid, spesielt med Distriktpsikiatriske sentra:

Vi får tilbakemelding på at mange kontor sliter med forholdet til psykiatrien. DPS-ene, lokale rus- og psykiatriteam, samhandlingen der er ikke bra nok, og det må vi ta tak i, det er ett av de oppfølgingspunktene som vi må følge opp på fylket, prøve å få til iallefall et møte med psykiatrien i fylket, rundt hva NAV sin rolle er, og våre målsettinger, og samtidig høre hva deres mål og mening med virksomheten er, og om det er mulig å få til et grensesnitt hvor vi jobber bedre sammen. Det kan være stort spenn fra de tyngste til de letteste diagnosene. Fylkeskoordinator H.

Det var noe av det første vi snakket om, tilbakemeldingen fra en del NAV-kontor, eller de aller fleste egentlig, det er jo den samhandlingen med nettopp DPS-ene, eller med psykiatrien, at de har et stort behandlingsfokus, og vi har et stort arbeidsfokus, og her blir det en krøsj. Og er det da mulig å snakke sammen? Jeg har vært litt borti [...]et prosjekt der det var tunge psykiatriske pasienter som ble koblet mot arbeid. Og de har gode resultater. Arbeidsgiverne er veldig positive var tilbakemeldingen. Det krever tett oppfølging i en periode, men det gir så mange sånne effekter som bygger folk opp, i stedet for å bygge dem ned. Fylkeskoordinator H.

Flere arbeidslivscoacher sier det samme:

Det jeg har lyst til å jobbe med litt videre, som vi kanskje ikke har kommet så langt med ennå, men som jeg har lyst til å ta tak i nå over sommeren og forhåpentligvis ta tak i nå over sommeren og da, det er å jobbe enda tettere med behandlingsapparatet, å kunne jobbe sammen med dem også ute på arbeidsplassen. Ta med seg behandlerne, DPS og disse fra kommunehelsetjenesten og så videre, at vi kan samarbeide tettere med kandidatene ute i bedrift, der de skal trene, at vi kan ha en felles plan på treningen ute i bedrift. For nå føler jeg at vi jobber litt sånn på sidelinjen av hverandre der vi burde jobbet tettere. Arbeidslivscoach N.

Og så tror jeg også på tverrfaglig samarbeid med NAV og helsevesenet i større grad. Arbeidslivscoach I.

Et par coacher forteller at de er i gang med å utbedre samarbeidet med behandlingstjenesten i fylket. En viktig del av arbeidet er å utvikle en felles forståelse for når det er bra med aktivitet og hva slags type aktiviteter som kan være aktuelt.

Det tredje vi holder på med er at jeg, arbeidsgiverlosen og lederen for psykisk helse-prosjektet her i [fylket], vi har begynt en tur rundt på DPS-ene (Distriktpsikiatriske sentre) for å se om vi kan få til samarbeid og samarbeidsavtaler med dem, det er vel fire av dem her i fylket. Vi har begynt med en av dem, og det viser seg at de er veldig enige med oss i at vi ikke må tenke behandling først og så jobb, men tenke en kombinasjon her, at de kanskje begynner litt forsiktig i jobb, kanskje én eller to dager i uka, og så går de på DPS-en en dag eller to i uka, og hvis de får problemer på jobben så kan de snakke om det på DPS-en, "hva gjør vi med dette?", og så kan de prøve ut noe nytt i jobb, og så.. Ikke sant, en sånn gradvis utvikling hvor de får hjelp til hvordan de skal håndtere vanskelige situasjoner som måtte oppstå i arbeidslivet, sånn at de kan styrke seg mer og mer, og etterhvert komme ut i ordinære stillinger. Så det har vi tenkt å få til først en avtale med nå til høsten, og så gå videre til de andre kontorene etterhvert, vi tenker at det er viktig å få til avtaler med disse sentrene. Mange av våre brukere går allerede på DPS-ene en eller to dager i uka. Arbeidslivscoach C.

Jeg tror nok at vi og har hatt et fokus på behandlingsapparatet kan du si, for der er nok kanskje litt ulike holdninger da rundt forbi sånn innenfor psykologtjenesten, psykiatrien, distriktpsikiatriske senter og sånne ting. Sånn at hva holder en på med og går det an å gjøre to ting på en gang? Eller når en har et psykisk problem er det viktig å nærmest beskyttes mot å jobbe eller kunne det vært bra med både litt jobb samtidig som en kan gå i behandling eller en type terapi. Så der tror jeg nok og, sånn som jeg har forstått det her hos oss da og den erfaringen jeg har, så kan det være litt sånn ulike synspunkter på det. Så det å få helheten her å få hele systemer og de ulike aktørene og institusjonene til å tenke og å dra i samme retning, det tror jeg er kjempeviktig. Og det er vel slutt på den tiden der en trudde at det var skadelig å jobbe, og ja, hva vil det si å være syk og frisk? Og vi beveger oss jo alle på en skala, men i det store og det hele så mener vel både psykiatrikerne og ryggspesialistene at det kan være ganske bra å være i en form for aktivitet, og faktisk det kan være en frisk faktor i seg selv. Arbeidslivscoach D.

Alt i alt ser det ut til å være betydelig rom for å bedre samarbeidet med helsesektoren, både ved det enkelte kontoret og på fylkesnivå.

6.4.2 Utdanning - NAV Fylke

Så er det dette som går på høyskole og videregående skole - overgangen mellom utdanning og arbeid som er viktig å hjelpe til med, hvis man kan fange opp disse ungdommene som sliter litt tidligere og på en god måte. Fylkeskoordinator B.

Uklare ansvarslinjer mellom fylkeskommunen og NAV er noe som går igjen i mange intervjuer, og som flere mener kan bli bedre. Et bedre samarbeid her vil gi NAV større mulighet til forebyggende innsats og å komme tidlig inn. Dette gjelder særlig overgangen fra yrkesfaglig studieretning på videregående skole når elevene skal ut som lærekandidater.

Så det har jo vært mye snakk om innholdet i det for det er jo mange uklarerheter, folk vet ikke riktig når fylkeskommunens ansvar slutter, og når begynner NAVs? Fylkeskoordinator V.

Ja, jeg mener at når det gjelder de som er i videregående opplæring, og som er i et løp, men det løpet må tilrettelegges bedre, de mener jeg at NAV ikke burde hatt noe med å gjøre. Fylkeskoordinator T.

Akkurat grensesnittet mellom NAV og fylkeskommune er uklart, var uklart, fra før. Fylkeskoordinator K.

Så det hadde jo vært greit - og det har vi snakket om på disse samlingene også - å få laget en forskrift om hvordan - hvor langt går ansvaret vårt i forhold til skolen og FK? Arbeidslivscoach I.

Da tar vi de som er ferdige nå, de går ikke inn før det da, jeg vet noen fylker gjør det men det sier jeg at det får skolen ta seg av. Men allikevel, det må være en grense, så får skolen gjøre sitt, så får vi ta de få, jeg tror det var snakk om en 8-10 som da ikke får fast jobb etter lærlingetiden sin. Arbeidslivscoach U.

Ja, det har jo vært litt sånn diskusjoner mellom fylket, mellom fylkeskommunen og NAV, hvem de hører til. Det er jo veldig dumt for de som det gjelder da tenker jeg. Så OT og NAV kan absolutt samarbeide

En fylkeskoordinator gir en reflektert beskrivelse av noe av det som er utfordringen i samhandlingen mellom fylkeskommunen og NAV knyttet til utdanning, nemlig grunnleggende ulike mål.

Jeg ser at vi har noen utfordringer på strukturelt nivå i forhold til hovedintensjonen på utdanningssystemet og på velferdssystemet, eller NAV-systemet. For at NAV har som hovedmål for all sin oppfølging, arbeid først. Mens utdanningssystemet har som hovedmål for alt sitt virke, ferdig utdanning, gjennomført. Og det er klart at fylket vil aldri få gjennomført på en elev som de har fått gjennom første og andre videregående, og som de ikke får i en lærebedrift med to år og et kompetansebevis eller et lærlingebevis, mens for NAV er ikke det så viktig. Der er det noen kryssende problemstillinger, fordi at NAV vil da vurdere noen av disse ungdommene, som fylkeskommunen gjerne vil ha gjennomført på, til at du kan skaffe deg et arbeid uten å ha noe mer kompetanse. Og da vil vi stå med noen av disse ungdommene som vil være i Jobbstrategiens målgruppe som da skolen gjerne skulle sett at gjennomførte to år i lære, men som NAV sier at det er ikke den veien vi vil gå. Og da sliter vi i forhold til å finne smarte løsninger for de ungdommene. De ungdommene faller ofte mellom to stoler, og det er svært uklare målsettinger i forhold til hva vi skal ha ut av de som er i systemene våre. Fylkeskoordinator D.

Problemet med uklar ansvarsfordeling mellom NAV og fylkeskommunen er at en del ungdommer risikerer å bli kasteballer i systemet. Dette ser særlig ut til å være et problem for de som skal ut som lærekandidat etter 2. år på yrkesfaglig studieretning, men som ikke er sterke nok faglig til at lærekandidatbedriftene klarer å ta imot, eller som har andre utfordringer.

Det handler mye om yrkesveiledning og det handler mye om samhandling på det tidspunktet før ungdommen tar valget og før videregående skole er med på laget, for så fort ungdommene har tatt et valg og videregående skole er med på laget, så blir NAV den store stygge ulven som sier at det går faktisk ikke hvis det er nødvendig at NAV er med på laget. Fylkeskoordinator D.

Samarbeidsavtalen har vært et hinder i forhold til ungdom og skole her. Det har ikke vært noe klarhet i samhandling mellom fylkeskommunen og NAV i forhold til ungdommer som er på vei ut av lærlingplassene sine på grunn av sykdom. Da er de kasteballer. NAV-kontoret sier nei, vi tar ikke den saken, den må dere ta. Og det har de ikke kompetanse til å ta, slik at brukeren kommer til NAV og må begynne på nytt igjen, istedenfor at man lager støttesystem i virksomheten. Så det har vært uklarheter i forhold til den samarbeidsavtalen. Og det samme med dem som ikke får lærlingplass på grunn av funksjonshemming. Arbeidslivscoach L.

Flere på fylkesnivå mener at det ligger et stort potensiale i å utvide samarbeidet med utdanningssektoren, og at skolene bør gi bedre kunnskap både om velferdsstatens forpliktelser og

rettigheter, og om arbeidslivet. Flere etterlyser bedre kunnskap om NAV og hva NAV faktisk kan bidra med for å sikre gode studieløp og forebygge frafall:

Det må til en opplæring blant fylkeskommunens rådgivere i forhold til hva NAV faktisk skal tilby, og være behjelpelig med. For det virker som at det er litt manglende informasjon på hva velferdsstaten skal bistå ungdom med i en slik fase, for arbeidsavklaringspenger er ikke nødvendigvis løsningen på alt her i verden. Samtidig så blir det slik at fylkeskommunens ansatte ringer oss og nærmest tror at vi kan ordne en AAP, men det er jo ikke slik det foregår, dette er jo ungdom som er fylt 18 år og er myndige og må gå på NAV-kontoret selv og eventuelt søke en ytelse. Bare det enkle der virker helt ukjent for fylkeskommunen sånn som vi har opplevd sakene, med veldig pågående rådgivere, og da har vi meldt tilbake at vi ikke ønsker å ha det sånn. De må gi bedre veiledning til ungdommene, for både foreldre og ungdommer er førstegangsreisende på en sånn tur og da fortjener de bedre veiledning fra skolen, mener vi. For den synes vi blir mangelfull. Fylkeskoordinator I.

Jeg tror det skorter litt på markedskompetansen rundt omkring på enkelte skoler, altså. Og det med at barn og unge faktisk lærer hva NAV egentlig er for noe, hva meningen med det er, hvorfor vi har det, hva forplikter det i samfunnet? det med å vite hva NAV er, og å vite hvorfor vi har en velferdsstat og hva som gjør at vi kan ha det, den kunnskapen der tror jeg man burde ha mer fokus på. Jeg mener jo at dette er rent samfunnsfag, så det burde vært en del av samfunnsfaget. Og særlig hvis man er spesialpedagog-rådgiver på en VIDEREGÅENDE SKOLE, så bør du vite hvordan NAV-systemet fungerer, altså, hvordan man søker ytelser på NAV. Det vet de veldig lite om, de har ikke noe særlig greie på det i det hele tatt. Arbeidslivscoach I.

Vi har hatt en runde med OT- tjenesten. I fjor hadde vi to foredrag hos OT- tjenesten for å bl.a. gjøre dem klar over det med kognitive virkemidler. Vi brenner litt for at de skal bruke det mye tidligere enn det vi ser nå. Særlig i forhold til Asperger og ADHD, slik at de ikke dropper ut av utdanningen, eller videregående. Det er et ok samarbeid som selvfølgelig kan forbedres. Vi håper også på å komme mer i kontakt med de lærer opp de som har lærlinger, slik at lærlingveiledningen blir så god som mulig, men det tror jeg ikke vi kommer i gang med før til neste år. Vi ser at veldig mange i målgruppa er folk som ønsker lærlingplass eller som har droppet ut av et lærlingforhold. Arbeidslivscoach R.

Andre mener at de har greit samarbeid:

Men vi har hatt et godt samarbeid med fylkeskommunen da, i forhold til videregående opplæring, men ikke vært ute på skole. Men vi har brukt mye tid på å innføre det, sentrale personer i yrkesskolen. Hvordan det har kommet videre, det er jeg litt usikker på. Men Jobbstrategien er noe som fordrer tid for å ha effekt. Fylkeskoordinator S.

Og, oppfølgingstjenesten. Det har vi ikke nevnt. Men, der har vi gode rutiner for å fange opp... Jeg har jo en person som ikke fikk et fjerde år. Der var vi jo enige med oppfølgingstjenesten at han har ikke noe mer å hente. Det var han som jeg ville ha inn på sånn trucksertifikat og sånn. Det er det ... det var vi enige om. Så skolen slapp ikke den personen før vi diskuterte litt gjennom hva som var reelt og mulig. Om det var mer å hente på et fjerde år. Så det har kommet seg. Arbeidslivscoach F.

Flere steder jobbes det med å forbedre samarbeidet rundt videregående opplæring, ikke minst for å fange opp de som faller ut og for å ta tak i de som ikke kommer i arbeid etter endt utdanning:

Vi har laget en samarbeidsavtale med fylkeskommunen. Delavtale tre handler om de elevene som ikke går ut som en ordinær læring i kontrakt men en sånn type lærekandidatordning. Det betyr at de får i utgangspunktet når de er ferdig så får de ikke et fullverdig bevis, men de får et delkompetansebevis, så rollen min der er å ta, å få henvendelser i fra fylkeskommunen og vise til rette instanser i NAV i forhold til hvilket NAV-kontor som skal

bistå videre. Det skal egentlig rette seg mest mot veiledning av hva vi i NAV kan tilby ute på en arbeidsplass, med hjelpemidler, veiledning av den arbeidskompetansen vi har osv, osv, men til nå så har det handlet mest om inntektssikring ved at fylkeskommunen har funnet fram til en lærekandidatplass og så vil ikke arbeidsgiver betale for den innsatsen som ytes, og da blir det sånn, hva gjør vi nå? Vi skal jo være den siste løsningen, men der er vi i en dialog med fylkeskommunen. Fylkeskoordinator I.

Og jeg har blitt trukket sånn at jeg har vært med på en del møter utover vinteren og våren her, i forhold til Ny Giv, så jeg fikk være med på møte med hun som sitter på mye i forhold til lærerkandidatbiten og overgangen fra skole til lærekandidatordning. Og jeg fikk være med å gå gjennom og revidere samarbeidsavtalen for NAV og fylkeskommunen, i forhold til lærerkandidatbiten. Jeg fikk Fylkeskoordinator L.

Så vi har også, det har jeg ikke nevnt men vi har også et samarbeid med videregående nivå her hvor vi fikk en liste nå i mai over de som er lærlinger men som ikke har fått seg fast jobb så i mai, sånn at vi sikrer at de får den støtten slik at de ikke blir gående uten å gjøre noe nå til høsten. Ha fokus på dem, så det var ganske nyttig det samarbeidet med fylkeskommunen da. Så vi holder fokus på, så vi slipper å få dem inn på listen vår. Arbeidslivscoach U.

Flere koordinatorene forklarer at de jobber med å bedre samarbeidet med universitets- og høgskolesektoren. I slike tilfeller prøver NAV å være på tilbudssiden, nettopp for å være tidlig ute og for å forebygge. Flere har også vært inne og informert om hva NAV kan bidra med, f.eks. ulike typer tilrettelegging.

Høgskolen har vært veldig fin å samarbeide med, men det har vel kanskje ikke vært det engasjementet som... Det virker ikke som om de egentlig kjenner så mye til de studentene som har nedsatt funksjonsevne, de har ikke så mye kontakt tror jeg. Men de har jo en egen kontaktperson for funksjonshemmede studenter. Da vi var ute i fjor foreslo vi at det skulle synliggjøres bedre, det tilbudet de har og det tilbudet vi har i forhold til studentene, fordi vi fant ikke noe på nettsidene eller noe sånt. Og det har de endret på etter det møtet. Så det tok vi opp nå sist vi var der, da har de endret på det og så har de også lagt inn arbeidslivscoachen som kontaktperson, sånn at det er synlig for studentene der. Fylkeskoordinator V.

Vi har også begynt å et samarbeid med studentsamskipnaden, fordi de registrerer jo også veldig mye dropouts fra sine, altså fra studenter, men de har ikke noe register på hvor de går, altså de vet ikke om de skifter studium eller noe sånt noe. Fylkeskoordinator F.

Vi er med på noe som heter et prosjekt med alle utdanningsinstitusjonene i fylket, alle høyskolene. Men det er ikke nødvendigvis jeg som sitter inne i det, som fylkeskoordinator, men det er litt som jeg tenker, at vi må fronte alle våre... Jeg holdt på å si det som vi skal samarbeide om, det må vi gjøre mange flere enn jeg som er fylkeskoordinator. Så vi har noen gode samarbeidsarenaer som vi bare bygger videre på, og vi skaper ikke noe nytt. Fylkeskoordinator K.

Nedsatt funksjonsevne kan oppfattes ulikt av ulike instanser, og de med behov for tilrettelegging blir ikke nødvendigvis fanget opp av utdanningsinstitusjonen:

De har kanskje ikke blitt oppfattet som person med nedsatt funksjonsevne? Hjelpebehovet deres har kanskje ikke vært oppfattet godt nok da, eller vært godt nok ivaretatt. Jeg ser at det mangler informasjon om tilrettelegging for de med nedsatt funksjonsevne, og i forhold til tilretteleggingsgarantien så opprettet jeg en nettverksgruppe som heter nettverksgruppe for nedsatt funksjonsevne. Fylkeskoordinator V.

Så jobber jeg med høgskolen i fylket, for det er den gruppen som ikke har kontakt med NAV i det hele tatt. De som er der som et ledd i tiltak, i utdanning som et tiltak de har jo oppfølging fra NAV, eller de skulle hatt, skal

ha. Men de andre, hvordan skal vi få tak i dem, eller hvordan skal de få tak i oss ved behov? Da har jeg vært og informert om Jobbstrategien for kontaktperson der, også står navn og telefonnummeret mitt og litt om Jobbstrategien på hjemmesiden. Vi vet for eksempel at veldig mange har et skjult hørselstap som ikke står noe sted og som sliter psykisk på grunn av det og som muligens har behov for hjelp og tilrettelegging for å få seg en jobb. Arbeidslivscoach V.

Flere, enten koordinator eller arbeidslivscoach, eller begge, forsøker å kartlegge de som holder på å avslutte opplæringen, slik at NAV kan komme tidlig på banen og bistå.

Vi har jobbet med innkalling av ungdommer, i samarbeid med en rekrutteringsbedrift, og så har vi fått med universitet og høyskoler. Det er jo overgang fra studie til jobb da, så der har vi fått noen kontaktpersoner, så det er veldig greit å ha relasjoner der. Det er jo i forhold til hva de kan melde inn, komme med aktuelle personer på et tidlig stadium da. Det behøver ikke å være gjennom NAV i det hele tatt, ikke sant. Også skal vi jo arrangere jobbklubber på universitetet nå. Det er mye skjult ledighet der. Studieveilederne har god oversikt over hvordan man skal sette sammen en grad, og slike ting, men kanskje mindre kunnskap om arbeidsmarkedet, hva de skal bruke dette her til. Arbeidslivscoach T.

Vi har jo etablert dialog med fylkeskommunen i forhold til ungdom som dropper ut, eller ikke fullfører videregående skole. Vi har egne lister der, som vi screener og bruker. Vi har fulgt opp høyskolesystemet vårt her i fylket, vært i dialog med høyskolene, hvor vi da har gitt tilbud til utdanningsinstitusjonen om at vi kan gi ekstra bistand, både i forhold til tiltak, oppfølging, overgang fra utdanning til arbeid, så vi er veldig tett på. Fylkeskoordinator U.

I et fylke ser man konkret på områder der NAV og høyskolesektoren har felles interesse i å samhandle, også på et helt tidlig stadium, for å forebygge:

Høgskolen ser jo selvfølgelig at det er mange som går der uten å produsere studiepoeng, og de lurer jo på om det er noe de skal gjøre. Skal de gi noen beskjed til NAV, hva... Ja, og det er jo sånne ting som de lurer på da, og hvordan en skal samhandle dem. Det er det vi skal diskutere nå da, og kanskje det at NAV-kontoret kan ha en sånn trekantsamtale før de begynner å studere. Sånn at vi kan være med og veilede om de satser på rett studium. Sånn at en skal unngå flere som går dødt løp, for å si det sånn. Fylkeskoordinator R.

6.5 Oppfølging av arbeidsgivere og brukere

Som diskutert tidligere var planen vår å rekruttere informanter blant virksomheter og brukere direkte fra NAV-kontorene. Dette viste seg å være vanskelig å få til i praksis fordi det var få NAV-kontor som ønsket å bli intervjuet. En del av disse igjen hadde få brukere utplassert i praksis i ordinær virksomhet. Derfor valgte vi til slutt å rekruttere informanter via arbeidslivscoachene. De er dermed ikke representative for hva slags oppfølging som vanligvis gis av NAV, eller hvordan slike arbeidsforhold fungerer. Derimot kan de gi et bilde av hvordan arbeidslivscoachene jobber med å følge opp arbeidsgiver og bruker i et praksisforhold. Derfor har vi valgt å legge dette temaet inn i kapittelet om arbeidsmåte på fylkesnivå.

For å bevare informantenes anonymitet har vi tatt med få detaljer om arbeidsplassen og brukerne som er i arbeidspraksis.

Inntrykket vårt fra intervju med arbeidsgivere og brukere som er i praksis i bedrift er at både arbeidsgiverne og brukere har varierende erfaringer med NAV. Nå som de har mer eller mindre direkte oppfølging fra arbeidslivscoach er de gjennomgående fornøyd med oppfølgingen og bistanden de får, men flere refererer til negative erfaringer til NAV tidligere.

Det tyder på at måten arbeidslivscoachene jobber på, fungerer godt, og at dette er læring som NAV bør ta med seg i det videre inkluderingsarbeidet. Her skal det riktignok påpekes at det er lettere å gi god oppfølging når man kun har en håndfull utplasseringer man skal holde kontakten med, enn hvis man sitter som veileder med ansvar for en portefølje på 200 brukere. Mye tyder likevel på at arbeidslivscoachene har utviklet en god modell for å følge opp brukerne.

6.5.1 Erfaringer fra brukerne

Brukerne vi intervjuet forteller om hyppig skifte av veileder:

Jeg har hatt veldig mange. Det var flere ganger at jeg ikke fikk beskjed om at jeg hadde fått ny saksbehandler. Når jeg ringte visste jeg jo mange ganger hvem jeg skulle spørre etter, men så nei, "du har skiftet saksbehandler du, fikk du ikke brev i posten?". Tidligere NAV-bruker.

Flere forteller om trusler om kutt i stønad, og at de tidligere ikke har blitt hørt, før de fikk en veileder som endelig tok seg tid:

Ting begynte å skje da jeg fikk NN. Hun hørte mer på meg, hun var opptatt av å finne ut hva jeg kunne og ville. Hun begynte med å legge alt jeg sa inn i systemet, sånn at det var på NAV siden min. Hun hørte mer på meg og hun hørte hva jeg hadde lyst til å gjøre, hun satt ikke og sa hva jeg måtte gjøre. Hun ringte jo rett som det var til meg, uansett om jeg bare var på kurs eller noe, hun ringte og spurte hvordan det gikk, og det har jeg aldri opplevd med noen av de andre saksbehandlerne. Tidligere NAV-bruker.

Denne brukeren ble etterhvert utfordret av veileder til å prøve seg i arbeidspraksis, og arbeidslivscoach ble koblet på. Etter en periode i arbeidspraksis, med tett oppfølging fra

arbeidslivscoach fikk brukeren tilbud om fast deltidsstilling, som etterhvert ble utvidet til mer ansvar og full stilling, og arbeidslivscoach avsluttet oppfølgingen. Både mentor og tilretteleggingstilskudd ble brukt i begynnelsen for å sikre god oppfølging og tilrettelegging.

En annen bruker, med en fysisk funksjonsnedsettelse, er stort sett fornøyd med NAV. Hun forteller at NAV hjalp til å skaffe praksisplass da han ikke fikk plass som lærekandidat. Hun går nå første år som lærekandidat i en bedrift, og trives der. Planen er å fullføre lærekandidatløpet i bedriften. Det tok litt tid før bedriften var fysisk tilrettelagt, men etter at det var på plass har hun ikke opplevd store problemer. Oppfølgingen fra NAV beskrives som god. Det er også søkt om midler til mentor, men dette er ikke innvilget ennå.

Erfaringen fra denne brukeren skiller seg fra de andre brukerne vi har intervjuet, som beskriver en lengre vei fra de først kom i kontakt med NAV, til de fikk arbeidspraksis eller ble ansatt.

Ellers er det få av brukerne som kan gi en presis beskrivelse av hva slags oppfølging de har fått (oppfølgingsvedtak, aktivitetsplan eller ytelser), hvem de egentlig har hatt kontakt med (stilling) og hvilke tiltak de har fått fra NAV, men ut fra det arbeidsgiverne beskriver, har arbeidslivscoachen spilt en viktig rolle i oppfølgingen av flere av brukerne vi har intervjuet.

6.5.2 Arbeidsgivernes erfaringer

Arbeidsgiverne vi har snakket med var generelt positive til inkludering, både som rekrutteringskanal og som en måte å vise samfunnsansvar. De var fornøyd med å ha tatt inn en person fra NAV på arbeidspraksis, og de var opptatt av å lykkes og få det til å fungere. Flere framhever imidlertid hvor viktig det er at personen som kommer inn, er en god match med arbeidsplassen. En arbeidsgiver sier for eksempel at han er positiv til å ta inn en person med for eksempel psykiske lidelser, men skeptisk til å rekruttere en person med rullestol, ut fra hva slags tilrettelegging som er praktisk mulig i virksomheten. Han kritiserer samtidig det han opplever er manglende arbeidsmarkedskompetanse ved NAV:

Det må stemme fra begge sidene. Og det dummeste tror jeg, det er som jeg opplever av og til at, sånn med fordommer, jeg tror av og til at det er fordommer i fra NAV sin side også fordi at de har forventinger om at "dette må dere klare", uten at de nøyaktig vet hva vi driver med. Og hvis du da sier nei blir det oppfattet som at du har fordommer mot for eksempel folk med Asperger eller folk med bevegelsehemning eller synshemming eller noe sånn. En gang ble vi faktisk møtt med en beskyldning om at vi har fordommer. Og jeg sa nei, det handler om at vår grad av tilrettelegging vil være såpass stor at personen vil føle det som en byrde å være tilstede. Arbeidsgiver.

Informantene var gjennomgående lite fornøyd med samarbeidet med det lokale NAV-kontoret, men mer positiv til arbeidslivscoachen, som de opplever tar større ansvar og følger bedre opp. Han beskrev det som at arbeidslivscoachen "tok støyten" i forhold til NAV, og at det hadde vært vanskeligere å ha en person på praksis dersom de ikke hadde hatt arbeidslivscoachen.

En stor arbeidsgiver med mye kontakt med NAV mente at samarbeidet med det lokale NAV-kontoret fungerte rimelig greit, men at det var dels på grunn av at mye kontakt gikk via arbeidslivscoachen, og dels fordi de selv strakk seg langt for å beholde et godt samarbeidsklima med NAV-kontoret. I tillegg hadde arbeidslivscoachen lettet samarbeidet med NAV ved å bruke en del tid på å bevisstgjøre arbeidsgiveren på hva virksomheten kunne forvente av NAV, som for eksempel tilretteleggingsgaranti, og hva den skulle inneholde. Det er klart at dette er kunnskap en gjennomsnittlig arbeidsgiver ikke har, og ikke heller skal forventes å ha.

Flere fortalte at til tross for en god match med personen på praksis og god oppfølging fra arbeidslivscoach medførte det en del ekstraarbeid for bedriften, og merbelastning på kolleger. Dette var merbelastning de i stor grad var villig til å ta fordi de så at det hadde stor verdi for personen på praksis og for samfunnet. De framhevet samtidig at de var avhengig av godt samarbeid med NAV for å gjøre det. Dersom samarbeidet med NAV også hadde vært en belastning, kunne vektskålen fort tippet over.

De erfaringene fra oppfølging av arbeidsgiver som arbeidslivscoachene har høstet har i stor grad blitt spilt inn til fagnettverket for delmål 2, som vi går inn på i neste delkapittel.

6.6 Fagnettverk for delmål 2

Den nasjonale koordineringsenheten for arbeidslivssentrene har driftet et fagnettverk for delmål 2, også kjent som inkluderingsnettverket, som har hatt som mandat å utvikle nasjonale rammer for arbeidet med delmål 2 i NAV. Oppgaven til fagnettverket har blant annet vært å bedre arbeidsrutinene ved arbeidslivssentrene slik at personer med nedsatt funksjonsevne blir ansatt i ordinært arbeid, får praksisplasser i ordinært arbeidsliv, og at de beholder arbeidet. Dette inngår i IA-tjeneste 08 i Kvalitetssystemet, som er rutinene som IA-rådgiverne jobber etter. Fagnettverket har bestått av alle arbeidslivscoachene, IA-rådgivere fra alle arbeidslivssentrene, og ledere for arbeidslivssentrene, og har i tillegg har en arbeidsgruppe som har fulgt opp innspillene som har kommet fra nettverket. Nettverket møttes to ganger i 2013, og har jobbet med å få fram hva som kjennetegner god samhandling i prosessen før praksisplass, IA-plass eller ansettelse, oppstarten, etter oppstart, og avslutning (evt. videre ansettelse).

Resultatene fra dette arbeidet har bidratt til endringer i kvalitetssystemet. Etter planen skal dette gi klarere retningslinjer også for hvordan arbeidslivscoachene skal jobbe. I forlengelsen av dette arbeidet skal det jobbes videre med hvordan kvalitetssystemet til arbeidslivssentrene kan samordnes med og knyttes tettere opp mot NAV-kontorenes Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, som er de rutinene NAV-veilederne skal følge i møte med brukere. Vi kommer tilbake til standarden i kapittel 7.3.

En arbeidslivscoach med lang erfaring fra NAV-kontor, uttrykker en viss skepsis til arbeidet som har foregått i inkluderingsnettverket, fordi verken fylkeskoordinatorene for Jobbstrategien tjenestelinjen i NAV har vært representert. Samme arbeidslivscoach sier også blant annet at den endrede versjonen av kvalitetssystemet legger opp til at det er arbeidslivssentrene som skal koordinere prosesser, både brukeroppfølging og arbeidsmarkedstiltak, i IA-virksomheter som rekrutterer personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil i praksis si at en bruker som begynner i IA-virksomhet vil få en ny oppfølgingskoordinator, som ikke kjenner brukeren fra før, og ikke har tilgang til det som allerede finnes av informasjon og dokumentasjon.

Ut fra datainnsamlingen vi har gjort, er det vanskelig å vurdere effekten av dette arbeidet, men det kan se ut som et viktig skritt på veien både for å forbedre oppfølgingen av arbeidsgivere som rekrutterer personer med nedsatt funksjonsevne, og å styrke og tydeliggjøre rammene for samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene. På sikt kan dette gjøre arbeidslivscoachens rolle lettere og styrke det generelle inkluderingsarbeidet i NAV. Det er også positivt at erfaringene som blant annet arbeidslivscoachene har gjort, blir tatt med inn i arbeidet med å forbedre rutineinternt.

6.7 Oppsummering

De viktigste arbeidsoppgavene til fylkeskoordinator har vært å gjøre Jobbstrategien kjent internt i NAV, særlig i 2012, og etterhvert i større grad følge opp innsatsen ved NAV-kontorene. I tillegg har mange vært aktive i å arrangere møter, samlinger, konferanser og kurs, og en del har også brukt mye tid på utadrettet virksomhet, inkludert samarbeid med fylkeskommunen og behandlingstjenesten. En viktig oppgave for fylkeskoordinatorene har også vært å kartlegge og holde oversikt over målgruppa i fylket, inkludert personer som står i fare for å falle ut i overgangen utdanning – arbeid.

Rundt en tredjedel av fylkeskoordinatorene har også andre ansvarsområder og arbeidsoppgaver ved NAV Fylke, og det ser ut til at de selv opplever dette som uproblematisk, og til en viss grad også en fordel, ved at de får innpass i flere møtearenaer. Samtidig mener en del arbeidslivscoacher at slike ekstraoppgaver tar tid fra Jobbstrategien, noe som gjør at de opplever at de får mindre støtte og drahjelp fra fylkeskoordinatoren, særlig ut mot NAV-kontorene.

Arbeidslivscoachene ser ut til å ha to hovedoppgaver: dels jobber de opp mot NAV-kontorene og samarbeider med dem om å få kandidater ut i arbeid, dels jobber de opp mot arbeidsgiversiden for å skaffe arbeidspraksis og IA-plasser. En del har også hatt en viktig rolle ved at de har bidratt til en kompetanseheving innenfor inkluderingsarbeid og delmål 2 ved arbeidslivssentrene. I 2012 brukte mange arbeidslivscoacher mye tid på å presentere Jobbstrategien ved NAV-kontorene; etterhvert har mange gått over til å jobbe tett med ett eller flere utvalgte kontor. Mange har også jobbet sammen med fylkeskoordinator i å markedsføre Jobbstrategien og etablere bedre

samarbeid eksternt. I tillegg ser det ut til at flere arbeidslivscoacher jobber prosjektorientert med enkelte arbeidsgivere, som sykehjem og kjøpesentre for å skaffe praksisplasser og arbeidsplasser.

Både fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher reflekterer en del over hvilket nivå de bør jobbe på, og i hvilken grad de skal følge opp enkeltpersoner og ta over saker. I en oppstartsfasen har det kanskje vært greit med vide rammer og rom for å jobbe individrettet for å utvikle gode arbeidsmetoder, men på sikt bør dette revurderes. Dersom man skal få flere kandidater ut bør arbeidsmetodene sannsynligvis samordnes og spres i organisasjonen, og begge stillingene få klarere føringer for å jobbe på et mer overordnet nivå.

7 Arbeidsmåte ved NAV-kontorene

Jeg har en voldsom respekt for all den jobben saksbehandlerne på NAV-kontorene gjør. Og hvor mye pepper de får, som er så ufortjent at det er helt forferdelig. Det må du få med, at de gjør en fantastisk jobb. Arbeidslivscoach K.

Mange av dem vi har snakket med, både på fylkesnivå og ved NAV-kontorene, framhever at det er ved NAV-kontorene at innsatsen for Jobbstrategien egentlig skal gjøres. 38 stillinger på fylkesnivå er ikke tilstrekkelig dersom man skal hjelpe mange unge AAP-mottakere ut i jobb. I dette kapitlet ser vi på rammene for å implementere Jobbstrategien lokalt. Hvordan har de organisert arbeidet? Hvilke faktorer ved NAV-kontorene er det som fremmer godt arbeid med Jobbstrategien, og hva er hindringene? Noen få kontor har opprettet egne Jobbstrategiteam, mens en relativt stor andel har egne ungdomsteam, og vi ser også nærmere på hvordan disse er organisert. Datagrunnlaget er spørreundersøkelsen med NAV-kontorene, intervju med ansatte ved NAV-kontorene, fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher.

7.1 Hvordan foregår arbeidet med Jobbstrategien?

Fra intervjuene med fylkeskoordinator og arbeidslivscoach framgår det at mange kontor har egne ungdomsteam, og noen få har i tillegg opprettet egne Jobbstrategiteam. I og med at så få kontor har eget Jobbstrategiteam, velger vi å se nærmere også på hvordan ungdomsteamene er organisert, siden målgruppa her overlapper med målgruppa for Jobbstrategien. Vi ser først på hvordan innsatsen generelt er organisert, før vi går nærmere inn på hvordan ungdomsteam og Jobbstrategiteam fungerer.

7.1.1 Organisering av arbeidet med Jobbstrategien

Spørreundersøkelsen til NAV-kontorene inneholdt blant annet et åpent spørsmål om hvordan kontoret jobber med Jobbstrategien. I første rekke har vi skilt ut de kontorene som *ikke* har organisert arbeidet i et eget Jobbstrategiteam, for å se hva som kjennetegner arbeidsmåten ved disse kontorene.

Noen av kommentarene er knappe og vanskelige å kategorisere, men ved gjennomgang av svarene peker deg seg ut ulike typer svar, som de fleste av kommentarene faller inn under. De klart vanligste svarene er de som kan kategoriseres som "oppfølging som vanlig". Omlag halvparten av svarene på undersøkelsen kaller inn under denne kategorien. Ved disse kontorene inngår Jobbstrategien i det ordinære oppfølgingsarbeidet. Vi har valgt å ta med noen typiske svar. I flere svar går det igjen at man prioriterer ungdom. Flere respondenter presiserer at de jobber ved et lite kontor, der de har få brukere, og der alle er generalister. Ved en del kontor er Jobbstrategien tema på fagmøtene. Ved flere kontor er brukerne fordelt etter ytelser, eller AAP-

mottakerne blir fordelt på veilederne etter fødselsdato (uavhengig av fødselsår). Ved en del kontor ser det ut til at prioriteringen skjer på tiltakssiden, slik at ungdom prioriteres hvis det er knapphet på tiltaksplasser eller andre virkemidler. Det skjer med andre ord ikke en prioritering i selve saksbehandlingene, ved at noen får sakene sine behandlet fortere.

Alle som jobber oppfølging "spesielt tilpasset" har også ansvar for personer som kommer under Jobbstrategien.

Det jobbes ikke med Jobbstrategien her, vi jobber med brukerporteføljene våre.

Vi har fordelt det på fødselsnummer for de som har AAP-portefølje. Også har vi en som jobber kun med ungdom som vi sparrer med.

Hver enkelt veileder har ansvaret for sine brukere, samt eget ungdomsteam i forhold de opp til 24 år.

Lagt inn i ordinær oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.

Vi er tre personer som jobber med nedsatt funksjonsevne og jobber like godt med alle brukerne. Har kapasitet til en god jobb for hele linja. Mulig vi er raskere på for å bruke tiltaksrekka for ungdommene!

Fordelt ut fra ytelser brukerne mottar

Veiledere som jobber med oppfølging av brukere har dette som en del av jobben. Jobbstrategien er ikke en rendyrket oppgave ved vårt kontor.

Gjennom individuell oppfølging - prioritering av målgruppe ift tiltaksbruk

Den nest største kategorien består av svar fra kontor der det ser ut til at man har en plan for hvordan arbeidet med Jobbstrategien skal foregå, utover det vanlige oppfølgingsarbeidet. Omlag 25 svar havnet i denne kategorien. Det skal sies at det ved noen tilfeller er lite som skiller denne gruppa med svar fra gruppa beskrevet over, men vi tolker det slik at mer utfyllende svar også betyr at man har et noe mer bevisst forhold til arbeidet ved kontoret. Flere av kontorene jobber aktivt for å kartlegge og holde oversikt over målgruppa ved hjelp av egne lister, andre har matchemøter og andre tverrfaglige møter.

Som en del av det ordinære arbeidet med de med nedsatt funksjonsevne. Vi har spesielt fokus på ungdom generelt og Jobbstrategien spesielt. Samarbeid med arbeidslivskordinator, deltakelser på arenaer for jobbstrategi, konferanser mm.

Organisert gjennom tverrfaglig ungdomsteam og gjennom et IPS-prosjektet. Ellers for aldersgruppen over 25 år, så er det veiledere på AAP-teamet som følger opp dette.

Har fokus på gruppa, bruker tilgjengelege virkemiddel, har problem med god kontakt med næringslivet. Ikkje god nok marknadskontakt med næringslivet.

Eget matchingmøte en gang pr. mnd.

identifisering av aktuelle kandidater, tverrfaglige møter

Vi har en representant i samhandlingsgruppa og i kontaktpersongruppa på fylket. Ungdomsteam (2 veiledere fra standard/situasjonsbestemt innsats og to av oss fra spesielt tilpasset, i tillegg til en fra rusteam og en fra miljøarbeidertjenesten) og oppfølgingsteam hvor vi drøfter saker og deler info. Stort fokus på tiltak. Redusert antall brukere på oss to veiledere som jobber med Jobbstrategien (ca 70 brukere hver).

Sorterer i lister over mottakarar av arbeidsavklaringspengar og plukkar ut personar i målgruppa. Prøver å ha ekstra fokus på desse i forhold til rask avklaring mot ordinært arbeid/utdanning, og vurderer tiltaka som er for målgruppa.

Et eget ungdomsteam med ukentlige møter. Godt samarbeid med markedskoordinator. Bruk av hjelpemiddel (logg) for å identifisere de brukere som er aktuelle for jobbstrategi.

En tredje gruppe svar, ca 10 stykker, kjennetegnes av at fylkesleddet spiller en viktigere rolle. Ved noen av kontorene foregår samarbeidet ved at enten arbeidslivscoach eller fylkeskoordinator deltar i møter ved NAV-kontoret. Ved andre kontor ser det ut til at de i stor grad overlater hele arbeidet til fylkeskontoret, enten ved at fylket gir beskjed om hvilke kandidater man skal jobbe med, eller ved at kandidater sendes over til fylkeskontoret:

Sentralisert i fylket. NAV-kontoret rekrutterer til de som jobber med Jobbstrategien

Aktuelle kandidater meldes til prosjektet av den enkelte veileder

Arbeidslivscoach får innspill på aktuelle kandidater fra veiledere i oppfølgingsteam og ungteam. Personer i målgruppen som har fått et ekstra fokus er personer med fysiske, syns-, hørsels- eller kognitive utfordringer, og som gjerne trenger tettere oppfølging enn hva veilederne har kapasitet til alene. Arbeidslivscoach deltar i fagmøter på begge disse teamene, der vi drøfter konkrete saker, og også har opplæring og informasjon om aktuelle saker knyttet til Jobbstrategien. Arbeidslivscoachen har også jevnlig uformell dialog med veilederne. Arbeidslivscoach og veileder jobber sammen om brukeren. Arbeidslivscoachen har hovedansvaret for oppfølgingen av personen ute i bedrift, mens veileder har alt ansvar for vedtak/økonomi/arena.

Det drøftes i team og i tillegg har vi regelmessig besøk av en fra fylkesleddet som jobber bare med Jobbstrategien.

Gjennomgang av målgruppen etter liste med fylkets representant med jevne mellomrom.

En person som er med i arbeidet sammen med fylkesleddet, arbeidslivssenteret m.fl., som er NAV-kontorets kontaktperson for Jobbstrategien.

Delvis med kandidater fra fylkesliste og ellers fra veiledere på oppfølgingsavdeling.

Jeg [veileder ved et kontor med 110 ansatte] har en 20prosent stilling som jeg har til disposisjon. Jeg er på arbeidsmøte for Jobbstrategien en gang i måneden med de andre kontaktpersonene i fylket, pluss de som jobber med Jobbstrategien i fylket. Jeg har arrangert arbeidsverksted for tre NAV-kontor. Der har vi først hatt felles informasjon om Jobbstrategien og deretter har vi hatt et eget møte med veilederne som jobber med arbeidsavklaring der vi gjennomgår aktuelle saker. Vi planlegger å jobbe litt annerledes i 2014, der vi vil involvere lederne ved kontoret vårt mer.

Ved noen kontor ser man ut til å ha lagt størst vekt på prioriteringen om "Arbeid først", og at flest mulig i Jobbstrategiens målgruppe skal ut i arbeid. Svarene nedenfor er typiske for denne kategorien:

En veileder som har kompetanse på området. Alle som kommer inn under ordningen gis tett oppfølging og der hvor det er mulig gis tilbud om arbeidspraksis så tidlig som mulig. Det utarbeides TG på alle som er ut i praksis hvor vi tenker det kan være behov for tett oppfølging under tiltak.

Jobber tett med bruker og arbeidsgiver.

Bedriftsbesøk, deling av kompetanse, jobbmatch, besøk av arbeidsgivere, infomøter

Individuell oppfølging av arbeidssøkerne.

Kontinuerlig fokus på arbeid/aktivitet.

Ansatte med veiledning og oppfølging av personer med nedsatt funksjonsevne er kjent med Jobbstrategien og skal fokusere arbeid i samspill med egne brukere. Unge med nedsatt funksjonsevne er fordelt på færre ansatte og oppfølging inngår i kontorets Ungteam.

Alle ved kontoret jobber etter visjonen/ målsettingen: arbeid først

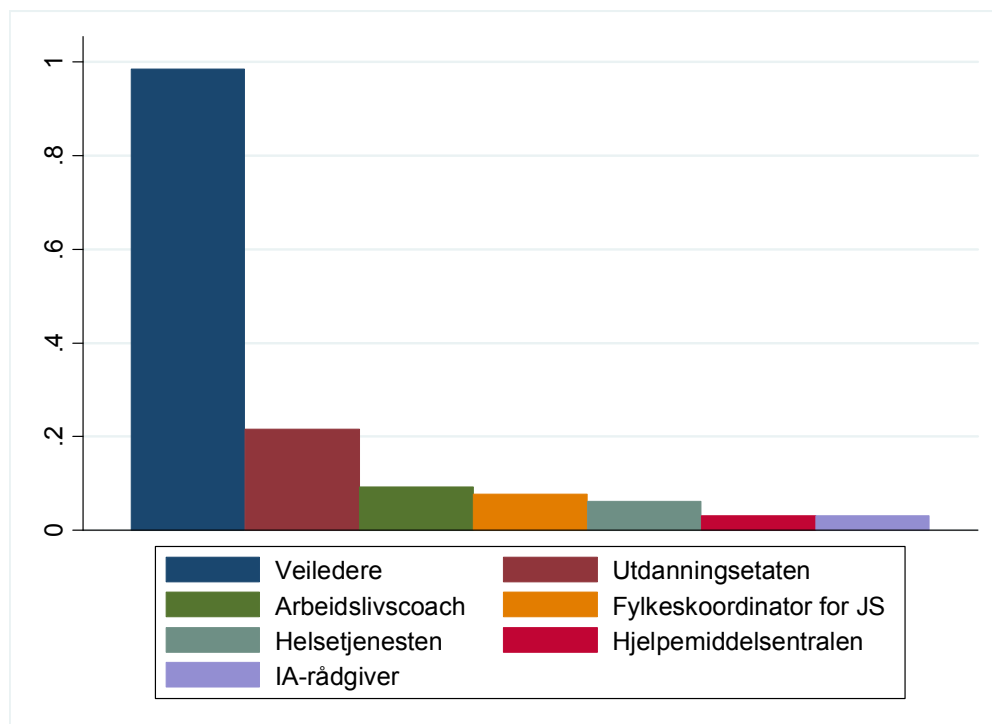
10 svar kjennetegnes ved at de uttrykker at det er lite fokus på Jobbstrategien. Disse respondentene svarer at de er usikre eller at de ikke vet, eller at kontoret ikke egentlig har noen plan for hvordan man skal jobbe med Jobbstrategien.

Til slutt er det to respondenter som oppgir at kontoret deres ikke har kandidater i målgruppa for Jobbstrategien for øyeblikket. Begge kontorene er små, med henholdsvis fem og to ansatte.

Ut fra gjennomgangen av svarene er det tydelig at den klart vanligste strategien er å integrere arbeidet med Jobbstrategien inn i de vanlige aktivitetene ved kontoret. Her igjen er det tydelig at noen kontor har tatt jobben mer alvorlig enn andre, og i større grad har utarbeidet en plan for innsatsen. Et klart flertall har prioritert ungdomsarbeid generelt, mens man ved noen kontor har lagt vekt på "Arbeid først", og latt Jobbstrategien inngå i dette. Kun et fåtall kontor oppgir å ha et noenlunde regelmessig samarbeid med fylkeskoordinator eller arbeidslivscoach.

7.1.2 Ungdomsteam

Som nevnt har mange av de større kontorene opprettet egne ungdomsteam. Av NAV-kontorene som har deltatt i spørreundersøkelsen vår svarer 48 prosent at de har egne ungdomsteam. Figuren nedenfor viser hvem som vanligvis deltar i ungdomsteamet. Veiledere ved NAV-kontoret deltar stort sett alltid, mens utdanningsetaten er representert i ca 20 prosent av ungdomsteamene. Arbeidslivscoach og fylkeskoordinator for Jobbstrategien deltar i noen grad, eller i omlag 10 prosent av teamene, fulgt av helsetjenesten. Kun en liten andel av ungdomsteamene har deltakelse fra IA-rådgivere og hjelpemiddelsentralen. I tillegg oppgir et par av teamene at ruskonsulent, økonomirådgiver og miljøarbeider deltar.



Figur 7.1 Hvem deltar i ungdomsteamet (n=65)

Gjennom et åpent spørsmål om hvordan ungdomsteamet fungerer, får vi et inntrykk både av hvordan ungdomsteamene er organisert og jobber, og hvor godt teamene fungerer. De fleste ungdomsteamene beskriver et godt samarbeid med utdanningssektoren, og da særlig oppfølgingstjenesten (OT):

OT/PPT deltar på 1 fast møte hver måned hvor ungdom som er på vei ut av skole taes opp, og man avtaler fellesmøter med NAV, ungdom og OT/PPT.

Kun veiledere ved NAV-kontoret. Av og til knyttes det til personer fra HMS, Jobbstrategien, IA, helsetjeneste og Oppfølgingstjenesten, tiltaksarrangør. Holder på å lage samarbeidsavtaler.

Ungdomsteamet er svært markedsrettet, det vil si har nær kontakt med arbeidsmarkedet og samarbeidspartnere som karrieresenteret, fylkeskoordinator, samt personer fra utdanningssektoren.

NAV-veileder inntar en koordinerende rolle og samarbeider med dem som er naturlig i hver enkelt sak.

Regionalt samarbeid mellom NAV-veiledere med ansvar for ungdom og Oppfølgingstjenesten i regionen. Jevnlige møter, kurs, temadager.

Flertallet av de som kommenterer om teamene fungerer godt, er positive til organiseringen, og mener at det gir god oversikt og letter samarbeidet med andre aktører.

Fungerer godt i forhold til oppfølging av all ungdom. Ikke bare jobbstrategi. Teamet følger opp til 24 år.

Ungdomsteamet fungerer godt. Oppfølgingsmøte hver uke og tett oppfølging av ungdommene.

Fungerer ganske bra for de med standard og situasjonsbestemt innsats. Teamet jobber ennå ikke med de som har AAP.

En oppfølger som arbeider tett med ungdomsgruppen. Har god kontakt med arbeidsgivere, god kunnskap om muligheter til tiltak og utdanning. Benytter nettverk innad og utenfor NAV for å nå målet med ungdommene.

Noen uttrykker imidlertid en viss skepsis, både til kompetansenivå og arbeidsbelastning. En respondent kommenterer også at bidraget fra samarbeidspartnerne ikke er som forventet, mens andre mener at selv om intensjonen er god, er det lite som blir omsatt i handling. Flere ungdomsteam er i oppstartsfasen ennå og har ikke kommet skikkelig i gang.

Ser vi på hvordan teamene er organisert, har flertallet definert målgruppa som ungdom mellom 18 og 25 år, men grensene varierer en del:

Jobber med oppfølging av personer under 25 år på alle områder.

Vår tiltakskonsulent har hovedansvaret for ungdom under 25 år. Hun har samarbeid med OT. Hun har videre samarbeid med 3 andre NAV-veiledere som jobber med ungdom med utfordringer i forhold til jobbmarkedet, i alder 18 - 25 år.

3,8 årsverk har ansvar for 604 brukere i alderen 18-27 år. Følger opp alle innsatsbehov. Har ikke oppfølging for sykmeldte.

Ungdomsteamet jobber med alle under 26 år, dvs. både de med nedsatt arbeidsevne og de med standard/situasjonsbestemt innsats. AAP, sykemeldte og sosialhjelpsmottakere.

Ungdomsteamet jobber med brukere i alderen 16-24 år, standard, situasjonsbestemt og spesielt tilpasset innsats. De har faste samarbeidsmøter med ovennevnte.

Har to personar som arbeider opp mot ungdom mellom 16 og 30 år. Disse er i hovudsak ungdommar med situasjonsbestemt innsats. Har ein person som arbeider med ungdom opptil 25 år der hovudårsak til nedsatt arbeidsevne er rus og psykiatri.

Selve arbeidet i ungdomsteamene ved NAV-kontoret varierer, men den viktigste aktiviteten ser ut til å være jevnlig møter for å diskutere saker.

Ungdomsteamet har møter hver uke for å ta opp saker - nye og gamle. De forsøker å jobbe tettere sammen med og hjelpe hverandre med saker. Utfordringen er at alle har mer enn nok og gjøre i sin portefølje. Flere jobber etter ytelser og ikke innsatsbehov.

Veiledere fra kommunal og statlig side ved NAV møtes hver 14. dag. Det er samarbeid med rus-/psykiatri og oppfølgingstjeneste i enkeltsaker. Noen ganger resulterer dette i at bruker søker AAP og blir oppfulgt av egen veileder der. Samarbeidet med rus/psykiatri og evt. lege blir videreført.

Drøfter faglige og tverrfaglige spørsmål/problemstillinger. Tar opp enkeltsaker.

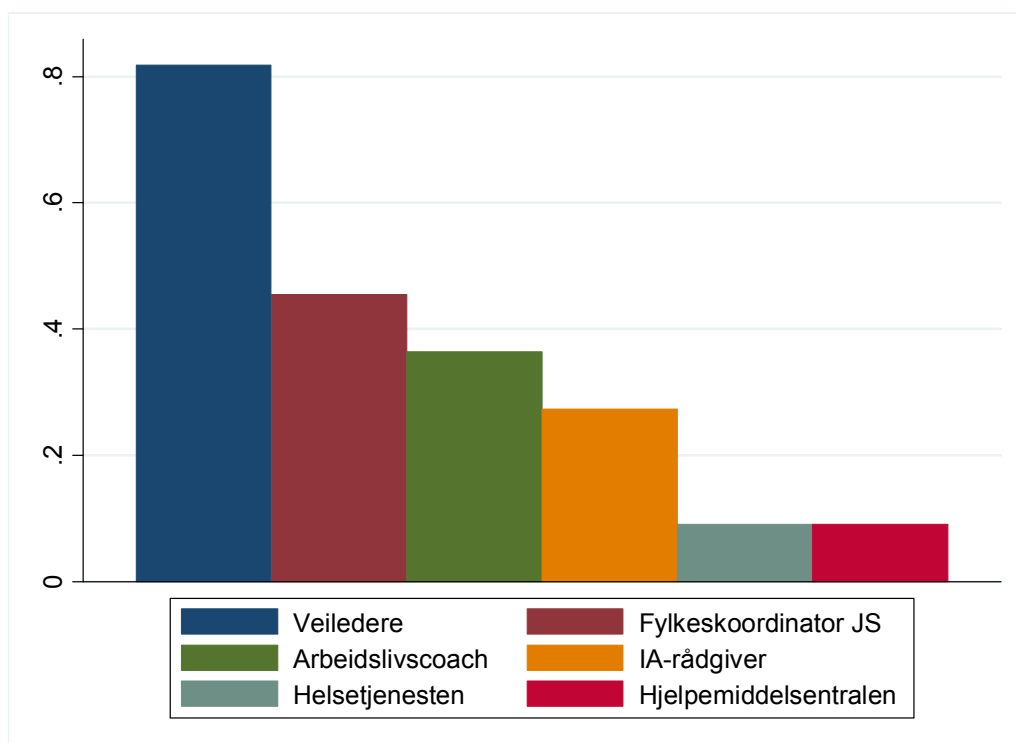
Alt i alt tyder svarene på at det jobbes variert og godt med ungdom ved mange kontor, selv om de ikke har et spesielt fokus på Jobbstrategiens målgruppa. Som en respondent skriver:

Ungdomsteamet har fokus på tidlig intervensjon og hindre at ungdom kommer inn i Jobbstrategien.

Godt arbeid med ungdom generelt kan være med å forebygge at ungdom havner i målgruppa for Jobbstrategien. I neste avsnitt ser vi hvordan Jobbstrategiteamene er organisert ved de få kontorene som oppgir at de har et slikt team.

7.1.3 Jobbstrategiteam

I alt 8 prosent, eller elleve kontor, oppgir i spørreundersøkelsen at de har opprettet et eget Jobbstrategi-team. Ser vi på hvem som deltar i Jobbstrategiteamet, er fordelingen ganske lik ungdomsteamene, men det er en større andel av Jobbstrategiteamene som har deltakelse fra fylkeskoordinator og Arbeidslivskoach. 3 av 11 Jobbstrategiteam har med IA-rådgivere, mens hjelpemiddelsentralen og helsetjenesten bare er involvert i ett av teamene. I tillegg oppgir et kontor at markedskoordinator er med i Jobbstrategiteamet.



Figur 7.2 Hvem deltar i Jobbstrategiteamet (n=11)

På åpne spørsmål om hvordan arbeidet med Jobbstrategien foregår og hvordan Jobbstrategiteamet fungerer, får vi inntrykk av at noen av teamene fungerer meget bra, mens andre ikke fungerer helt etter intensjonen. Et team opplever at samarbeidet med resten av fylket ikke fungerer:

Hadde samarbeidsmøte med fylkesleddet og Arbeidslivssenteret, men den siste tiden har dette ikke fungert.

Et annet team ser ut til å ha som hovedoppgave å øke bruken av tilretteleggingsgarantien, uten at dette gir mening for respondenten, som er nestleder ved kontoret:

Vi har et to ungdomsteam hvorav ett jobber med situasjonsbestemt innsats og et med spesielt tilpasset. Videre har vi en TG-ansvarlig, En fra arbeidslivssenteret som står på. Vi får tredd nedover hodet beskjed at nå trenger vi å lage TG for å nå tallene for i år. Vi lager en Tilretteleggingsgaranti som ingen ser nytten av, det eneste vi gjør dette for er for å tilfredsstille ledere for at de skal få øke sine budsjetter for neste år. Den kontakten vi

allerede har med bedriften er allerede god nok uten en TG. Dette papirdokumentet tar mye tid fra saksbehandlingstid og oppfølging.

To team møtes relativt sjelden:

Vi møtes to ganger pr år og tar opp sakene. Ellers jobber hver enkelt veileder selv med sakene- og støtter seg på eller ber om råd/veiledning fra de andre.

Vi har to årlige samlinger hvor vi gjennomgår aktuelle

Resten av Jobbstrategiteamene ser ut til å fungere bedre.

Teamene er noe ulikt organisert. Flere har en avgrensning mot ungdomsteamet, slik at Jobbstrategiteamet kun har de eldste personene i målgruppa for Jobbstrategien:

Prioriterer med en deling mellom 2 team, jobbstrategiteam for alle mellom 25 og 30 + ungdomsteam for alle under 25 år.

Vi har et ungdomsteam. Teamet består av 7 personer som jobber med ulike ytelser og innsatsbehov. I Jobbstrategien har vi hatt hovedfokus på de som har AAP eller KVP. Vi har hatt møter ca 2 ganger pr år med representanter fra hjelpemiddelsentral, NAV fylke samt jobbservice og arbeidslivssenter for å diskutere de sakene vi har i Jobbstrategien.

Følger spesifikt opp brukere mellom 25 og 30 år.

Flertallet av teamene beskriver at de jobber tett opp mot arbeidsgivere og er opptatt av formidling. Et par team fokuserer kun på en håndfull brukere som følges tett.

Spesiell fokus på arbeidsmarked, samarbeid med arbeidsgivere, prosjekt mm

Det er en oppgave for alle å snakke om arbeid, jobbsøking, jobbmatch i samtale med bruker.

Alle oppfølgere har ansvar for å finne fram til kandidater som er klar for arbeid. Vi har så et markedsteam på 3 personer som jobber aktivt med formidling av disse og som blant annet har en "arbeidssøkerworkshop" der alle fokuspersonene (de som skal formidles) møtes en gang i uken.

Tett oppfølging og planlegging i samarbeid med næringslivet.

Kontoret plukker ut 12 ungdommer som det jobbes tett opp imot. De får tildelt en saksbehandler. Mange prøves ut i en praksisplass. Hver 14 dag har avd. direktør møte med oppfølgerne og etterspør hva som har skjedd i sakene. Dersom en ungdom er gått ut av listen tar vi inn en ny. Ungdommer som har fått en sykdomsforverring eller etter utprøving viser seg ikke å være i nærheten av arbeid nå, tar vi ut av listen i en periode. Vi arbeider tett med de som til enhver tid står nærmest arbeid. Med denne metodikken har vi fått ut mange flere enn vi hadde trodd i utgangspunktet og de vi ikke får ut har vi fått en kjempegod kartlegging av.

Vi har i utgangspunktet hatt fokus på 10-15 personer som skal følges opp i Jobbstrategien.

Det å opprette et eget team for Jobbstrategiens målgruppe er en måte å signalisere at kontoret ønsker å prioritere målgruppa og tar oppgaven alvorlig. Ut fra datamaterialet er det likevel vanskelig å si noe konkret om hvordan organiseringen med Jobbstrategiteam fungerer. Sannsynligvis vil antall brukere per veileder, uavhengig av om veilederen sitter i et eget team, ha større betydning enn teamet i seg selv. Som vi så var det fire av åtte som mente at

Jobbstrategiteamet fungerte godt. Veiledere og andre ved kontoret kan også ha et godt samarbeid med andre deler av NAV i fylket, inkludert fylkeskoordinator og arbeidslivscoach, uavhengig av om samarbeidet foregår i et formalisert team. Antagelig vil arbeidsmåte og arbeidsforhold ved kontoret generelt ha stor betydning for hvilken innsats kontoret gjør for Jobbstrategiens målgruppa, uavhengig av selve organiseringen.

7.1.4 Andre satsinger ved NAV-kontorene

En del kontor deltar i andre satsinger og prosjekter som kan være relevant for målgruppa for Jobbstrategien. Noen oppgir at de har veilednings- og oppfølgingslos, og at de deltar i forsøksordningen AAP som lønnstilskudd. Ellers viser svarene stor bredde i ulike samarbeidsprosjekter som kontorene er med på. Mange beskriver at de samarbeider godt med oppfølgingstjenesten i videregående skole, som peker seg ut som den viktigste eksterne samarbeidspartneren for NAV-kontorene.

Samarbeider mye innad på kontoret både med ruskonsulent og tiltaksansvarlig. Utover dette ingen spesielle prosjekter.

Nei, men vi har tett og godt samarbeid med arbeidsmarkedsbedrift i kommunen.

Godt samarbeid med OT/PPT, flere samarbeidsmøter kvart år, møter og workshops.

Markedsteam bestående av markedskontakter fra hvert NAV-kontor i tjenesteområdet.

Jevnt over godt tverrfaglig samarbeid i forhold til aktuelle parter både internt på NAV og i helsetjenesten. Betydelig bruk av avklaringstiltak og APS for kartlegging av evt. problematikk. "Frokostmøter" med bransjer i næringslivet for å knytte kontakter og evt. utplassering av brukere med behov for praksis. Alle brukere har egen veileder ved NAV. APS-tiltaket har tiltaksplasser i ordinært marked hvor de følges opp av APS-veileder. Noen ganger medfører dette nødvendige referanser. Enkelt-AMO har i mange tilfeller vist seg å være formålstjenlige tiltak. Gruppebaserte AMO-tiltak 2-3 plasser i fylket fungerer dårlig og blir for praktisk komplisert når det er ungdommer i usikker situasjon.

I samarbeid med mange ulike aktører, ble det avholdt "Møteplass for inkludering". Der NAV og arbeidsgivere møttes for samtale om muligheter på arbeidsplasser, og byte av anonymiserte CV.

Har såvidt startet opp samarbeidsprosjekt med nærliggende kjøpesenter. Dette vil skje mer i 2014.

Et prosjekt som kommunen fikk midler til og som videreføres etter at prosjektet er ferdig. Målet er at all ungdom i denne aldersgruppen skal ha et tilbud om aktivitet og tilbud om tettere oppfølging ut fra behov eks. Det kan være økonomi, bolig, utdanning, jobb. De som jobber er ansatt i kommunen, men NAV, Fylkeskommunen, arbeid med bistand og ordinære bedrifter og samarbeidspartnere blir involvert ved behov.

Noen av respondentene trekker fram at de samarbeider godt med arbeidslivscoach og hjelpemiddelsentralen, mens et kontor har knyttet seg til Jobbstrategiteamet ved et annet kontor:

Samarbeider med eget Jobbstrategiteam ved et annet NAV-kontor

Kun bidratt i aktiviteter som er initiert av Prosjektgruppen i Jobbstrategien og som gjelder hele eller deler av fylket (Jobbmesse for personer i målgruppen, og fagsamling for veiledere ved NAV-kontorene i fylket).

Kontoret er organisert slik at 4 veiledere jobber med AAP mottakere under 30 år. I den forbindelse er det etablert et godt samarbeid med arbeidslivscoach hvor saker enkelt kan diskuteres.

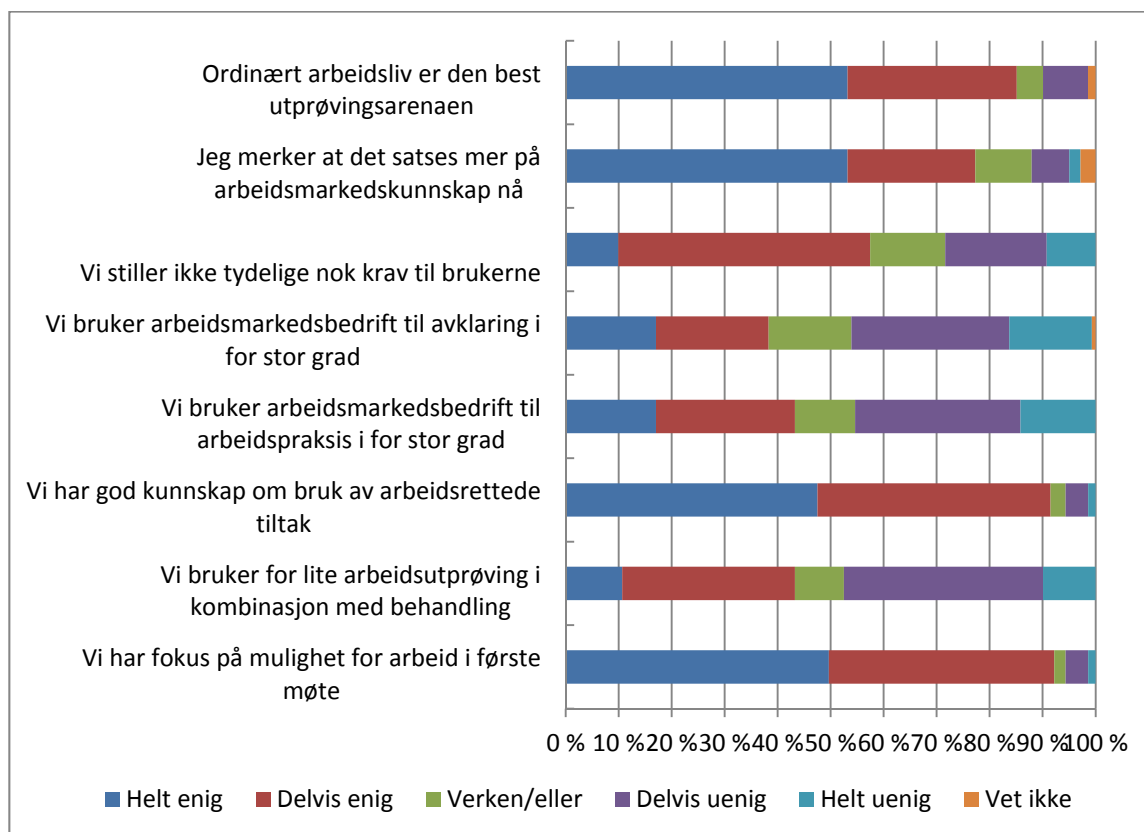
Samhandling med arbeidslivscoach (arbeidslivssenteret), og hjelpemiddelsentralen. AAP som lønnstilskudd, som har hatt prosjektmedarbeider på fast utplassering på NAV-kontoret en gang per uke.

7.2 Arbeidsmåte og arbeid først

Spørreskjemaet til NAV-kontoret inneholdt en del spørsmål om hvordan man generelt jobber ved kontoret. Vi går gjennom en del av det her, siden innsatsen generelt også belyser i hvilken grad man jobber arbeidsrettet og om man er i stand til å finne tak i aktuelle kandidater ved åpninger i ordinært arbeidsliv. Vi ser også nærmere på NAV-kontorenes erfaring med bruk av matchemøter som en arbeidsmetode for å koble kandidater og potensielle arbeidsgivere.

7.2.1 Arbeidsrettede tiltak, markedskunnskap og bruk av arbeidsmarkedsbedrift

En viktig del av Jobbstrategien er å øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. "Arbeid først" har i tillegg vært en av hovedprioriteringene for NAV de siste årene. I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene ba vi respondentene ta stilling til en rekke påstander om arbeidsmåten ved kontorene, og da særlig om arbeidsmarkedskunnskap, bruk av arbeidsmarkedsbedrift og fokus på mulighet for arbeid i møte med brukerne. Figuren under viser noen av svarene.



Figur 7.3 Arbeidsmåte ved NAV-kontorene

Over 90 prosent av respondentene sa seg helt eller delvis enig i at de har fokus på mulighet for arbeid i første møte med brukerne. Tilsvarende mente over 90 prosent at de ansatte ved kontoret har god kunnskap om bruk av arbeidsrettede tiltak, og nesten 80 prosent av respondentene var helt eller delvis enig i at de merker at det satses mer på arbeidsmarkedskunnskap i NAV nå. Over 80 prosent er helt eller delvis enig i at ordinært arbeidsliv er den beste utprøvsarenaen.

På de andre spørsmålene var det større variasjon i svarene. Nesten 60 prosent var helt eller delvis enig i at man ikke stiller tydelige nok krav til brukerne, men her var andelen "helt enig" vesentlig lavere (10 prosent). Rundt 40 prosent sa seg helt eller delvis enig i at kontoret i for stor grad bruker arbeidsmarkedsbedrift til avklaring og arbeidspraksis. Størst uenighet er det rundt påstanden om bruk av arbeidsutprøving i kombinasjon med behandling. Her er andelene som er enig og uenig omtrent like store. Dette kan tolkes som at mange mener at NAV-kontorene bør være forsiktig med å presse brukere ut i arbeidsutprøving mens de er under behandling.

Vi stilte videre et åpent spørsmål der respondentene kunne kommentere om arbeidsmåten ved kontoret. Flere presiserer at de er opptatt av arbeid først.

Bruker mykje arbeidspraksis i ordinær – gjerne i kombinasjon med behandlingstiltak

Det å jobbe i arbeidsmarkedet krever spisskompetanse og solid forståelse om hvordan næringslivet fungerer og hvilke krav som stilles.

Tenker arbeid først og prøver å motivere brukerne for arbeid hele tiden.

Vi ønsker å sette brukerne ut i et meningsfylt arbeid som gir dem arbeidserfaring og kompetanse til vider utdanning eller yrke.

Noen utdyper bruken av arbeidspraksis og arbeidsmarkedsbedrifter. Mobilitet og mangel på gode muligheter lokalt trekkes fram som en utfordring flere steder, og noen steder er det mangel på utprøvmuligheter, blant annet på grunn av lange avstander som krever bruk av tilleggsstønader for å dekke reiseutgifter eller eventuelt ekstra bousgifter.

Problemet med å bruke arbeidspraksis selv er at man ikke får noen rapport fra arbeidsmarkedsbedrift som vil være med på å avklare arbeidsevnen ytterligere. Dette er en problematisk ting dersom bruker eventuelt i framtiden kvalifiserer for ufør og det da ikke foreligger den type dokumentasjon som ønskes.

Vedrørende arbeidspraksis i forhold til arbeidsmarkedsbedrift, så benytter vi denne stort sett bare hvis de kan plassere ut i ordinær bedrift, men at vi bruker personell derfra når de har god kompetanse, samt at de blir en tredjepart som kommer inn litt "nøytral" mht. bruker og vurderinger.

Noen respondenter peker også på mer problematiske forhold ved kontoret, som manglende ansvarsfordeling og planlegging, og stor utskiftning av medarbeidere, som gjør det vanskeligere å gi god oppfølging:

Oppgaver fordelt etter dato [fødselsdatoen til brukerne], uklart grensesnitt mellom stat/kommune. Kime til konflikt?

Det er stor gjennomtrekk av veiledere ved arbeidsavklaringssteamet, og det preger bruk av tiltak og kravene vi stiller brukerne. Men vi bruker mer gruppeinnkalling for å gi lik informasjon til brukerne. Vi har også dannet egne workshop for brukerne for å få de til å få større jobbfokus. Vi jobber stadig med å utvikle måter for å snu brukerne våre og at de kan kombinere behandling og arbeidstrening.

Fortsatt ad-hoc.

7.2.2 Identifisering av brukere i målgruppa

Det har vært kjent tidligere at NAV-kontorene har problemer med å skaffe brukere til åpninger i det ordinære arbeidslivet. Evalueringene av IA-avtalen (Ose et al. 2009; Ose et al. 2013) viste blant annet at rådgiverne ved arbeidslivssentrene mener at det er lettere å få bedriftene til å stille plasser til rådighet enn å finne brukere til dem, og at samhandlingen mellom arbeidslivssentrene og NAV-kontorene er for dårlig. Forhåpentligvis kan tiltakene som er satt i gang de siste årene for å heve veilederkompetansen ved NAV-kontorene de siste årene ha en positiv effekt på sikt. Det samme kan det økte fokuset på markedsarbeid, slik det framgår av mål- og disposisjonsbrevet. Flere beskriver også en kultur i NAV der en del ansatte er skeptisk til å sende kandidater til utprøving i ordinært arbeidsliv, fordi de mener at de ikke er klar for det, og heller ønsker å bruke skjermet sektor, slik det tradisjonelt har vært gjort ("train-and-place"). Dette i motsetning til den

såkalte "place-and-train"-retningen, som legger vekt på opplæring og kvalifisering i etterkant av formidlingen heller enn før (NOU 2012:6).

Svært mange av informantene på fylkesnivå sier at det er vanskelig å få fram kandidater fra NAV-lokal. Mange fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher beskriver møter med arbeidsgivere som stiller praksisplass til disposisjon eller ønsker å prøve ut noen for ansettelse, og så klarer ikke NAV-kontoret å finne passende kandidat. Dette gjør i neste omgang at IA-rådgivere og arbeidslivscoacher blir mindre offensive i møte med virksomhetene, og konsekvensen kan bli at åpninger i ordinært arbeidsliv ikke blir godt nok utnyttet.

Jeg stiller en IA-plass til rådighet, så jeg har flere som har sagt det til meg sånn sett, at de synes det her er litt problematisk, for når arbeidsgiveren sier at nå kan vi ta inn noen her, også kommer det ingen. Og dermed blir IA-rådgiverne litt forsiktige med å selge inn noen i det her, hvis de ikke har noen konkrete personer. Det er vel litt derfor at vi har valgt å komme med konkrete personer, og heller gå den veien. Fylkeskoordinator L.

Arbeidslivscoachen i et annet fylke forteller at de har 5 000 AAP-mottakere i fylket, men at kontorene likevel ikke klarer å finne kandidater når en arbeidsgiver tar kontakt. Variasjoner av sitatet under har vi hørt i mange intervjuer, både med koordinatorer og coacher:

NAV klarer ikke å ha kandidatene klare når bedriftene er klare. De klarer ikke å finne riktige folk til riktige bedrifter og stillinger. Arbeidslivscoach B.

Noen NAV-kontor har bedre markedskompetanse enn andre, og er flinkere til å søke i systemet etter ledige stillinger som matcher kompetansen til arbeidssøkeren, men mange beskriver det samme som koordinatoren i sitatet under:

Folk har ikke vært vant til å bruke det, folk bruker ikke metodikken. De bruker ikke det systemet, de bruker det samme verktøyet som naboen hjemme kan gjøre, de kan gå inn på finn.no eller på nav.no, sammen med brukeren, og vise at her kan de lete, men de kjører ikke matchen. Og da bruker du ikke verktøyet som vi er alene om å ha. Så har vi for dårlige CV-er, vi er ikke gode nok til å veilede mange i forhold til det å få ut kompetansebeskrivelse, egenbeskrivelse, det å fortelle om seg selv, det å ikke bare vise at det er hull, men å få fram at du har mye kompetanse likevel. Vi er ikke gode nok på det der, vi har satt det bort. Fylkeskoordinator T.

Også en annen koordinator beskriver manglende utnytting av mulighetene til å matche arbeidssøkere med ledige jobber:

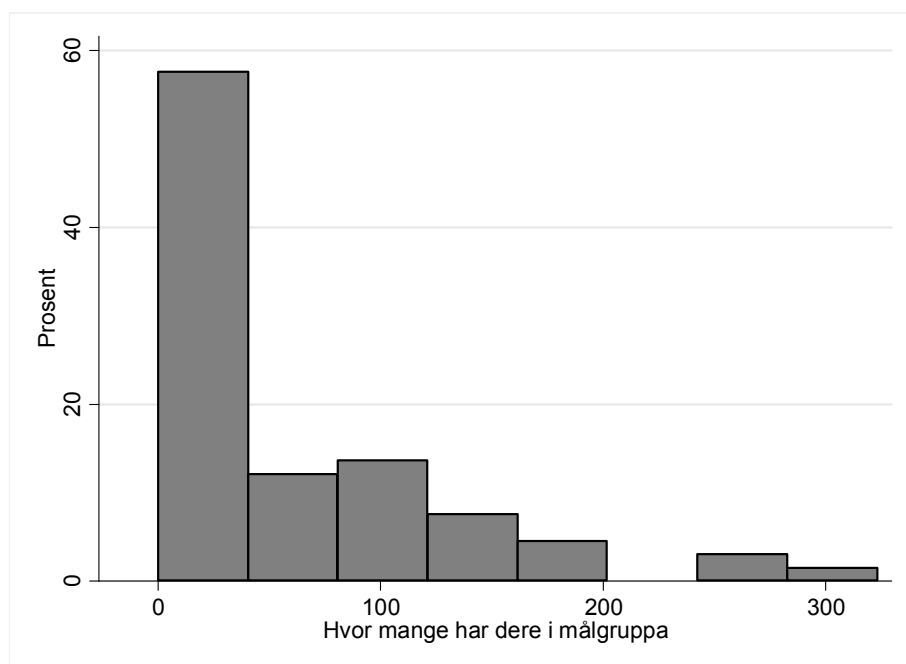
Spesielt det med jobbmatch, det er noen få som kan. Så vi har nok en vei å gå der. Fylkeskoordinator R.

Mye av dette handler om å få opp kvaliteten på det som registreres om den enkelte arbeidssøkeren i NAV. Arena, et av datasystemene i NAV, har ikke lagret tilstrekkelig informasjon om jobbinteresser, uformell kompetanse, eller hva slags type arbeid kandidaten kunne tenke seg. En arbeidslivscoach beskriver problemet med Arena slik:

"Place-train" forutsetter veldig god kartlegging, men det er ikke så bra stelt med Arena egentlig, og det er veldig utfordrende både på arbeidslivssenteret og på NAV-kontorene. Det er en standard i forhold til registrering som ikke blir brukt. Brukes den ordentlig så kartlegger man ordentlig, men den blir ikke brukt, det er

lite lojalitet i forhold til Arena opplever jeg. Det kan hende at det blir bedre etter hvert, for de jobber med det nå, at folk skal bruke den standarden når de registrerer eller kartlegger. Men det er mye dårlig. Arbeidslivscoach L.

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene stilte vi flere spørsmål om kartlegging av målgruppa, og om kontorene har oversikt over personene i målgruppa for Jobbstrategien. På spørsmål om kontoret har kartlagt målgruppa, svarte 50 prosent, eller 71 respondenter, at det hadde de gjort. Figuren under viser fordelingen av antall personer i målgruppa for Jobbstrategien. To kontor oppga å ha 1200 personer i målgruppa. Ut fra innbyggertall i disse to (svært små) kommunene ble dette anslått å være urealistisk eller basert på en feiltolkning av spørsmålet, og svarene ble ekskludert. Vi ser at av de som har kartlagt målgruppa er det mange som har relativt få brukere. 60 prosent oppgir at de har under 50 brukere, og bare et av fem NAV-kontor har kartlagt gruppa til å bestå av mer enn 100 personer.



Figur 7.4 Antall personer i målgruppa for Jobbstrategien ved NAV-kontorene (n=69)

De som svarte at de ikke hadde kartlagt målgruppa, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorfor de ikke har gjort det. Begrunnelsene faller inn i to hovedgrupper. En del svarer at kontoret er lite, og at man har god oversikt over brukerne fra før, slik at det ikke har vært behov for en formell kartlegging. Andre svarer at dette ikke har vært prioritert, eller at man ikke har hatt tid.

Noen svar tyder på at det likevel har vært gjennomført en viss kartlegging, uten at man har kalt dette for kartlegging, eller det har vært gjort kartlegginger tidligere som ikke har blitt oppdatert.

*Har kartlagt de som er på AAP i den grad vi har hatt tid til det, men har i liten grad dratt inn kommunal side
Jeg ville ikke kalt det vi har gjort for en eksplisitt kartlegging.*

Målgruppen er definert sentralt.

Vi jobber med det, men dette er tidkrevende.

Andre gir uttrykk for at de ikke ønsker å kartlegge, eller av ulike grunner ikke ser behovet for å kartlegge, enten fordi de får lister fra NAV fylke, eller fordi de ikke ønsker å forskjellsbehandle, og derfor tar utgangspunkt i behov i stedet for definert målgruppe. Dette kan sannsynligvis fungere godt nok til internt bruk, men kan gjøre at åpninger i ordinært arbeidsliv går tapt.

For å få en bedre forståelse for hvordan NAV-kontorene selv opplever muligheten til å identifisere brukere i målgruppa, for eksempel ved tilbud om IA-plass eller arbeidspraksis, eller på forespørsel fra fylkeskoordinator eller arbeidslivskoach, stilte vi et åpent spørsmål der vi ba respondentene beskrive hvilke muligheter de opplever at de har til å identifisere personer i målgruppa for Jobbstrategien i Arena. Igjen svarer en del at de har god oversikt over brukerne sine, at det er et lite miljø og et lite kontor, slik at det personlige kjennskapet til brukerne og selve oppfølgingen er tilstrekkelig. I praksis forutsetter dette godt samarbeid og dialog internt på kontoret. Andre nevner igjen at målgruppa er liten, og ikke trenger nærmere identifisering. Svakheten ved denne løsningen er utskiftninger og nyansettelser, der det vil ta tid før nye veiledere har oversikt over porteføljen sin.

Hver enkelt veileder har god oversikt over egen portefølje. Ved nyansettelser vil det ta litt tid før veileder har denne oversikten.

Seks respondenter svarer at de får oversendt lister fra NAV Fylke og bruker disse. To kontor supplerer listene med egne søk i Arena. Ellers er det delte meninger om hvor funksjonell Arena er til å søke opp brukere. Omlag en av fire respondenter er i hovedsak positive til bruken av Arena som søkemotor, og mener at dette er enkelt og fleksibelt.

Søkebasen er stor, det lar seg gjøre å gjennomføre mange finsøk i dette temaet

Alder og innsatsbehov er det enkleste å sortere på.

Det er ikke noe problem, vi kan merke de personene vi måtte ønske i for bindelse med oppfølgingen.

En gruppe respondenter er mer kritiske, og mener blant annet at en del må gjøres manuelt. Hvor gode treff man får i Arena er igjen avhengig av hvor flinke de ansatte er til å legge inn og oppdatere opplysninger i Arena. Her er inntrykket vårt at det er store forskjeller, og en del etterslep ved kontor som ikke har vært systematiske i bruken av Arena tidligere.

Man kan søke fram alle på AAP under 30 år, men utover det er det små muligheter. Avhengig av at den enkelte veileder har kontroll på sine.

I arena vil personene bli identifisert ut i fra servicegruppe. Dette gir en begrenset mulighet ettersom vi kun vil finne brukere som er aktive i vårt system. Altså finner vi ikke nødvendigvis kandidater som er registrert hos hjelpemiddelsentralen som har en nedsatt funksjonsevne - ønsker jobb, men har fått en varig ytelse.

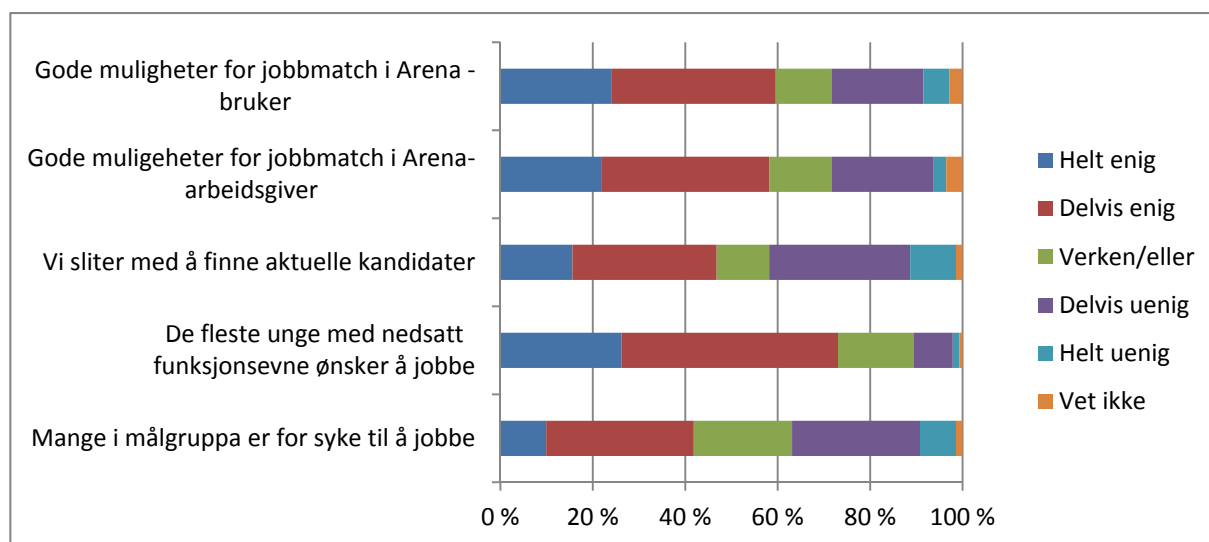
Arena er ikkje til å stole på, må dobbeltsjekke på fleire søkeparameter for å vere sikker på å få dekke inn alle.

Inntrykket fra disse svarene er at de fleste NAV-kontorene opplever at de har relativt god oversikt over målgruppa, og at de klarer å identifisere brukere ved behov. Likevel melder altså mange arbeidslivscoacher at det er et problem å finne brukere som er ferdig avklart og klare til jobbformidling. Det virker rimelig at en strategi som baserer seg på at hver veileder kjenner sine brukere, og i fellesskap har oversikt over brukerne ved kontoret, gjør at det krever god kommunikasjon og samhandling gjennom flere ledd for at brukere skal kunne formidles videre ved henvendelse utenfra eller fra arbeidsgivere.

I neste avsnitt ser vi nærmere på bruken av Jobbmatch-søk i Arena og såkalte matchemøter, som arrangeres noen steder.

7.2.3 Jobbmatch og matchemøter

For at brukere skal komme ut i ordinært arbeid, er det viktig at NAV-kontorene er i stand til å søke etter aktuelle kandidater når arbeidsgivere tilbyr arbeidspraksis eller ønsker å rekruttere. Tilsvarende må kontorene ha mulighet til å identifisere potensielle arbeidsgivere. En jobbmatch-funksjon i datasystemet Arena skal gjøre dette mulig, men det er ikke alle steder dette fungerer. Intervju med særlig arbeidslivscoacher viste at de har problemer med å finne kandidater som er ferdig avklart og klare for å formidles ut i jobb. For å kartlegge dette nærmere ba vi de ansatte ved NAV-kontorene om å ta stilling til påstander om bruk av jobbmatch i Arena. Figuren nedenfor viser svarfordelingen.



Figur 7.5 Erfaringer med Jobbmatch-søk i Arena

Flertallet, eller omlag 60 prosent av respondentene, sier seg helt eller delvis enig i de to påstandene om Jobbmatch i Arena, og kun en liten andel er helt uenig. Rundt 20 prosent av respondentene er delvis uenig. Ut fra intervjudata er inntrykket vårt at dette sannsynligvis skyldes

manglende kvalitet på registreringene i Arena, slik at f.eks. mange CV-er ufullstendige eller utdaterte. Dermed vil det være vanskelig å identifisere aktuelle kandidater til en arbeidspraksis dersom en arbeidsgiver tar kontakt. Det samme gjelder registreringen av mulige arbeidsplasser.

Samtidig viser spørreskjemadataene også at omlag halvparten av respondentene mener at det kan være vanskelig å finne aktuelle kandidater. Dette til tross for at et klart flertall, eller omlag 60 prosent mener at de fleste unge med nedsatt funksjonsevne ønsker å jobbe, mens bare drøyt 40 prosent er enig i at mange i målgruppa er for syke til å jobbe. Dette tegner et bilde av at de fleste som jobber med oppfølging i NAV mener at mange i målgruppa bør komme ut i arbeid, men at de kan være vanskelig å finne.

En respondent deler på eget initiativ sin oppfatning av Jobbmatch:

Jobbmatch er det kun ledelsen som synes er bra. Spør 90 prosent av veiledere i vårt oppfølgingsteam på spesielt tilpasset å samtlige vil svare at dette er et ubrukelig verktøy. nav.no gir flere svar når man søker i jobbmarkedet enn jobbmatch! Den bør iallfall oppdateres!

Denne beskrivelsen stemmer godt overens med inntrykket vårt fra intervjuer med coacher og koordinatører, der mange forteller at Jobbmatch i liten grad brukes, eller ikke gir oppdaterte treff.

Intervju med arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer viste at det ihvertfall i tre fylker gjennomføres egne matchemøter for å koble aktuelle kandidater og potensielle arbeidsgivere. Brukerne som trenger arbeidspraksis eller ordinær jobb blir gjennomgått, potensielle arbeidsgivere blir diskutert, og det legges en plan for det videre arbeidet for å få brukeren ut i arbeid:

Så rigget vi til noe som heter matchingmøte, som betyr at medarbeiderne ved NAV-kontoret, og en del medarbeidere ved arbeidslivssenteret i den enkelte kommune, satte seg rundt et bord, og der satt også jeg og coachen, og så gikk vi gjennom hver eneste sak som var ved det kontoret. Da hadde vi en egen plan for alle kontorene i fylket vårt, og det har vi fortsatt, hvor vi har satt opp møter med det enkelte kontor for å ha løpende gjennomdrøfting av den brukerporteføljen man har. Og så ser man da på Per Hansen, hva er bildet, hva kan vi gjøre for ham? Og så matcher vi ham opp mot de tiltakene eller bedriftene som er potensielle for ham. Det betyr at du har en relativt god oversikt over den enkelte sak, løpende, i NAV-kontoret. Så vi har etablert en egen prosess, og det har vi fortsatt med - ikke like hyppige møter med NAV-kontorene, men det er en prosess vi deltar i, og vi prøver å styre den prosessen i forhold til arbeidsretting, stille spørsmål som er kritiske, nettopp for å øke aktivitetsandelen hos de brukerne som er i strategien. Fylkeskoordinator U.

Det ble satt i gang strukturerte matchingmøter der flere fagenheter er samlet og hvor NAV-leder kan melde inn saker. Da ble det tverrfaglig diskutert. Vi dro rundt på de tre store bykontorene med personer fra Hjelpemiddelsentralen og Arbeidslivssenteret. Der hadde vi saksveiledning. Arbeidslivscoach R.

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene kartla vi hvor utbredt det er å være med på slike møter. Resultatene våre viser at dette i praksis er lite utbredt, selv om det ut fra intervjuene virker som en effektiv måte å jobbe på. På spørsmål om det gjennomføres matchemøter som kontoret er med på, svarte 23 prosent ja, mens 5 prosent ikke vet. 72 prosent deltar ikke på matchemøter. Vi ser

nærmere på de 32 kontorene som oppgir at de deltar på matchemøter. Igjen er det verdt å huske at undersøkelsen hadde frafall, og at de kontorene som valgte å delta, sannsynligvis jobber noe bedre med Jobbstrategien enn de som ikke deltok.

Hvor ofte det gjennomføres matchemøter varierer, men det store flertallet svarer at de ikke har faste møtetider. Åtte kontor totalt oppgir å ha matchemøter en gang i måneden, mens bare tre kontor har faste matchemøter en gang i uka.

Tabell 7.1 Hvor ofte kontoret deltar på matchemøter

| Hvor ofte matchemøter? | Antall | Prosent |
|-----------------------------|--------|---------|
| 1 gang per måned | 8 | 25 |
| En gang i uka | 3 | 9 |
| Har ingen faste tidspunkter | 21 | 66 |
| Totalt | 32 | 100 |

Et åpent spørsmål om hvordan møtene fungerer, gir et overveiende positivt inntrykk:

Vi følger med på sakene og har fokus på oppgaven.

Det fungerer bra. I disse møtene deltar også rådgivere fra Arbeidslivssenteret.

Svært bra.

Matchemøter fungerer ok, jeg tror det bør satses mer på.

Matchemøter med arbeidslivscoach gir fokus, og dette er bra, og noen resultater. Om resultatene allikevel hadde kommet er mulig.

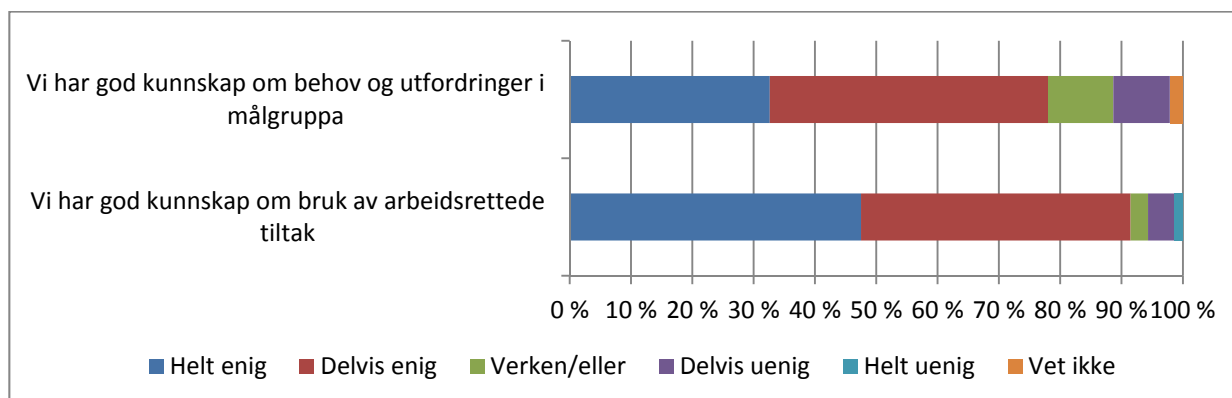
De kommer som regel ut i aktivitet / arbeid etter et slikt samarbeidsmøte

Gjør at vi presses til å ta en gjennomgang på alle i målgruppa. Det er nyttig. Møtene gir få konkrete matchinger.

Svarene peker på potensialet som ligger i å arrangere slike møter. Uavhengig av om møtene fører til arbeid i første omgang kan de gi økt press og mer systematisk oppfølging. Som en av kommentarene tar opp er vellykkede møter avhengig av god markedskompetanse blant de som deltar; møtene bør være tverrfaglige for å fungere. Derfor kan det være et godt grep å ha med markedskoordinator, arbeidslivscoach og IA-rådgivere fra Arbeidslivssenteret på møtene.

7.3 Kompetanse ved NAV-kontorene

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene ba vi respondentene ta stilling til påstandene "vi har god kunnskap om behov og utfordringer i målgruppa" og "vi har god kunnskap om bruk av arbeidsrettede tiltak. Figuren nedenfor viser svarfordelingene.



Figur 7.6 Kunnskap om målgruppa og om bruken av arbeidsrettede tiltak

De aller fleste kontorene opplever selv at de har god kunnskap både om hva som kjennetegner målgruppa for Jobbstrategien, og om bruken av arbeidsrettede tiltak, som altså skal være de viktigste tiltakene for å få denne målgruppa ut i arbeid. Intervju med NAV-kontorene gir utfyllende informasjon. På spørsmål om det er som burde prioriteres høyere, eller noe man burde gjøre mer av, svarer en av informantene:

Vi driver jo med en del opplæring. Jeg ser at det er behov for å gå gjennom en del. Ha litt mer, kall det opplæringsmøter, der du går konkret på nye ting som er kommet. For det er ikke nok det å sende ut på mail. Jeg ser jo det at det er veldig behov at vi får diskutert det. Hva innebærer dette? Hva betyr det for oss? Kunne jobbet litt mer med medarbeiderne i forhold til målsetting og motivert dem enda mer til å foreta en kompetanseheving selv da. For jeg ser jo det at det er jo veldig behov for det, utviklinga går egentlig fra oss. Det skjer jo så mye hele tiden. Så litt mer rom for opplæring. Avdelingsleder ved NAV-kontor.

Informanten beskriver videre at de har brukt en del tid på å sette seg inn i standard for arbeidsrettet brukeroppfølging og gått gjennom den punkt for punkt. Vi kommer tilbake til standarden senere. Lederen ved et annet NAV-kontor kommenterer, på spørsmål om samarbeid med fylkeskoordinator for Jobbstrategien, at de har et godt samarbeid, men presiserer:

Det er ikke nødvendigvis det at han formidler kompetanse som dette kontoret ikke har. For det er veldig mye kompetanse her på huset. NAV-leder.

Når vi ser på resten av intervjumaterialet vårt, er hovedinntrykket at utfordringen er manglende tid snarere enn manglende kompetanse, selv om utskiftninger og nye medarbeidere blant annet gjør at det ved en del kontor er behov for kontinuerlig opplæring.

Altså, det er ikke en påstand, men jeg har et inntrykk av det kan være lite kunnskap i enkelte saker. Og det tror jeg også har noe med tidspresset, at de er stresset, og det andre er det med kunnskapsnivået. Kunnskap og ressurser. Og kanskje organisering av kontoret. Fylkeskoordinator V.

Noen trekker fram at arbeidsmarkedskompetansene varierer og er for dårlig en del steder, andre nevner kompetanse på psykisk helse og mener at det er litt tilfeldig hva slags kompetanse de enkelte veilederne har der. Uansett er det enighet om at det er viktig å løfte saker opp og diskutere dem, slik at nye løsninger kommer opp. Inntrykket vårt er at mange kontor jobber godt

med kompetanseheving og opplæring. Samtidig er det mange ting veilederne skal kunne, og en del roller kan være krevende, som det å gå i forhandlinger med arbeidsgivere. Eksempelet nedenfor, fra en fylkeskoordinator, viser hvordan lønnskudd kan brukes effektivt og målrettet, men illustrerer samtidig hva det krever av kunnskap og trening å beherske dette:

Det jeg skulle ønske var at vi i NAV fikk skolering eller ble mye bedre på forhandlerrollen med arbeidsgiver fordi, og dette er ingen bebreidelse av NAV-veilederne våre, som skal betjene så mange ting, så skal de møte en profesjonell arbeidsgiver og mange arbeidsgivere er veldig gode på å forhandle, så der blir vi ofte kneblet litt. Det skjønner jeg veldig lett at man kan bli, så jeg skulle ønske at vi var mer drevne i det, flinkere, for eksempel dette med lønnskudd ute og at det er veldig ofte at man skal forlenge det igjen. Jeg koser meg med de historiene der vi ringer til en arbeidsgiver og sier "hvordan går det nå?" "Ja, noenlunde." "Vil du ansette?" "Nei, vi må nok prøve litt til." "Ja, men nå skal du høre her, han kommer ikke på mandag for nå tar jeg han ut av bedriften din." Og da endrer det seg for da oppdager vi plutselig at bedriften har blitt avhengig av denne personen. Fylkeskoordinator I.

Noen trekker fram at det er varierende kompetanse innenfor psykisk helse ved NAV-kontorene.

Det er greit de som har hatt prosjekter som har gått, men det gjelder ikke de fleste veilederne ute i NAV. Der er nok rådgiverne på arbeidslivssenteret mye mer skolert, og har fått opplæring i forhold til Sees i morgen for eksempel. Det har vært gjort alt for lite mot veilederne generelt i NAV på å styrke kompetansen i forhold til rus og psykiatri, etter min mening. Fylkeskoordinator K.

Kompetansen på psykisk helse varierer. Rådgivningstjenesten har selvfølgelig noe, og Arbeidslivssenteret har jo arbeidsgiverlosen, som er ute og har veldig mye kurs her i Sees i morgen. (utydelig tale), men det går jo direkte mot næringslivet. Ellers så er det nok noe tilfeldig, vil jeg påstå da. Hvem som har og hvor mye. Fylkeskoordinator L.

Generelt har vi ikke inntrykk av at manglende kompetanse er et problem for implementeringen av Jobbstrategien ved NAV-kontorene, da dette i liten grad er et tema som kommer opp i intervjuene.

7.3.1 Innføring av standard for arbeidsrettet brukeroppfølging

Fra 1. august 2013 skulle alle NAV-kontorene ha innført en ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølging. Ved riktig bruk vil standarden bidra til å sette fokus på arbeid først, og flere informanter trekker fram at standarden støtter opp under intensjonene bak Jobbstrategien.

På spørsmål om veilederne ser nytten i den nye standarden for arbeidsrettet brukeroppfølging, svarer en avdelingsleder følgende:

Det har vært begge deler det i NAV. Det varierer jo, fra medarbeider til medarbeider. En del har ikke sett nytteverdien av det. Det, og en del er blitt frustrerte fordi at de ser at de har ikke fått til å gjøre det i praksis, fordi at det har vært så travelt. Det er fort inn og fort ut med brukerne. Så, og, en del har jo faktisk satt seg ned og tatt det ordentlig i bruk, altså. Avdelingsleder ved NAV-kontor.

Informanter fra flere kontor forklarer at de har brukt mye tid internt for å sette seg inn i de ulike elementene i standarden for å kunne ta den i bruk på en god måte.

Vi har hatt en lang innkjøringsperiode. Det vi har gjort er at vi har gruppert oss. Vi har tatt opp i alle fagmøtene, og så har vi gruppert det og hatt grupper som har jobbet spesifikt med områder i standarden og kommet med innspill. Altså, hvordan fungerer den her i forhold til sånn som vi har jobbet. Og så har vi presentert gruppens resultat i forhold til er det her slik vi har jobbet før, eller er det endringer. Altså har vi belyst delområdene i standarden i forhold til tidligere praksis til nåværende praksis etter standarden. Det tror jeg var veldig effektivt. For det vi gjorde da, da trakk vi ut avvikene. Alle avvikene som vi så at vi hadde på huset i forhold til standarden. Og, så øremerket vi standarden, avvikene, og så har vi jobbet med avvikene og lukket dem. Så, jeg tror at vi hadde en veldig fin prosess opp mot bruken av standarden. NAV-ansatt.

Fylkeskoordinatorene for Jobbstrategien bekrefter at NAV-kontorene har brukt mye tid på innføringen av standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, og mener samtidig at den har bidratt til å understøtte arbeidet som gjøres for målgruppa for Jobbstrategien, og vært noe som de har kunnet knytte Jobbstrategien opp mot. Begge satsingene bygger opp under prioriteringene om arbeid først og kvalitet i brukeroppfølgingen.

Det har vært veldig trykk på NAV-kontorene på opplæring, i forbindelse med standarden sånn at det har på en måte ikke vært rom for så mye annet kompetansetiltak, men jeg tenker jo at standarden er en del av kompetanseutviklingen som også bidrar til Jobbstrategi, altså bedre kvalitet i saken i forhold til Jobbstrategien. Fylkeskoordinator R.

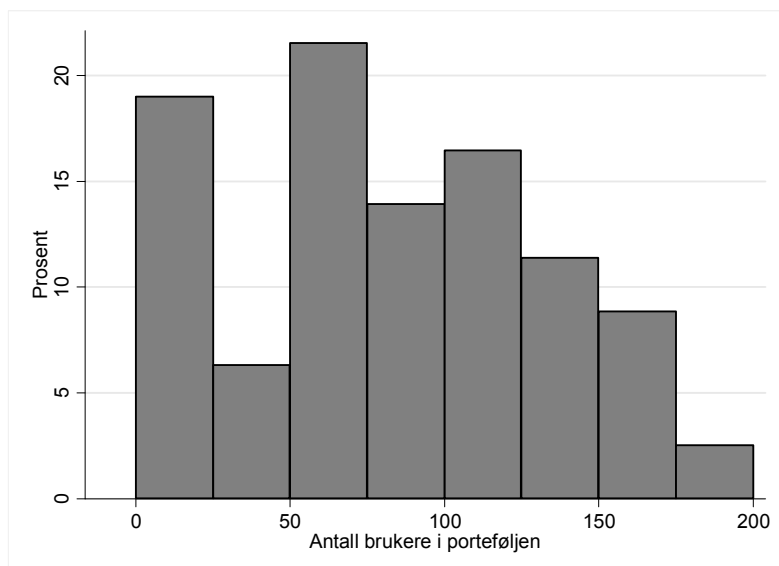
Jeg tenker at denne matchen med innføringen av standarden, kjenner jeg, når jeg skal snakke om dette ute, så er jeg veldig glad for å kunne bruke standarden parallelt, jeg synes det hjelper utrolig mye til å se ting i en sammenheng. Og jeg synes virkemidlene til Jobbstrategien er rettet mot målgruppa, så det er litt underlig at det papirmaterialet, eller, det visuelle materialet i mindre grad er det. Så det er litt sånn rart. Fylkeskoordinator A.

Slik sett er det grunn til å tro at standarden for arbeidsrettet brukeroppfølging vil støtte opp under arbeidet med å få flere unge med nedsatt funksjonsevne ut i arbeid på litt sikt, selv om den har krevd tid og oppmerksomhet og slik sett konkurrert med Jobbstrategien, og da særlig i 2013. I neste avsnitt ser vi nærmere på arbeidsbelastning ved NAV-kontorene, som altså framstår som et større problem enn manglende kompetanse.

7.4 Arbeidsbelastning ved NAV-kontorene

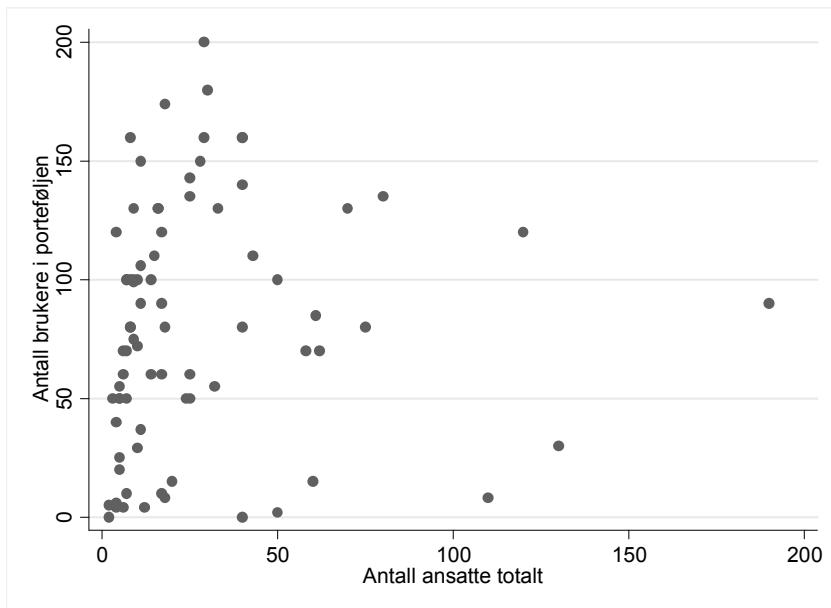
Både intervjumaterialet og data fra spørreundersøkelsen viser at høyt arbeidspress og manglende ressurser er et problem ved mange NAV-kontor. Arbeidspresset kan igjen gi høyt sykefravær og hyppige utskiftninger i staben, noe som gjør det vanskelig å sikre en god og kontinuerlig oppfølging. I og med at dette ser ut til å være et utbredt problem med direkte konsekvenser for implementeringen av Jobbstrategien velger vi å gi dette et eget avsnitt i rapporten. Vi tar utgangspunkt i hvor mange brukere det er vanlig for en veileder å ha i porteføljen sin, det vil si ha ansvar for. Av respondentene våre er det 96 personer som oppgir at de har oppfølgingsansvar. Når vi ser nærmere på stilling, antall ansatte og antall brukere i porteføljen, er det klart at en del

ledere og lederassistenter (nestledere og controller ved større kontor) har mange andre oppgaver i tillegg til brukeroppfølging. Etter at vi har tatt ut ledere og lederassistenter ved større kontor, som kun følger opp et fåtall personer, får vi følgende fordeling for antall brukere per veileder.



Figur 7.7 Antall brukere i porteføljen blant de med oppfølgingsansvar, uten ledere, prosent (n=79)

Det er altså store forskjeller i hva som er vanlig antall brukere å ha oppfølgingsansvar for. Ved små kontor med få brukere er det også rimelig at veiledere har færre brukere i porteføljen, og har andre oppgaver i tillegg. Figuren under illustrerer sammenhengen mellom antall brukere i porteføljen og antall ansatte ved kontoret. Her har vi igjen ekskludert leder og lederassistenter ved store kontor, men beholdt ledere ved de minste kontorene. Tendensen er at antall brukere i porteføljen stiger ganske fort med antall ansatte.



Figur 7.8 Antall brukere i porteføljen etter antall ansatte ved kontoret, uten ledere (n=79)

Merk at det er en god del usikkerhet knyttet til disse tallene, ved at en del av de som har svart, sannsynligvis ikke har oppfølging som sin viktigste arbeidsoppgave. Lav svarprosent og manglende kunnskap om resten av populasjon gjør det også vanskelig å vurdere hvor representative tallene er, men det er ihvertfall lite sannsynlig at arbeidspresset er *lavere* ved de kontorene som ikke har deltatt i undersøkelsen; respondentene våre har tross alt tatt seg tid til å svare.

I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene ba vi også respondentene vurdere om de har tid til å gi brukerne nødvendig oppfølging. Tabellen nedenfor viser svarfordelingen.

Tabell 7.2 Vi har som regel tid til å gå brukerne den oppfølgingen de trenger, antall og prpsent

| Vi har som regel tid til å gi brukerne den oppfølgingen de trenger | Antall | Prosent |
|--|--------|---------|
| Helt enig | 11 | 8 |
| Delvis enig | 30 | 21 |
| Verken/eller | 8 | 6 |
| Delvis uenig | 46 | 33 |
| Helt uenig | 44 | 31 |
| Vet ikke | 2 | 1 |
| Totalt | 141 | 100 |

Mens 8 prosent er helt enig i påstanden, er nesten to av tre respondenter helt eller delvis uenig. Tilsammen mener omlag en av fire NAV-ansatte at de vanligvis har tid til å gi den nødvendige oppfølgingen av brukerne, en andel som må sies å være lav.

Arbeidspress blant ansatte ved NAV-kontorene kommer også opp som tema blant annet når vi spør om bruk av tjenester i arbeidsmarkedsbedrift, versus direkte oppfølging fra NAV. Det ser ut til å være bred enighet om at mange NAV-veilederne har for mange brukere å følge opp, og at de derfor kjøper tjenester fra arbeidsmarkedsbedrifter i stedet; NAV har ressurser til å kjøpe tjenester i større grad enn å utføre tjenester selv. Mye av tjenestene som kjøpes av arbeidsmarkedsbedrift er oppgaver NAV selv kunne gjort, dersom man hadde hatt mer tid. Flere mener at de selv ville gjort en bedre jobb enn arbeidsmarkedsbedriftene, dersom de hadde hatt ressurser til det.

Det er ikke lagt opp til nok ressurser i NAV-kontor til å håndtere dette. Vi kunne helt klart gjort mer i NAV-kontor med henblikk på oppfølging av ungdom, brukere og arbeidsgivere - hvis det hadde vært prioritert å bruke tid på oppfølging. Det er en diffus og ikke lett målbar oppgave - som først etter mange treff gir effekt. Vi er målstyrt ut fra målekort som gjør at ressursbruk styres umiddelbart til dette, mens oppfølging kunne vært tettere og mer kvalitativt hvis det hadde fått mer fokus og ressurser i NAV-kontor

Veldig mange i denne gruppen behøver tett oppfølging. Vi er altfor ofte "tvunget" til å benytte tiltaksbedrifter, NAV får jo langt mere midler til å kjøpe oppfølging enn til å drive oppfølging selv. Tiltaksbedriftene er ofte lite egnet til å følge opp ungdom, ofte på grunn av manglende kommunikasjon mellom alle involverte. Man må være "på" fra dag til dag.

Noen beskriver at arbeidsmengden generelt gjør det vanskelig å gi brukerne den oppfølgingen de har behov for, og en sier at de ofte føler at de ikke strekker til i jobben de er satt til å gjøre.

For mange arbeidsoppgaver og for få medarbeidere. Vi rekker bare å ta "toppene".

Hadde vi hatt færre brukere å følge opp kunne vi ha gjort mye av arbeidet selv med å følge opp brukere ute i praksis samt i en avklaringsprosess.

Vi har alt for få ansatte til å gjøre en god jobb. Det blir halvhjertet mye av det som blir gjort. Snakker ofte om hvordan det kunne ha vært om vi hadde hatt færre brukere å følge opp. Mange trenger mye og tett oppfølging, Føler vi ikke strekker til mange ganger.

Data fra intervju med arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer bekrefter at høyt arbeidspress blant veilederne er et problem. De beskriver en situasjon der mange NAV-kontor prøver å prioritere målgruppa, men i praksis ikke får det til, fordi arbeidsbelastningen er for høy i utgangspunktet:

Vi ser også at de som selv kanskje opplever at de har prioritert målgruppen godt, har gjort det ved å si at f. eks. to veiledere skal jobbe spesielt med dem. Disse veilederne har da gjerne en portefølje på et par hundre mennesker, og det kan kanskje være litt mindre enn de andre på kontoret har, men det er likevel ikke veldig mye mindre. Og da må man jo spørre seg om det er en reell prioritering, tenker jeg. Jeg må si at jeg har veldig respekt for at disse veilederne ikke får det til. Jeg synes ikke det er noe rart, og jeg synes ikke det er rimelig at det ansvaret i så stor grad skal ligge hos dem. Jeg tenker at det er en oppskrift på å feile, rett og slett. Fylkeskoordinator P.

Koordinatorer i dette fylket mener at hvorvidt de enkelte kontorene lykkes i stor grad er avhengig av hva slags arbeidssituasjon de har i utgangspunktet. Godt organiserte kontor med god kapasitet vil i mye større grad lykkes med en spesiell satsing som Jobbstrategien.

Flere koordinatorene kommer med lignende utsagn:

Jeg er helt overbevist om at det også er mye som burde være gjort i forhold ressurser i NAV eller arbeidsoppgaver i NAV, som ville skaffe veiledere bedre tid til å følge opp grupper som de skal følge opp. Og jeg ser at de som de rekker å følge godt nok opp, de får de ut i arbeid, de andre blir stående på en benk. Så noe dreier seg om ressurspørsmål, eller organisering. Fylkeskoordinator D.

Veilederne har lyst til å bruke ordinær arbeidsplassutprøving, men de har ikke en hverdag som tilsier at det er mulig. Vi vet jo at vi har hatt fokus på "arbeid først", det helt nærmeste arbeidsmarkedet, og tiltakene, først, kanskje en direkte formidling, hvis vi hadde klart å jobbe kvalitativt sånn, så hadde resultatene kommet raskere - det vet vi. Og alle veiledere vet det, og de er litt fortvilt over at de ikke kan jobbe etter den ideelle metoden. De kan metoden, men de får ikke helt gjort det i praksis. Fylkeskoordinator A.

Arbeidet med de konverterte AAP-sakene kommer på toppen av dette. Selv om disse sakene delvis overlapper med Jobbstrategiens målgruppe, er det klart at det ofte er spesielt vanskelige saker som har gått over lang tid, og fokuset på konverterte saker øker arbeidsbelastningen ved mange kontor. Dette er også et gjennomgangstema i mange intervju. Selv om det vil være en viss overlapp mellom de to gruppene, kan det i praksis bety at tyngre saker får større oppmerksomhet enn lettere saker som ville gitt resultater fortere.

Og det er klart, alle de som har en så lang sak, det er jo ofte vanskelige saker. Fylkeskoordinator G.

Jeg sitter jo også og jobber litt på de listene som vi legger ut og rapporteringer i forhold til konverterte AP-saker, og det er klart at Jobbstrategien har jo fått veldig stor konkurranse der, men det og er jo overlappende for når jeg tok en sånn sjekk på det. Jeg tror det var i februar i år, så var jo 42 prosent av jobbstrategisaken, konverterte saker, altså de har gått, de vil gå fire år nå i februar neste år. Sånn at det er jo en overlappende målgruppe der og. Men det er klart at de får veldig mye pes på konverterte AAP-saker altså. Fylkeskoordinator R.

Arbeidslivscoachene deler i stor grad oppfatningene til fylkeskoordinatorene, og flere er enda mer direkte i uttalelsene. Sykefravær, utskiftninger, omorganiseringer og et stort etterslep av saker og arbeidsoppgaver er også en del av bildet. Tilsammen gir dette arbeidsforhold som gjør det vanskelig å gi tett oppfølging og prioritering av utvalgte grupper.

Det er nok litt sånn tenkning også, "hva kan jeg slippe å gjøre selv?" Det har ingenting med vond vilje å gjøre, mer at de opplever at de drukner i saker, og dermed kan den type tenking komme fram. Det er flinke folk det er snakk om her, det er som sagt ikke noe de gjør av vond vilje, men de har en arbeidsdag som er spinnvill, og da kan det komme sånne tanker, om at det ikke alltid er det som er best for brukeren som blir valgt, men de må se hvordan de kan overleve selv. [...] Jeg tror at hvis de hadde hatt tid til å løfte blikket og fått gjort noe mer med sin gruppe, så hadde det nok skjedd en liten revolusjon. Arbeidslivscoach C.

Det kan gå ganske tregt også, avhengig av hvor overbelastede de lokale veilederne er. De har jo veldig mye å gjøre, med tanke på hva de egentlig skal, altså. Tett oppfølging av 200 personer, det får du jo ikke til. Det faller på sin egen urimelighet. Arbeidslivscoach I.

Som saksbehandler er det høyt arbeidspress og det er mange grupper som skal prioriteres. Da blir det det veldig vanskelig å prioritere. Jeg tror veldig mange kaster inn håndkleet og går videre. Mange av dem blir også syke. Arbeidslivscoach R.

Når hver saksbehandler har 200 brukere, de har ikke sjans til å følge opp dem i løpet av et år, vet du. Det blir jo bare et nytt stempel, og så har du utsatt problemet. Så det er klart at det må flere ressurser til. Arbeidslivscoach H.

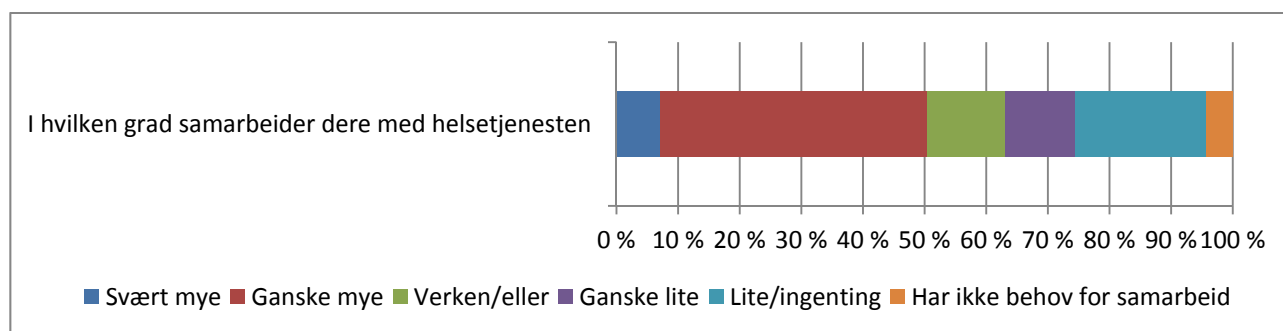
Alt i alt er det et samstemt inntrykk fra intervjumaterialet vårt at høyt arbeidspress ved flere kontor har vært et hinder for en bedre implementering av Jobbstrategien. Det er vanskelig å si noe om omfanget av problemet uten å gjøre en mer omfattende kartlegging av NAV-kontorene, men i den grad NAV-kontorene ikke har prioritert Jobbstrategien ser det i stor grad ut til å skyldes manglende muligheter til å gjøre en reell prioritering innenfor mengden av saker som skal behandles.

7.5 Samarbeid mellom NAV-kontorene og eksterne aktører

Både i intervjuene og i spørreskjemadataene framgår det at samarbeid med eksterne aktører er en viktig del av arbeidet som foregår lokalt, og da særlig med helsesektoren og utdanningssektoren.

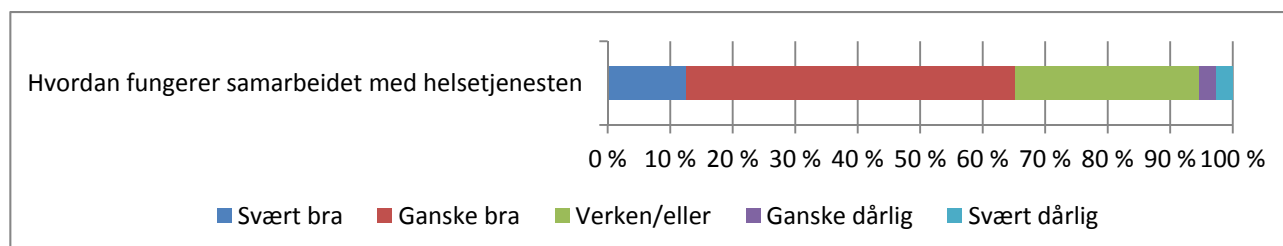
7.5.1 Helse – NAV-kontorene

Data fra spørreundersøkelsen viser at omlag halvparten av NAV-kontorene mener at de samarbeider mye eller ganske mye med helsetjenesten. 21 prosent mener at de samarbeider lite eller ingenting, og 4 prosent svarer at de ikke har behov for samarbeid.



Figur 7.9 Grad av samarbeid med helsetjenesten (n=141)

Av de som har svart at de samarbeider med helsetjenesten, svarer nesten to av tre respondenter at samarbeidet fungerer svært eller ganske bra. Kun en liten andel er klart misfornøyd med samarbeidet og svarer ganske eller svært dårlig.



Figur 7.10 Hvordan fungerer samarbeidet med helsetjenesten (n=112)

Heller ikke i intervjuene med NAV-kontorene kommer samarbeid med helsetjenesten opp som noe stort problem, men noen informanter mener at enkelte i behandlingsapparatet er for restriktive med å la brukere få prøve seg ute i arbeidslivet, og er i for opptatt av å skjerme pasientene sine.

Fordi at, vi er nok der på beholdersiden ennå at de tenker sånn som de gjorde tidligere. Vi stoner litt hodet i veggene ennå, synes jeg, i forhold til at behandlerapparatet tenker det at de må få sin uførepensjon først, og så kan de begynne å behandle etterpå. Lenger synes jeg ikke de har kommet her altså. Vi jobber med det. "Pasientene trenger ro." Ikke sant. Ikke bli friske, men få ro sånn at de får startet behandlingen. Avdelingsleder ved NAV-kontor.

På spørsmål om hvordan kontoret har gjort noe for å bedre på samarbeidet og få på plass en felles forståelse av behandling og arbeidsaktivitet, svarer en informant følgende:

Det ... Vi har ikke tenkt så veldig mye på det. Først så må vi, tror jeg, få på plass litt mer om hvordan organisasjonen skal være. Sånn ... Av praktisk arbeid. Det er jo å kontakte behandlerne og komme i dialog med dem altså. Det gjør vi, vi ringer jo legene og så spør vi; «Mener du virkelig det her?» Hehe. Ja. Vi har lyktes med en del leger, som skriver av og til at det ikke er noe i veien for at vedkommende kan prøve seg ute i en arbeidspraksis, enten i skjermet virksomhet eller ordinær da. Men, det er en vei å gå der altså. Avdelingsleder ved NAV-kontor.

Lederen ved et annet kontor peker på noe av de samme utfordringene:

Jeg tenker at noe av det viktigste med de som kanskje har det vanskeligst av disse ungdommene så er det jo samhandlingen med kommunen og rundt psykiatritjenesten er jo kjempeviktig. NAV-leder.

En annen mener at samarbeidet med legene har blitt mye bedre:

Du har sikkert lest i avisene. Legene er jo litt irritert, fordi de blir presset. For vi setter visse krav i forhold til eksempelvis legeerklæringer og innholdet i dem, o forhold til funksjonsbeskrivelse. Tidligere så var det ikke uvanlig at vi fikk en legeerklæring der det stod: Jeg anbefaler attføring og skolegang. Altså, det var liksom legeerklæringen. I dag er vi mye mer spesifikke. Hva er det egentlig brukeren kan gjøre? Der føler jeg at vi har fått legene veldig, veldig langt opp mot det nivået vi ønsker at de skal ligge. NAV-ansatt.

Avdelingslederen ved samme kontor ønsker seg mer utfyllende legeerklæringer, og bedre kunnskap om NAV blant fastlegene. Også en veileder vi har intervjuet ved et annet kontor mener at helsetjenesten vet for lite om NAV og ulike ordninger og tiltak, og at det ligger et stort potensiale der for bedre samarbeid, ikke bare fra sak til sak.

Innenfor Jobbstrategien, altså hvis man skal satse på dem, så er det et veldig stort potensiale og ha hyppig kontakt med hjelpeapparatet rundt, både leger og det kan være miljøtjeneste, sosialmedisinsenter, de som måtte være i kontakt med denne personen. Vi er jo med på møter, og det er veldig fornuftig tror jeg, sånn at alle snakker samme språk, at ikke jeg snakker om arbeidsrettet tiltak eller behov for jobb og den biten, også har hjelpeapparatet sagt at du er for syk, du kan ikke gjøre noe. Og dette kan ofte oppstå når folk ikke vet hva NAV faktisk kan. Altså der er ikke snakk om enten eller, enten skal du være 100 prosent i jobb eller så skal du være

ingenting. Jeg opplever at veldig mange, mest brukerne, som ikke er klar over at det finnes utallige muligheter av måter for å komme tilbake i jobb. NAV-veileder.

På et åpent spørsmål om hvem man samarbeider med, valgte noen få respondenter å utdype. Her ble blant annet distriktpsikiatriske senter (DSP) nevnt. I tillegg mener en respondent at samarbeidet særlig med spesialisthelsetjenesten er vanskelig, og at de bidrar til å passivisere brukerne.

Samarbeider godt med kommunal psykisk helse

Samarbeider med behandlere

Psykiatritjenesten i kommunen, fastlegene i kommunen og DPS hvor vi har et veldig bra samarbeid

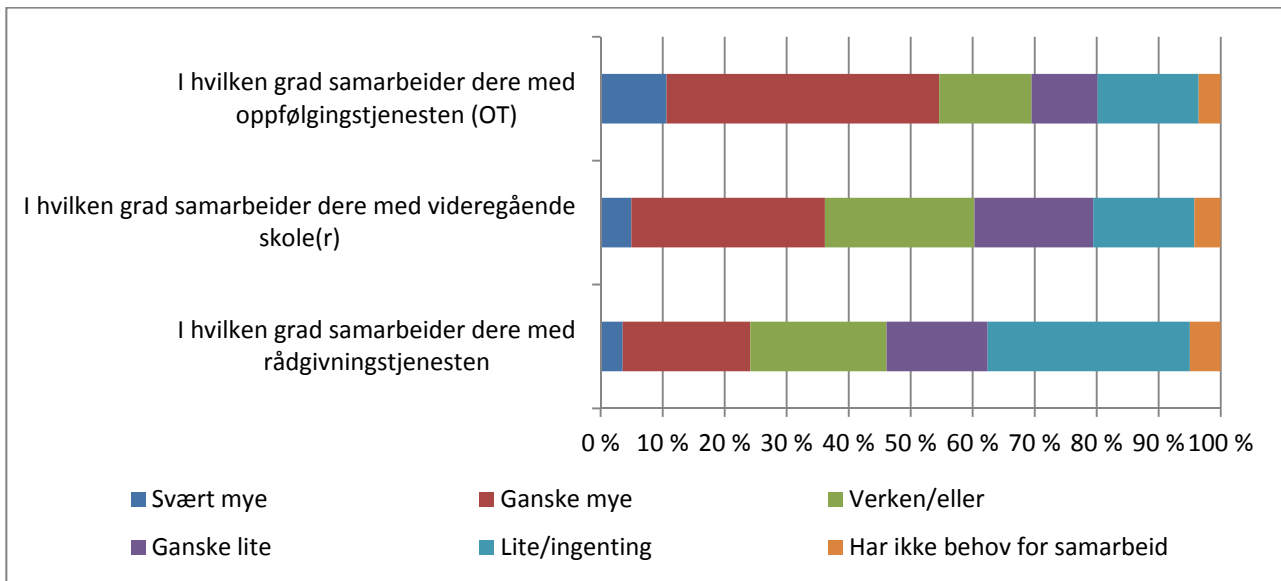
Lokalt opplæringskontor - samarbeid om opplæringstiltak /fagutdanning.

Jobber aktivt med DPS for at det skal fungere enda bedre.

2. linjetjenesten innen psykiatri sykeliggjør brukerne mer enn hva vi gjør i 1. linjetjenesten / fastlegene her gjør. De blir ofte demotivert til arbeidsrettet aktivitet og passivisert. 2. linjetjenesten stiller urealistiske krav til velferdstjenester/NAV og opptrer NAV fiendtlig på fellesmøter hvor bruker er tilstede - vi har opplevd mange ubehagelig opplevelser for å føre en arbeidsrettet oppfølging.

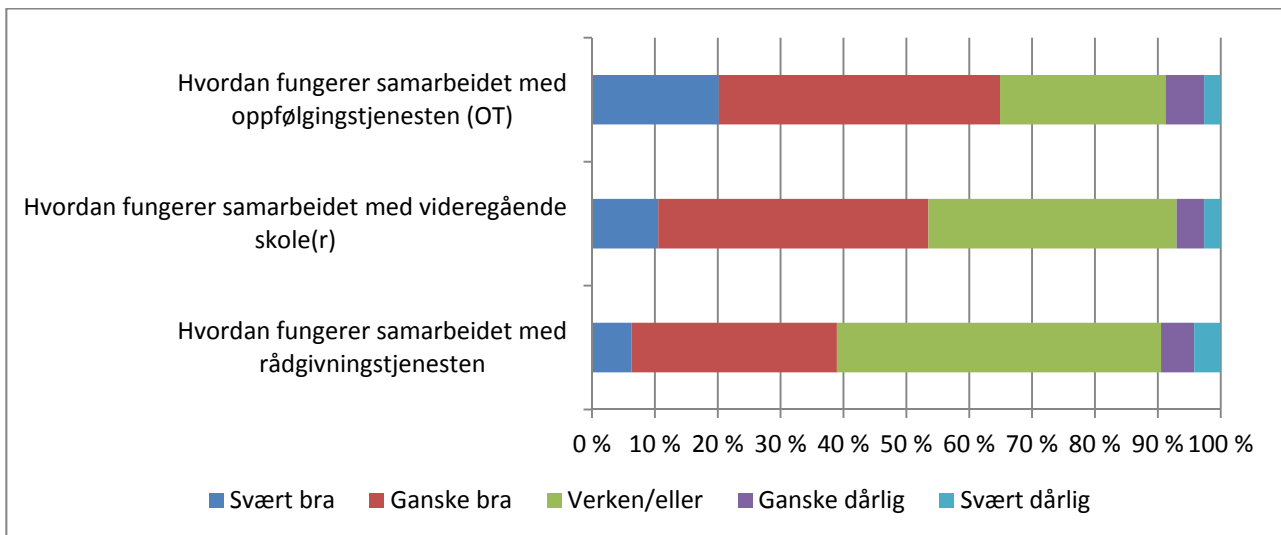
7.5.2 Utdanning – NAV-kontorene

Ut fra spørreundersøkelsen med NAV-kontorene ser det ut til at NAV-kontorene først og fremst samarbeider med den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT), fulgt av videregående skoler og rådgivningstjenesten. Drøyt halvparten av NAV-kontorene oppgir at de samarbeider svært eller ganske mye med OT. 20 prosent svarer at de ikke har behov for samarbeid eller at de samarbeider lite eller ingenting. Til sammenligning svarer 25 prosent at de har svært mye eller ganske mye samarbeid med rådgivningstjenesten, og nesten 60 prosent som svarer at de samarbeider lite eller ingenting, eller ikke har behov for å samarbeide. Det er særlig de minste kontorene (med få ansatte) som oppgir at de ikke har behov for samarbeid, ellers er det lite forskjell mellom kontorene.



Figur 7.11 Grad av samarbeid med utdanningssektoren (n=141)

Ser vi videre hvordan samarbeidet fungerer, er det også samarbeidet med OT som fungerer best, fulgt av videregående skole. Det ser svært få som mener at disse samarbeidene fungerer dårlig, men det ser heller ikke ut til å være stor enighet om at disse samarbeidene fungerer godt. Ca. 65 prosent mener at samarbeidet med OT fungerer svært eller ganske godt, mens drøyt 50 prosent svarer det samme om videregående, og knapt 40 prosent mener at samarbeidet med rådgivningstjenesten fungerer svært bra eller ganske bra.



Figur 7.12 Hvordan fungerer samarbeidet med utdanningssektoren (n=141, 95 og 141)

Ved en del NAV-kontor som har egne ungdomsteam samarbeider disse med oppfølgingstjenesten (OT) og pedagogisk-psykologisk tjeneste, som jobber forebyggende med ungdom. Slikt samarbeid kan blant annet bidra til tidlig å fange opp elever som dropper ut av videregående opplæring.

Vi har jo veldig tett oppfølging opp mot videregående skole. Av og til når det er behov for det, så møter vi på ungdomsskolene. Vi er med i ansvarsgruppa. Men, det er vel kanskje møtepunktet i forhold til videregående som er det vi har lykkes aller best med, tror jeg. Det at vi kommer tidlig inn der og på en måte unngår at de havner på arbeidsavklaring altså. Det ligger på ungdomsteamet. Der er det en fast person, som er vår kontaktperson opp mot videregående. Og, har veldig mye med OT-koordinatoren på videregående å gjøre. De har møter, de har ... Det er jo – kan vi si - ikke bare de med nedsatt funksjonsevne som er målgruppen for dem da. Men, ungdommer generelt. Men, der og ... De har jo et veldig tett samarbeid, så det at der fanges det opp når det er behov for litt ekstra bistand i fra NAV da i forbindelse med at det er skoleelever med funksjonsnedsettelse. Og, da er det jo, da blir jo vi andre koblet på da. Avdelingsleder.

Ved et storbykontor har en person fra ungdomsteamet kontorplass på en videregående skole et par dager i uka, som en del av et forsøksprosjekt:

Vi har sagt at det er ungdomsteamet som sådan som skal betjene de videregående skolene. Og sånn fikk vi det. Så nå har vi så vidt startet. Og, vi har hatt noen runder med rektorene, og de er plassert sammen med rådgiver og skolehelsesøster og den type. Og, de har òg ordnet datatilgang og ... De har med seg hele verktøyskista her og de behandler. Og, de møte ungdommene som egentlig, egentlig så møter de ungdommene som de ville møtt de her. Men de er tett på. De er i samme gangen som hjelpeapparatet på skolen er. Og, de er lette å nå. NAV-leder.

Lederen ved et mellomstort kontor mener at korte avstander gjør det lettere å samarbeide, og trekker fram betydningen av å møtes på tvers for å sikre helhetlige løsninger. Den samme lederen føler seg også trygg på at de fleste som faller ut av videregående opplæring i kommunen også blir fanget opp, siden de samarbeider godt med OT-koordinator:

Hvis de har droppet ut av videregående og ikke er fanget opp av oss, så har de gått på videregående skole utenfor kommunen i hvert fall. For den som er OT-koordinator i videregående skole her, hun har ansvar for alle de ungdommene, og de skal diskuteres med vår OT-kontakt i kontoret. Så vi tar i hvert fall, så er de diskutert og drøftet og alle de som har gått på skole her i kommunen. Men hvis de har gått andre steder så er det ikke sikkert, eller i hvert fall har det skjedd glipper, at de ikke har blitt fulgt opp. NAV-leder.

En veileder ved samme kontor mener at samarbeidet med videregående skole fungerer bra:

Jeg synes vi har et bra forhold til videregående, og det har jo tatt seg opp nå. NAV-veileder.

Åpne spørsmål fra spørreundersøkelsen forsterker inntrykket av at samarbeidet med oppfølgingstjenesten er særlig viktig. Et par kontor trekker også fram samarbeidet med Karrieresenteret i fylket.

7.6 Oppsummering

Kun et fåtall av NAV-kontorene ser ut til å ha gjort en spesiell innsats for Jobbstrategien. Flertallet ser ut til å ha lagt satsingen inn i prioriteringen av ungdom og "arbeid først". Omlag halvparten av NAV-kontorene som deltok i spørreundersøkelsen vår svarer at Jobbstrategien inngår i det ordinære oppfølgingsarbeidet. Samtidig svarer nesten alle at de vektlegger "arbeid først" og at ungdom er en prioritert gruppe ved kontoret. Flere steder er brukerne fordelt etter ytelse, eller

AAP-mottakerne fordelt på veilederne etter fødselsdato (uten fødselsår), ikke etter alder. Med en slik organisering blir det i stor grad opp til den enkelte veileder å prioritere blant brukerne sine.

Omlag halvparten av kontorene som har svart på undersøkelsen vår oppgir at de har egne ungdomsteam eller ungdomsavdelinger. Veiledere ved NAV-kontoret deltar stort sett alltid, mens utdanningsetaten er representert i ca. 20 prosent av ungdomsteamene. Arbeidslivscoach og fylkeskoordinator for Jobbstrategien deltar i noen grad, eller i omlag 10 prosent av teamene, fulgt av helsetjenesten. Kun en liten andel av ungdomsteamene har deltakelse fra IA-rådgivere og hjelpemiddelsentralen. I tillegg oppgir et par av teamene at ruskonsulent, økonomirådgiver og miljøarbeider deltar. I alt 8 prosent, eller elleve kontor, oppgir at de har opprettet et eget Jobbstrategi-team. Hvis vi antar at kontor med egne Jobbstrategiteam i noe større grad enn andre kontor har valgt å svare på undersøkelsen, er det ingen grunn til å tro at andelen er høyere på landsbasis, tvert imot. Knappt halvparten av teamene ser ut til å fungere godt. Knappt en av fire kontor oppgir at de deltar på egne matchemøter for å prøve å finne potensielle arbeidsgivere til kandidater som er ferdig kartlagt og klare til å prøve seg i ordinært arbeidsliv.

Få kontor har kartlagt brukerne i målgruppa, og inntrykket fra fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher er at det har vært vanskelig å få formidlingsklare kandidater fra NAV. Dersom informasjon om brukerne ikke blir registrert og oppdatert jevnlig er det vanskelig å gjøre effektive søk i databasen i Arena. Flere kontor baserer seg på at veilederne selv har god oversikt over brukerne sine. En slik strategi er sårbar for sykefravær og utskiftninger, og gjør det vanskeligere for andre å samarbeide om oppfølgingen av brukere.

Høyt arbeidspress på enkeltveiledere ser ut til å være den viktigste grunnen til at ordinært arbeidsliv ikke blir mer brukt. Mange velger å kjøpe oppfølgingstjenester fra arbeidsmarkedsbedrifter fordi de selv ikke har tid til å gi tett oppfølging. Tilsammen mener bare en av fire NAV-ansatte at de vanligvis har tid til å gi den nødvendige oppfølgingen av brukerne. Også fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher beskriver at hovedproblemet i samarbeidet med NAV-kontorene er at veilederne i mange tilfeller har for mye å gjøre, og ikke har tid til å prioritere Jobbstrategien. Manglende kompetanse ser ikke ut til å være et stort problem i arbeidet med Jobbstrategien, annet enn ved høy turnover. Informanter på alle nivå beskriver at veilederne ofte ønsker å gi tettere oppfølging selv og bruke ordinært arbeidsliv, men de har ikke kapasitet.

8 Tiltak og tiltaksbruk i Jobbstrategien

I dette kapittelet ser vi på bruken av og erfaringer med de ulike arbeidsrettede tiltakene i NAV, med spesiell vekt på tiltak som har blitt introdusert eller styrket med Jobbstrategien, som mentor, tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere og tilretteleggingsgaranti. Vi ser både på arbeidsrettede tiltak generelt og på virkemidlene som inngår spesielt i Jobbstrategien. Kapitlet er basert på intervjudata og resultater fra spørreundersøkelsen til NAV-kontorene. Vi presenterer også en oversikt over bruken av de ulike tiltakene ved utgangen av 2013, med tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Som en bakgrunn for å vurdere tiltaksbruken presenterer vi først en oversikt over personer under 30 år som har mottatt AAP i over ett år. Per november 2013 fantes det 18 093 personer under 30 år som hadde mottatt AAP ett år eller lenger.

Tabell 8.1 Personer under 30 år som har mottatt arbeidsavklaringspenger i ett år

| Status | Antall | Prosent |
|-----------------------------|--------|---------|
| Med oppfølgingsvedtak (14a) | 17 349 | 96 |
| Med godkjent plan | 12 052 | 67 |
| På tiltak | 7 527 | 42 |
| I gruppa totalt | 18 093 | 100 |

Oppfølgingsvedtak etter § 14a i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven er resultatet av en vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid. Oppfølgingsvedtaket avgjør hva slags innsats NAV skal tilby. 96 prosent av den statistiske målgruppa for Jobbstrategien har et slikt vedtak.

En aktivitetsplan er en beskrivelse av hvilke tiltak eller virkemidler som vurderes som nødvendig for at brukeren skal nå det målet som er fastsatt, og forplikter både NAV og brukeren. Tabellen viser at omlag to av tre i den definerte gruppa har en slik plan, mens 42 prosent, eller knapt halvparten er i en eller annen form for tiltak. I de neste delene skal vi se hvordan bruken av tiltakene er fordelt. Det er vanskelig å vurdere hvor høye disse andelene er uten å sammenligne med tall for andre grupper i NAV, men i utgangspunktet styrker tallene inntrykket av at Jobbstrategiens målgruppe er en prioritert målgruppe ved NAV-kontorene.

8.1 Arbeidsrettede tiltak i NAV

Jeg vil vel si at virkemidlene i Jobbstrategien egner seg godt for de som har psykiske utfordringer, eller psykisk uhelse av noe slag, for virkemidlene handler om oppfølging og veiledning. Det er den oppfølgingen, og den

sårbarheten, usikkerheten og ustabiliteten som kan være knyttet til en psykisk uhelse, som virkemidlene i Jobbstrategien er best på. Så på den måten er jo virkemidlene tilrettelagt for målgruppen. Fylkeskoordinator A.

De arbeidsrettede tiltakene er hjemlet i Forskrift om arbeidsrettede tiltak, og utgjør kjernen i den aktive arbeidsmarkedspolitikken i Norge. Det generelle formålet med de arbeidsrettede tiltakene er å "styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid". De arbeidsrettede tiltakene skal forvaltes med skjønn, og skal brukes når mer ordinære jobbsøkningsaktiviteter ikke er tilstrekkelig for at personer skal komme ut i jobb. Tiltakene har også en viktig makroøkonomisk funksjon, ved at de skal bidra til å dempe negative virkninger av strukturelle endringer i arbeidsmarkedet samt økende arbeidsledighet. Innrettet på en riktig måte gir dermed de arbeidsrettede tiltakene en mulighet til å drive aktiv motkonjunkturpolitikk.

Finanseringen av de arbeidsrettede tiltakene skjer ved at hvert NAV Fylke får tildelt et eget tiltaksbudsjett, og så må fylkeskontorene selv kjøpe og dimensjonere tiltak og tiltaksplasser ut fra de behov og utfordringer som kjennetegner ulike målgrupper i fylket.⁶ Ved årets start skjer det en budsjettering og periodisering av bruken av de arbeidsrettede tiltakene gjennom året, og ved utgangen av året skal midlene være brukt på en måte som også gjør at man havner innenfor budsjettet. Tiltakscontroller ved NAV Fylke har ansvaret for å følge med på utviklingen i kjøp av plasser og foreta løpende vurderinger av hvordan det ligger an med bruk og utgifter gjennom året. Samtidig må man i NAV Fylke drive fortløpende analyserer av ulike målgrupper og hvordan behovene for tiltak utvikler, og kanskje endrer seg, gjennom året. NAV fylke skal også ha en dialog med arbeidsmarkedsbedriftene, om hvor mange plasser de forbruker.

Tiltaksinnsatsen er heller ikke jevnt fordelt gjennom året; det vanlige er at det er en tiltaksopptrapping i januar/februar/mars, hvorpå bruken skal gå ned frem mot juni, juli og begynnelsen av august. Innsatsen skal økes igjen i august, september og fram mot årets slutt. NAV Fylke må følge med på budsjett og utgifter, og periodisere denne syklusen samt de behovene som er fanget opp innenfor ulike målgrupper i fylket. Videre er det vanlig at NAV Fylke setter av et gitt millionbeløp til innkjøp av AMO-kurs, etter Lov om offentlige anskaffelser, og da med bakgrunn i signaler fra NAV-kontorene (som har egne tiltaksansvarlige om hva som trengs av kurs (basert på hva arbeidsmarkedet og brukerne selv etterspør). Det viktigste ansvaret som NAV Fylke har er å sørge for at det er en match mellom det som kjøpes inn av tiltak og kursplasser og brukernes og arbeidsmarkedets behov.

I prinsippet kan ikke NAV-kontorene be fylket om mer penger i løpet av året, dersom de finner ut at de gjerne skulle hatt flere tiltaksplasser enn det det opprinnelig ble budsjettert med. NAV Fylke

⁶ Innholdet her er basert på gjennomgang av regelverk, NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak og de redegjørelsene rundt organisering og finansiering av de arbeidsrettede tiltakene i NAV som kom frem i noen av intervjuene med arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer.

og NAV-kontorene får en ramme ved årets begynnelse som de må forholde seg strengt til. Den fleksibiliteten som ligger i bruken av tiltaksmidlene handler først og fremst om at NAV fylke gjennom året kan "trimme" og oppdatere budsjettet. Det produseres månedlig statistikk som viser tiltaksbruk i lys av budsjett og budsjettert tiltaksforbruk. Dersom aktiviteten har vært for høy fram til for eksempel oktober, så må NAV-kontorene og NAV fylke styre den resterende tiltaksavviklingen på en måte som gjør at NAV-kontorene kommer ut i null ved årets slutt.

8.1.1 Virkemidler innenfor Jobbstrategien

Et sentralt utgangspunkt for Jobbstrategien er at den ordinære og generelle innsatsen på ulike politikkområder må styrkes og suppleres med mer målrettede virkemidler, som skal kompensere for ulike former for funksjonsnedsettelse. Konkret så er tanken at "når ulike tilleggstenester eller kompensatoriske løsninger blir kombinert med generelle virkemidler som bruk av arbeidsmarkedstiltak, så vil det øke sannsynligheten for at flere unge med nedsatt funksjonsevne kommer inn i arbeidslivet" (Jobbstrategien). Satsingen på ulike arbeidsrettede tiltak har vært en viktig del av Jobbstrategien. Det er gjennom tiltakene at brukerne får et konkret tilbud om kvalifisering, trening (enten i ordinær eller skjermet virksomhet), som skal gjøre dem i stand til å ta steget videre ut i arbeidslivet.

Følgende tiltak/virkemidler ble lansert i forbindelse med Jobbstrategien (for noen av dem er det snakk om en styrking av eksisterende virkemidler):

- Regjeringen har avsatt 900 nye tiltaksplasser til strategiens hovedmålgruppe.
- Det er bevilget 25 mill. kroner til et nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne.
- Et igangværende forsøk med funksjonsassistanse er styrket med 10 mill. kroner slik at den økonomiske rammen for forsøket totalt i 2012 blir om lag 30 mill. kroner.
- Et igangværende forsøk med arbeids- og utdanningsreiser blir videreført i 2012 med en økonomisk ramme på rundt regnet 30 mill. kroner.
- Det er kommet på plass en forsøksordning for bruk av mentorer for å styrke oppfølgingen i bedriftene av personer med nedsatt funksjonsevne
- Det vil skje en utvidet bruk av tilretteleggingsgarantier for at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal få en fast kontaktperson i NAV og sikres trygghet og forutsigbarhet mht. hva man kan forvente av økonomisk støtte og hjelpemidler.

I skrevet *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne: Rapportering 2012 – tiltak 2013* fra Arbeidsdepartementet (2012c) rapporteres det at nesten halvparten av den registrerte målgruppa deltok på arbeidsmarkedstiltak, og at en økende andel av målgruppa har fått arbeidsevnevurdering og oppfølgingsplan i NAV.

I tabell 8.1 så vi at rundt 42 prosent av den statistiske målgruppa for Jobbstrategien var på tiltak per november 2013. Tabell 8.2 gir en nærmere oversikt over hvordan tiltaksbruken fordeler seg. Tabellen er basert på tall vi har fått fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, og viser antall og andel personer under 30 år som har mottatt AAP i over ett år, fordelt etter tiltak per november 2013.

Tabell 8.2 Personer under 30 år som har mottatt AAP i ett år eller mer, etter tiltak, per november 2013

| Arbeidssøkerstatus | Tiltaksstatus | Antall | Prosent |
|---|---|---------------|----------------|
| <i>Arbeidspraksis (2 688/ 38,6 %)*</i> | Arbeidspraksis i ordinær virksomhet | 1 317 | 18,9 |
| | Arbeidspraksis i skjermet virksomhet | 1 371 | 19,7 |
| <i>Arbeidsrettet rehabilitering (14/ 0,2 %)</i> | Arbeidsrettet rehabilitering (dag) | 8 | 0,1 |
| | Arbeidsrettet rehab. (dag) sykmeldt arbeidstaker | 1 | 0,0 |
| | Arbeidsrettet rehab. (døgn) | 0 | 0,0 |
| | Arbeidsrettet rehab. (døgn) sykmeldt arbeidstaker | 5 | 0,1 |
| <i>Avklaringstiltak (209/ 3,0%)</i> | Avklaring | 27 | 0,4 |
| | Avklaring i skjermet virksomhet | 182 | 2,6 |
| | Avklaring sykmeldt arbeidstaker | 0 | 0,0 |
| <i>Helsemessig utredn./behandl.</i> | Utrekning/behandling lettere psykiske lidelser | 1 | 0,0 |
| <i>Jobbskaping og egenetablering</i> | Egenetablering | 2 | 0,0 |
| <i>Lønnstilskudd (totalt 59/ 0,8 %)</i> | AAP som lønnstilskudd | 9 | 0,1 |
| | Tidsbegrenset lønnstilskudd | 48 | 0,7 |
| | Tidsubestemt lønnstilskudd | 2 | 0,0 |
| <i>Oppfølging (totalt 1 190/ 17,1 %)</i> | Arbeid med bistand | 1 042 | 15,0 |
| | Intern jobbklubb | 0 | 0,0 |
| | Jobbklubb | 15 | 0,2 |
| | Mentor | 11 | 0,2 |
| | Oppfølging | 119 | 1,7 |
| | Oppfølging sykmeldt arbeidstaker | 2 | 0,0 |
| | Resultatbasert finansiering | 1 | 0,0 |
| | | | |
| <i>Opplæring (totalt 2 737/ 39,3 %)</i> | Arbeidsmarkedsopplæring | 203 | 2,9 |
| | Arbeidsmarkedsopplæring enkeltplass | 45 | 0,6 |
| | Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift | 22 | 0,3 |
| | Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring | 17 | 0,2 |
| | Utdanning | 2 450 | 35,2 |
| <i>Tilrettelagt arbeid (totalt 30/ 0,4 %)</i> | Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift | 2 | 0,0 |
| | Tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet | 5 | 0,1 |
| | Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet | 23 | 0,3 |
| <i>Tilrettelegging (totalt 30 (0,4 %)</i> | Funksjonsassistanse | 0 | 0,0 |
| | Tilrettelegging | 1 | 0,0 |
| | Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker | 29 | 0,4 |
| Totalt | | 6 962 | 100 |

*Personer og andel totalt for samlekategoriene er angitt i parentes i venstre kolonne. Kilde. Arbeids- og velferdsdirektoratet

Så langt er utdanning det klart mest brukte enkelttiltaket (35 prosent), fulgt av arbeidspraksis i skjermet (20 prosent) og ordinær virksomhet (19 prosent). Dersom vi regner med både ordinær og skjermet virksomhet er med andre ord arbeidspraksis det mest brukte tiltaket blant AAP-mottakere under 30 år. Bruken av Arbeid med bistand ligger også relativt høyt (15 prosent), mens det vi kan kalle Jobbstrategi-tiltakene, som mentor og tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker, i liten grad blir brukt.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet blir mentor i hovedsak benyttet i kombinasjon med andre tiltak. Per august 2013 hadde 409 tiltaksdeltakere mentor i kombinasjon med andre tiltak.

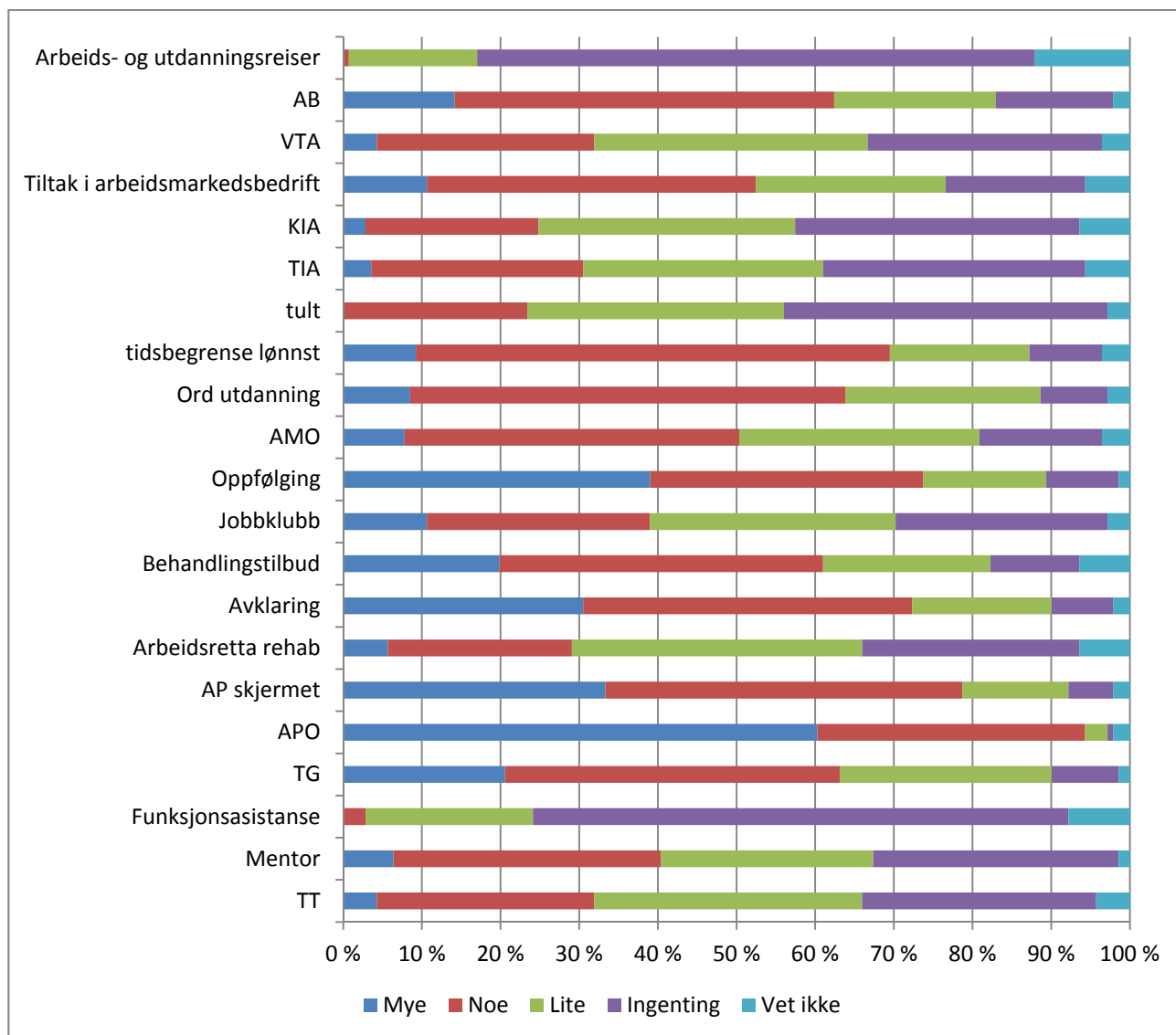
I utgangspunktet var det status for implementeringen av de tiltakene som er listet opp foran som skulle evalueres i dette kapitlet. Gjennom intervjuene med arbeidslivscoacher, fylkeskoordinatorer og NAV-kontor har vi imidlertid fått innblikk i at bruken av tiltak inn mot målgruppa for Jobbstrategien er svært variert, og i stor grad også involverer mer etablerte og kjente tiltak i NAV. Dette kommer også tydelig fram i tabell 8.2. I de neste delkapitlene ser vi derfor på erfaringer med tilretteleggingsgaranti, tilretteleggingstilskudd, mentor, funksjonsassistanse, men også etablerte tiltak. For de ulike tiltakene presenterer vi resultater fra intervjuene med coacher, koordinatorene og ansatte ved NAV-kontorene, som igjen blir sett i sammenheng med resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Vi oppsummerer med en diskusjon om tiltakene treffer målgruppa. Dette er noen av de problemstillingene som danner utgangspunktet for kapitlet:

- Hvilke av de tiltakene som ble vedtatt gjennomført i løpet av 2012 er gjennomført iht. planer og målsetninger?
- Hvordan utnyttes tiltaksplassene som er avsatt til Jobbstrategiens målgruppe og hva slags tiltaksplasser er det som benyttes?
- Hva er det som forklarer lav/høy bruk av ulike tiltak?
- Hvilke av de tradisjonelle tiltakene i NAV oppfattes som mest relevante for målgruppa for Jobbstrategien?
- Hvordan mener informantene at tiltakene fungerer i lys av målgruppa? Hvilke positive og negative erfaringer har de med ulike tiltak?

Vi starter med å presentere resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Deretter går vi over til resultatene fra intervjuene med arbeidslivscoacher, fylkeskoordinatorer og NAV-kontor.

8.2 Erfaringer med arbeidsrettede tiltak ved NAV-kontorene

Figuren nedenfor viser NAV-kontorenes respons på spørsmålet om hvilke tiltak de benytter overfor målgruppa for Jobbstrategien.

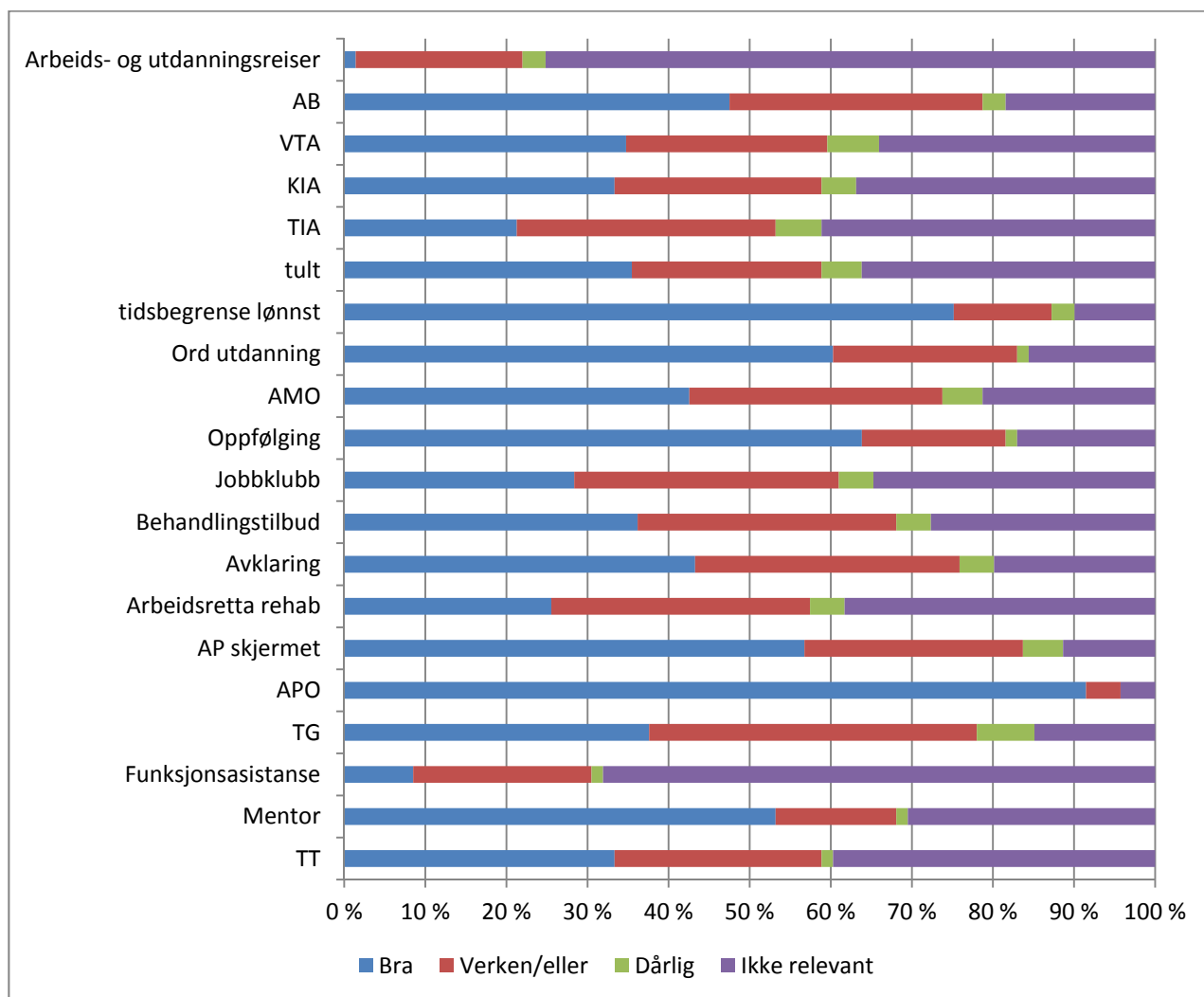


Figur 8.1 I hvilken grad benytter du følgende tiltak/virkemidler på personer i målgruppa for Jobbstrategien? (prosent)

Dersom vi først ser på Jobbstrategitiltakene, så ser vi at bruken av disse er temmelig lav blant NAV-kontorene i utvalget; andelen som sier at de bruker mye av tilretteleggingstilskudd (TT), mentor, funksjonsassistanse og TG er lav. Tallene er slik sett i tråd med tallene i tabellen over, som viste tiltaksbruk blant AAP-mottakere under 30 år med nedsatt funksjonsevne. De er også i tråd med mye av det som kommer fram gjennom intervjuene, der hovedinntrykket er at det har vært tungt å få opp bruken av Jobbstrategi-tiltakene i NAV-kontorene. Unntaket har etter hvert blitt TG, noe som henger sammen med tett oppfølging og målstyring av antall TG-er per fylke og kontor.

I kontrast ser vi at bruken av de mer etablerte arbeidsmarkedstiltakene er høyere, også når vi avgrenser til målgruppa for Jobbstrategien. Arbeidspraksis ordinær virksomhet (APO), arbeidspraksis skjermet virksomhet samt oppfølging er de tiltakene som brukes mest blant de kontorene som har deltatt i spørreskjemaundersøkelsen. I likhet med mye av det som kommer fram gjennom intervjuene, tyder funnene på at det er en viss tendens blant NAV-kontorene til å bruke tiltak som er kjent fra tidligere og som veiledere kanskje har egne erfaringer med å bruke. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen er i tråd med tallene over tiltaksbruk i tabellen over.

Når det gjelder lønnstilskudd så ser vi at det er relativt vanlig å bruke den tidsbegrensede varianten, men mindre vanlig å bruke tidsubegrenset lønnstilskudd (TULT). Som vi kommer tilbake til senere i kapitlet, er det flere arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer som mener at det er et potensial for å bruke lønnstilskudd langt oftere, og kanskje spesielt TULT, overfor målgruppa i Jobbstrategien, nettopp fordi dette kan gi arbeidsgivere den ekstra tryggheten de trenger for å satse på å ansette unge under 30 år med lite utdanning og arbeidserfaring og der mange har psykiske lidelser. 41 prosent oppgir at de ikke bruker TULT i det hele tatt, mens 33 prosent svarer at de bruker det lite. Videre ser vi at arbeids- og utdanningsreiser, som er en av de ordningene som har blitt kjørt fram i forbindelse med Jobbstrategien, omtrent ikke blir brukt av NAV-kontorene i utvalget.



Figur 8.2 Hvordan opplever du at disse tiltakene/virkemidlene fungerer for målgruppa for Jobbstrategien? (prosent)

Resultatene i figuren henger en del sammen med svarene i Figur 8.1, for eksempel at mange er fornøyd med APO og APS, samtidig som vi så at bruken av disse to tiltakene lå høyere enn for de andre tiltakene. Det er også en mulighet for at bruken gjenspeiler at veiledere og saksbehandlere er fornøyd med disse tiltakene, basert på tidligere erfaringer, og har funnet ut at de er hensiktsmessig for målgruppa. Imidlertid må man også ta høyde for at det å gi uttrykk for positive oppfatninger av disse tiltakene i noen tilfeller også kan handle om å "forsvare" at de brukes mye. Som resultatene fra intervjuene etter hvert vil få fram, så er det mange som mener at NAV-kontorene har lett for å velge denne typen tiltak, istedenfor å velge for eksempel tilretteleggingstilskudd, mentor eller lønnstilskudd.

Vi ser videre også at holdningene til det vi kan kalle Jobbstrategi-virkemidlene er mer positive enn den faktiske bruken av dem. Dette er helt i tråd med det som kommer fram i intervjuene, der resultatene knyttet til alle virkemidlene kan sies å være veldig todelt; coacher, koordinatore så vel som ansatte ved NAV-kontorene snakker varmt om virkemidlene i seg selv, men må samtidig

erkjenne at bruken ligger langt under det nivået man har forventet. Som vi kommer nærmere tilbake til er det mange mulige forklaringer på dette, som for eksempel rammevilkårene for veilederne ved NAV-kontorene, manglende lederforankring ved NAV-kontorene samt barrierer knyttet til det å sette seg inn i nye virkemidler (målgruppe, hva det dekker, registrering i Arena mv.). Vi ser også at disse årsakene ofte virker sammen, noe som gir et dårlig utgangspunkt for å implementere nye virkemidler.

Sammen med APO er tidsbegrensa lønnstilskudd den ordningen som vurderes mest positivt av respondentene. Dette beskrives også i intervjuene som en veldig god ordning. Samtidig er det en tydelig tilbakemelding at dette er et virkemiddel som NAV burde bruke langt oftere, nettopp fordi det gir en åpning inn mot ordinært arbeidsliv for personer som har lite eller ingen arbeidserfaring fra tidligere.

I de neste delkapitlene går vi nærmere inn på erfaringer med de ulike tiltakene, og da spesielt på de som kom inn med Jobbstrategien.

8.3 Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne

Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne dekker kostnader ved utgifter eller ekstraarbeid knyttet til tilrettelegging for personer med nedsatt arbeidsevne. I motsetning til tilretteleggingstilskuddet for IA-virksomheter omfatter denne prøveordningen alle virksomheter som rekrutterer personer med nedsatt arbeidsevne. I mål- og disponeringsbrev for 2012 til fylkene beskrives tilretteleggingstilskuddet på følgende måte: "Fra 1. januar 2012 er det innført forsøksordning med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Tilskuddet kan gis til alle virksomheter – ikke bare IA-virksomheter. Målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne skal prioriteres for dette forsøket. Tilskuddet kan benyttes ved nyrekruttering og i kombinasjon med arbeidspraksis i ordinær virksomhet og lønnstilskudd" (Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene, s. 17).

Ifølge Arbeidsdepartementet (2012b) var forsøket med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne lite brukt første halvår 2012, og NAV fylke fikk beskjed om å øke bruken av tilskuddet 2. halvår 2012 og i 2013. Intervjuene med fylkeskoordinatorer og arbeidslivscoacher viser at det stort sett er enighet om at tilretteleggingstilskuddet fungerer godt når det blir brukt, men at det brukes lite (jf. figur 10.1, der cirka 64 prosent svarte at de bruker tilretteleggingstilskudd lite eller ingenting). En årsak til dette er at flere mener det er vanskelig å bruke, noe som igjen henger sammen med at kunnskapen om tilretteleggingstilskudd er liten på NAV-kontorene. Dette må igjen ses i sammenheng med den store tiltaksporteføljen i NAV, som gjør det krevende å ha kunnskap om de ulike tiltakene. Å skape oppmerksomhet om "nye" tiltak er spesielt krevende når det eksisterer så mange alternativer i utgangspunktet. I en travel NAV-

hverdag er det lett å bruke de tiltakene man kjenner til fra før. Det er i hvert fall ikke stram økonomi som er årsaken til at tilretteleggingstilskudd har blitt lite brukt:

tilretteleggingstilskudd for arbeidssøker? Nei, omtrent ikke. Og jeg har pratet om det med alle NAV-kontor, tiltaksseksjonen har pratet om det, ledergruppen har fått informasjon om det, jeg har hatt det oppe i hvert eneste møte med NAV-kontor og pratet mye om det. Det er ikke i bruk. Og det er NAV-kontoret sitt virkemiddel, ikke mitt. Så jeg informerer og sier noe om det. Arbeidslivscoach V.

Coachen forklarer den lave bruken på følgende måte:

Det jeg opplever med mange veiledere er at de har sine tiltak de bruker. Og så kommer det nye, så klarer de ikke, og ja, jeg gir informasjon på et møte, men de klarer ikke å implementere det i arbeidshverdagen sin. De bruker det de er trygge på, og det er derfor tiltaksbedriftene og arbeidsmarkedstiltakene våre blir så mye brukt og. Arbeidslivscoach V.

Flere andre informanter har samme oppfatning, nemlig at NAVs store tiltaksportefølje blir stående i veien for bruken av nye virkemidler, men også for noen av de tiltakene som har eksistert en stund:

Jeg tror at det er et godt virkemiddel, men det er såpass mange andre virkemidler også som er så i nærheten at derfor tror jeg det ikke blir brukt. Så jeg tror ikke at det er det at det ikke er behov for det, men det er vanskelig å holde styr på alle virkemidlene. Det får jeg tilbakemelding fra NAV-veiledere til stadighet om. Fylkeskoordinator D.

Erfaringsmessig med nye tiltak så er det vanskelig å få nye tiltak tatt i bruk, fordi folk ute, de bruker det de kjenner til. Og det her å sette seg inn i det på nytt, og det her å tørre å begynne å bruke det for første gang, det sitter ganske langt inne hos veiledere. Men jeg håper at det er gjort noen grep nå som gjør at vi får det opp og går, fordi det er det godt tiltak. Kjempefleksibelt. Fylkeskoordinator K.

Vi har jo slitt med å få i gang og få i bruk disse tiltakene med tilretteleggingstilskudd... Så der har vi jo hatt veldig mye midler, og det gjelder jo for hele landet. Hele landet har jo slitt med det her. Da er det lett å bruke det man er trygg på og det man kjenner og det man har gjort før. Det blir litt vanskelig å prøve det som er nytt. Fylkeskoordinator M.

Siste informant er samtidig opptatt av å ta NAV-kontorene i forsvar, når han, for å forklare lav bruk av tilretteleggingstilskuddet, følger opp med å si at "det er ganske tøft å være veileder ute på NAV-kontor og skulle forholde seg til den voldsomt brede porteføljen av virkemidler." Ellers ser vi at det disse koordinatorene formidler er svært typisk for intervjuene generelt. Inntrykket for mange av tiltakene er rett og slett veldig todelt; mens mange på den ene side snakker varmt om tilretteleggingstilskudd som virkemiddel (fordi det er svært bredt og kan bruke fleksibelt), så må man samtidig erkjenne at bruken er lav. Dette til tross for det som mange koordinatorene og coacher beskriver som utstrakt informasjon til NAV-kontorene for å gjøre dette og andre virkemidler mer kjent. Foreløpig ser ikke denne informasjonsvirksomheten ut til å ha gitt de store resultatene.

Så vi må bare innrømme at det har vi brukt veldig lite av, og jeg har gjort forskjellige framstøt for å øke det, men så vidt jeg vet så har vi ikke noe sånt kjempeforbruk av det nei. Jeg tenker at det er et veldig fleksibelt og godt virkemiddel når du på en måte får det inn i hodet når du kan bruke det. Fylkeskoordinator R.

Hva med NAV-kontorene? Blant de fire NAV-kontorene som vi intervjuet, svarte de ansatte ved ett av kontorene at de ikke har benyttet tilretteleggingstilskuddet for arbeidssøkere, bl.a. fordi de heller bruker de to lønnstilskuddene. I et av de andre intervjuene skryter respondentene av tilretteleggingstilskudd som virkemiddel:

Det er to ting som er genialt med dette, det ene er selvfølgelig at det går helt uavhengig av våre tiltaksbudsjetter, alle rundt bordet vet at det er en kjempestor utfordring for NAV-kontorene, det med den detaljstyringen på tiltaksøkonomien så det var veldig bra for oss i hvert fall i fjor, å få dette i tillegg til budsjettet. Dette går rett og slett på et eget budsjett. Videre slår det sammen mange av de tiltakene vi har. NAV-ansatt.

Informanten påpeker videre at de opplever det som et fleksibelt virkemiddel, spesielt for de med psykiske lidelser. Ordningen burde dermed være spesielt aktuell for målgruppa for Jobbstrategien. Samtidig virker det å være lite brukt blant de fire NAV-kontorene vi besøkte, noe som er i tråd med resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Enkelte koordinatorene kan også fortelle at de har besøkt NAV-kontor som ikke har kjent til tilskuddet i det hele tatt. Flere peker på at det er vanskelig å bruke, og flere vi har snakket med mener det er forvirrende at det har samme navn som tilretteleggingstilskuddet til IA-virksomheter:

Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere er det mye forvirring rundt, for det er jo noe som bare arbeidslivssentrene som gir... Så det er veldig uheldig at det har fått nesten det samme navnet som et annet virkemiddel. Dessuten er det vanskeligere og mer omstendelig, å bruke enn mange andre. Det skal noteres og skrives, og beregnes og dokumenteres. Og det tror jeg mange saksbehandlere ikke gir seg i kast med, for de synes det virker litt vanskelig og uoversiktlig, og hva kan man bruke det til, og hvor mye kan man få? Fylkeskoordinator G.

En ansatt ved et annet NAV-kontor var imidlertid ikke med på at grunnen til lav bruk av både tilretteleggingstilskudd og tilretteleggingsgaranti (TG) er at ordningene er vanskelig å legge inn og registrere i Arena. Han var snarere av motsatt oppfatning:

Det er utrolig enkelt! Skjemaet ligger på Navet. Det er bare å piske dem ut. Menyen ligger på Navet i forhold til hva gjør de hvis de skal inn på et tilretteleggingstilskudd. Så har du hele, går opp til høyre, klikker deg ut Arenamenyen. Der står det hva du gjør i Arena. Det er ikke verre. Og, derfor er det forunderlig at det er så få TG-er og tilretteleggingstilskudd. NAV-ansatt.

Enkelte forteller at de har fått beskjed fra NAV fylke om å bruke mer penger på tilretteleggingstilskudd. Et utslag av dette er at en del kontor bruker av potten for tilretteleggingstilskudd, dersom midlene til for eksempel mentorordningen går tomme. Som vi snart kommer tilbake, så blir mentor – jevnt over – vurdert som et mer riktig virkemiddel overfor målgruppa for Jobbstrategien. En koordinator forklarte denne flyttingen av midler fra tilretteleggingstilskudd til mentorordningen slik:

Når det gjelder tilretteleggingstilskudd så gjør vi ikke det, der bruker vi langt mindre. Jeg tror at selv om vi har snakket mye om det, så er jeg ikke sikker på om man helt skjønner hvordan det kan brukes, så vi har vel sagt at der er det en del kroner igjen, så hvis vi begynner å gå tom for penger på mentorordningen, så ser vi om det er

mulig å bruke tilretteleggingstilskudd til å dekke opp i alle fall noe av det som mentor var tenkt til bruk for, siden det er litt sånn overlappende. Fylkeskoordinator H.

Det at ordningene oppleves som overlappende gjør det trolig lettere å forsvare at man bruker tilretteleggingstilskudd-midler for å finansiere mentorordningen. Et annet viktig forhold her, som vi ble gjort oppmerksom på i ett av intervjuene, er at tilretteleggingstilskuddet kun gis til de som havner i den innsatsgruppen som heter "spesielt tilpasset innsats" (jf. standard for arbeidsrettet brukeroppfølging). Personer som havner i innsatsgruppe "situasjonsbestemt innsats" er dermed ikke aktuelle for tilretteleggingstilskudd. Typisk målgruppe for tilretteleggingstilskudd blir derfor personer som mottar AAP, og/eller som trenger en spesielt tilpasset innsats/oppfølging fra NAV. I kontrast kan mentor være aktuelt for begge innsatsgrupper. Gruppen som kan få tilbud om mentor er dermed større enn for tilretteleggingstilskudd. Dette er viktig å ta med i betraktninger rundt hvorfor tilretteleggingstilskudd er lite brukt. Én koordinator mente at tilretteleggingstilskuddet bør være tilgjengelig også for de uten nedsatt arbeidsevne (situasjonsbestemt innsats), fordi det kan være behov for tilpasninger på arbeidsplassen som *ikke* nødvendigvis er knyttet til nedsatt arbeidsevne:

For eksempel tilretteleggelsestilskuddet for arbeidssøkere, der synes jeg at det med nedsatt arbeidsevne, at det er et kriterium, det hemmer litt bruken av det. Arbeidslivskoach R.

Tilretteleggingstilskuddet er bare tilgjengelig for de med spesielt tilpasset innsats. Tilretteleggingstilskuddet er ikke tilgjengelig for de som har situasjonsbestemt innsats. Og for de nyutdannede som kommer inn der og ikke har nedsatt arbeidsevne, de har nedsatt funksjonsevne, det er kanskje en barriere hos arbeidsgiveren som gjør at de ikke får jobb. De kunne hatt nytte av det tilretteleggingstilskuddet. Men så sier vi at det bare er tilgjengelig for de som har spesielt tilpasset innsats, altså nedsatt arbeidsevne. Det skurrer. Dermed kan vi i verste fall styre flere lengre inn i systemet, fordi vi må ha tak i de tiltaksmidlene. Eller, det som er konsekvensen i store deler av landet – tilretteleggingstilskuddet blir ikke brukt. Fylkeskoordinator T.

En annen utfordring som kommer opp er at tilretteleggingstilskuddet av enkelte oppleves som tungvint å bruke. En koordinator mener at det er "litt vanskeligere og mer omstendelig å bruke det virkemiddelet enn mange andre, fordi det skal en del dokumentasjon til, og det skal noteres og skrives og beregnes og dokumenteres for arbeidsgiveren. Hva kan man bruke det til, hvor mye kan man få, og så er dette med den dagsatsen, lav sats og høy sats". En annen usikkerhet knytter seg til hva tilretteleggingstilskuddet faktisk dekker av tilrettelegging. Mens det hos noen blir forstått først og fremst som fysisk tilrettelegging (tilpasning, kjøp av klær og utstyr), så er det faktisk slik at tilretteleggingstilskuddet også kan kompensere for merkostnader eller merarbeid til tiltak i form av utprøving, tilrettelegging, opplæring, informasjon, arbeidstrening, gjenstander eller arbeidshjelpemidler, kurs og kortere opplæringstiltak. Denne bredden skulle med andre ord gjøre ordningen aktuell for personer med fysiske så vel som psykiske utfordringer. Manglende kunnskap om ordningen blant saksbehandlere og veiledere framstår som en viktig forklaring på hvorfor bruken likevel er lav.

Én koordinator svarte følgende, på spørsmålet om tilretteleggingstilskudd er et godt tiltak i lys av målgruppa for Jobbstrategien:

Ja, jeg tror det. Jeg har jobbet i arbeidslivssenteret i ti år og har hatt, forskriften er jo helt lik bare at man har byttet ut sykmeldte med arbeidssøker, så det er jo en veldig romslig forskrift og gode muligheter. Men det har vært vanskelig å ta det i bruk, NAV-kontorene er veldig ukjente med det, for dette har ligget til arbeidslivssenteret, og jeg er veldig overrasket over at IA-bedriftene som har ansvar ikke søker på disse. Fylkeskoordinator I.

Et annet poeng som et par av koordinatorene kommer inn på, er at den type tilretteleggingsutgifter som tilretteleggingstilskudd er ment å kompensere for, har man i NAV tidligere klart å kompensere for gjennom andre typer tiltak. Enkelte veiledere og saksbehandlere i NAV har klart å finne rom for en slik tilrettelegging og oppfølging som tilretteleggingstilskuddet legger opp til – innenfor rammene av andre virkemidler. Én informant peker konkret på tilskudd i forhold til arbeidspraksis, og en annen (fra et annet fylke) er inne på det samme, nemlig at man har funnet rom for å ivareta den tilrettelegging som dagens tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere legger opp til:

Når det gjelder tilretteleggingstilskuddet så er det litt vanskeligere å forstå, synes jeg [lav bruk]. Jeg tenker på det som en gavepakke til veilederne, for du kan i prinsippet gjøre nesten hva som helst. Før var man veldig strenge på, "er dette innenfor arbeidsgiver sin tilretteleggingsplikt, er det ikke det, er det et ordinært arbeidshjelpemiddel så kan vi ikke gi det ut", osv. Vi kan gjøre alle disse tingene som vi tidligere ikke har hatt anledning til. Det er veldig bra, men i og med at vi ikke har hatt anledning til det før, så har vi likevel funnet måter å gjøre det på, er min påstand. Da har vi brukt andre tiltak på litt sånn kreative vis, som har gjort at vi har overkompensert for noe annet, som da igjen har ført til at arbeidsgiver.. Og jeg tenker, da har man en eksisterende praksis som antageligvis ikke er ideell, men som likevel i stor grad kan fungere på veldig mange av de områdene som dette tilskuddet er ment å dekke. Fylkeskoordinator P.

Uten at vi vet hvor utbredt dette er, så er det grunn til å tro at det tilbudet som tilretteleggingstilskuddet gir allerede i en viss grad har blitt dekket ved å bruke andre ordninger. Både når det gjelder formål og innhold er det en ganske betydelig overlapp mellom flere av de arbeidsrettede tiltakene som NAV administrerer.

8.3.1 Oppsummering

Erfaringene rundt tilretteleggingstilskuddet er todelt. På den ene side er det et virkemiddel som er lite brukt, og det rapporteres fra mange fylker om midler som ikke brukes opp. Tallene over tiltaksbruk viser at andelen som mottar tilretteleggingstilskudd er lav, og bildet av lav bruk understøttes av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen blant NAV-kontorene. Tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere er et virkemiddel som mange ved NAV-kontorene ennå ikke har fått øynene opp for.

Samtidig er de fleste informantene av den oppfatning at dette er et godt virkemiddel. Ordningens fleksibilitet beskrives som en styrke, en fleksibilitet som kommer tydelig fram i forskriften; innenfor dette tiltaket er det nærmest ubegrenset med muligheter for å kompensere for ulike typer tilrettelegging, opplæring og trening. Samtidig kan dette være en del av problemet; det blir vanskelig å forstå hva tilretteleggingstilskudd egentlig dekker, fordi det blir for vagt og vidtfavnende. Dette fører også til at målgruppa for ordningen oppleves som mindre avgrenset.

Det kommer fram at kravet om nedsatt arbeidsevne (spesielt tilpasset innsats) kan virke som en barriere mot økt bruk av tilretteleggingstilskudd. Videre trekker mange informanter fram kompleksiteten i NAVs tiltaksportefølje, og at tilretteleggingstilskuddet for arbeidssøkere blir oppfattet som nok en ny ordning som skal presses inn i en tiltaksportefølje som allerede er overfylt. Nye virkemidler konkurrerer med virkemidler som saksbehandlere og veiledere har kjent til og brukt i mange år, og i en slik konkurranse er det lett at de nye virkemidlene taper. Samtidig er det viktig å presisere at lav bruk ikke må forveksles med at tilretteleggingstilskudd er et tiltak som ikke fungerer. Flere kan fortelle om gode erfaringer med tilretteleggingstilskudd når det først blir brukt. Men det er åpenbart et behov for å forenkle på ulikt hold, for å få et virkemiddel som mange omtaler som fleksibelt og bra og som dessuten legger til rette for utprøving i ordinær virksomhet, til å bli tatt mer i bruk.

Dersom bruken av tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere skal opp, må kunnskapen om virkemiddelet økes i NAV-kontorene. Det må skapes en klarere forståelse av hva det dekker (tilrettelegging både knyttet til fysisk og psykisk funksjonsnedsettelse), og hva målgruppen kan være. Målgruppen oppleves av enkelte som vag. Det bør også vurderes om det er hensiktsmessig å binde tilretteleggingstilskuddet til innsatsgruppa "spesielt tilpasset innsats" i Arena. Langt flere i målgruppen unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne kan nå dersom man også åpner opp for de med behov for "standard innsats".

8.4 Mentorordningen

Vi har på en måte ikke tenkt at det var mentor i Jobbstrategien. Det handler jo om at vi ikke har satt nok fokus på det faktisk. Vi har snakket om det, men vi har ikke brukt det... det er jo absolutt en ordning som vi på nytt bør vurdere å bruke altså. Avdelingsleder NAV-kontor.

Mentorordningen er et tilskudd som kan gis til frikjøp av arbeidstid for en kollega ved bruk av tiltak innenfor ordinær virksomhet eller i overgangsfasen fra tiltak til vanlig ansettelse, eller lønn til en medstudent i tilfeller der tiltaket er utdanning. Mentoren skal gi faglig, sosial og praktisk støtte og oppfølging. Mentorordningen skal finansieres gjennom de tiltaksmidlene som NAV fylke får, og som er fordelt til NAV-kontorene. Det er ikke bevilget ekstra midler til mentor, som det eksempelvis er for ulike forsøksordninger (som tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere).

I mål- og disponeringsbrev for 2012 til fylkeskontorene beskrives ordningen slik: Fra 1. januar 2012 er mentor innført som et nytt oppfølgingstiltak. Mentorordningen skal sikre tiltaksdeltakere eller nyansatte i en ordinær virksomhet nødvendig faglig, sosial og praktisk støtte på arbeids- eller opplæringsplassen. Mentor kan være en medelev/medstudent eller en arbeidskollega som på timebasis gir den støtten som er nødvendig for at tiltaksdeltakeren eller den nyansatte skal kunne gjennomføre oppgavene som jobben, tiltaket eller studiene krever. Målgruppen for Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne skal prioriteres for mentorordningen (Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene, s. 17).

Ifølge Arbeidsdepartementet (2012b) økte bruken av mentorordningen i første halvdel av 2012. Blant dem vi har intervjuet er det bred enighet om at mentorordningen er et godt tiltak. Når vi spør om tiltaksbruken i fylket er det mentor som blir trukket fram som det som fungerer, de har mindre erfaring med de andre virkemidlene, og mindre å si om dem. Likevel er også bruken av mentor lav, sammenlignet med mange av de mer etablerte tiltakene, slik som APO, APS, avklaring og oppfølging. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen viste også at nesten 60 prosent av respondentene hadde benyttet mentorordningen lite eller ikke i det hele tatt.

8.4.1 Mentorordningen treffer målgruppa for Jobbstrategien

En styrke som trekkes fram med mentorordningen er at den ser ut til å treffe tyngdepunktet i målgruppa: ungdom med moderate psykiske lidelser som trenger tett oppfølging i en periode for å komme inn i arbeidslivet. Totalt sett er mentor den ordningen som beskrives mest positivt av arbeidslivscoachene og fylkeskoordinatorene. Mentor sammen med praksisplass trekkes fram som en særlig god kombinasjon. Mentorordningen ser også ut til å være en løsning på det behovet for tettere oppfølging som mange sier kjennetegner målgruppa. Mentor er videre det tiltaket som ser ut til å fungere best i forhold til personer med psykiske lidelser.

For å vise hvor unison positiv støtten til mentorordningen er, gjengir vi her noen av de uttalelsene om mentorordningen som kom fram i intervjuene:

Det som er et veldig bra virkemiddel er mentor. Det er spesielt for ungdom som har gått ut fra skole og sliter psykisk. Da trenger de en voksen person som har litt erfaring til å kunne støtte og bidra på arbeidsplassen. Bl.a. lære dem litt om arbeidslivet, om det faglige, og få en til å være litt motivator på arbeidsplassen. Man ser at det er veldig positivt. Jeg skulle ønske at dette virkemiddelet ble mer brukt. Fylkeskoordinator B.

Den der ideen om at, for eksempel hvis man har litt vanskelig med å lære nye ting, ikke sant, at man har noen å holde i hånden. Det synes jeg er kjempefint. Og det virker jo også som at bedriftene synes det er veldig fint at det er muligheter for å gi støtte til litt ekstra opplæring og sånt. Arbeidslivscoach G.

Mentorordningen tenker jeg er en utrolig flott ordning. Egentlig tenker jeg at den ordningen er svaret på det som arbeidsgiver spør om. De sier at det er ressursen å følge opp folk i arbeidslivet og her kan vi kompensere litt på den ressursen de bruker, men mentorordningen er også avhengig av det lokale tiltaksbudsjettet til NAV-kontoret og de passer på at de har brukt det på arbeidsmarkedstiltak og sånt. Det blir brukt alt for lite men det

er egentlig et utrolig flott virkemiddel i forhold til hva vi opplever arbeidsgiver etterspør. Du kan få en kollega som lider av angst eller depresjoner eller sånne lettere psykiske lidelser, og du kan da ha en som følger deg tettere opp i forhold til kollegaer og i forhold til jobboppgavene. Arbeidslivscoach B.

En veldig stor andel av den målgruppen på Jobbstrategien sliter jo med psykiske lidelser og ofte i kombinasjon med rus, og mentor kan være en bra sak i forhold til de som sliter med den type problematikk, fordi man skal forholde seg til en mentor som kan da støtte i den overgangen i det daglige. Det er et veldig anvendelig tiltak. Fylkeskoordinator M.

Ja, det er et godt virkemiddel, rett og slett. Jeg tror det er helt nødvendig for en god del av disse som kommer av ungdommer som skal ut i arbeidslivet, at vi har muligheten til å kunne bruke mentor til å begynne med, til de har fått kommet seg på plass og fått ja, blitt ordentlig inkludert på arbeidsplassen. For de har jammen ikke mye selvtillit mange av disse ungdommene. Arbeidslivscoach M.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen tegner også et bilde av mentorordningen som et egnet virkemiddel overfor Jobbstrategien-målgruppa (samtidig er det en del av de andre tiltakene som vurderes mer positivt). Også i intervjuene med de ansatte ved NAV-kontorene kom det fram en del positivt om mentor, som for eksempel denne klare tilbakemeldingen:

Det er mentor og tilretteleggingstilskudd som det går an å bruke. NAV-ansatt.

Når ansatte ved NAV-kontorene i intervjuene ble spurt om bruken av mentor, så ble de imidlertid mer usikker. Enten svarer de at de ikke har brukt mentor, eller så kan de rett og slett ikke svare på om de har brukt eller bruker mentor i praksis. De ansatte ved NAV-kontorene vi intervjuet hadde gjort lite konkret for å ta mentorordningen i bruk, og var heller ikke så positive til mentorordningen som sådan, sammenlignet med coachene og koordinatorene. Intervjuene ga også eksempler på at det er noen åpenbare misforståelser ute og går, som nok mest av alt handler om manglende kunnskap om mentor og andre virkemidler blant veiledere:

Jo, jeg holder en knapp på tilretteleggingstilskuddet uansett jeg da, jeg tenker sånn mentor blir litt mer funksjonsassistent-aktig, litt mer i forhold til fysiske funksjonshemninger, men det er bare tull å tenke sånn egentlig. NAV-veileder.

Også ved et annet NAV-kontor kunne de fortelle at mentorordningen har vært mest benyttet i forbindelse med fysisk funksjonsnedsettelse:

Jeg tror, de mentorene vi har i bruk, det tror jeg er sånne åpenbare saker hvor det er funksjonshemming, altså store fysiske. NAV-ansatt.

Disse eksemplene fra NAV-kontorene avviker dermed fra bildet som arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorer tegner om et virkemiddel som er spesielt egnet for personer med psykiske lidelser. Så er det jo slik at det ikke er noe i veien for å bruke det på ulike typer funksjonsnedsettelser. Likevel aner vi noen ulikheter når det gjelder måten mentorordningen forstås og brukes.

Flere peker på at noe av det spesielle med denne målgruppa er behovet for å følge opp en del personer over lang tid. Det å ha en mentor på arbeidsplassen vil kunne gi den nødvendige

tryggheten og forutsigbarheten som både bruker og arbeidsgiver trenger i en slik fase. Spesielt blant unge med psykiske lidelser og lite jobberfaring er det kritisk dersom NAV "slipper" dem for tidlig:

Sånn som mentorordningen, det er jo en veldig god ordning. Men den har vi kanskje for lite av da. Den burde vi kunne brukt mer av. Slipper man de for tidlig, uansett hva tiltaket er, så blir det et problem hvis de blir gående og trenger oppfølging og ikke får det. Fylkeskoordinator V.

En annen fordel som framheves ved mentorordningen er at den er lik den tidligere fadderordningen, noe som har bidratt til at en del veiledere og NAV-kontor har vært raske med å ta den i bruk. En koordinator pekte på at mentorordningen, akkurat som fadderordningen, i praksis er en "ren lønnsrefusjon for tiden mentoren bruker på å støtte opp den enkelte tiltaksdeltakeren".

8.4.2 Mentorordningen som avlastning for NAV-kontoret

Det ble også trukket fram som en styrke ved mentorordningen at den kan representere en løsning på det som er en utfordring for NAV-kontorene, nemlig det å gi tett nok oppfølging til brukere som prøver seg i det ordinære arbeidslivet. Det er en vanlig tilbakemelding fra informantene at veiledere i NAV ikke har tid til å følge opp brukere som er ute i det ordinære arbeidslivet.

De manglende ressursene på NAV-kontoret er å følge opp brukerne ute i arbeidslivet. NAV må følge opp tett og det opplever jeg at de ikke har ressurser til. Arbeidslivskoach B.

Jobbstrategien sier at vi fortrinnsvis skal bruke det ordinære arbeidslivet. Noe av min erfaring lokalt, der vi bruker skjermet sektor, er at det mye er for å kjøpe den oppfølgingen som man ikke makter som NAV-veileder lokalt, at man ikke klarer å være tett nok på. Oppmøteproblematikk, for eksempel, slike ting. Man har ikke kapasitet til å sjekke ut om en person har stått opp om morgenen. Fylkeskoordinator L.

Det trekkes fram at mentorordningen og mentorene et stykke på vei kan bidra til å tette dette "hullet". Når bruken av mentor likevel er lav, så er det nødvendig å finne ut mer om årsakene til dette. Av ulike grunner som beskrives i dette kapitlet, så mener flere at mentorordningen ikke blir brukt nok. Samtidig melder noen fylker om at de ønsker seg større økonomiske rammer for å kunne bruke mentor oftere. I tillegg kommer utfordringene for NAV-kontorene med å budsjettere tiltaksbruken fram i tid, noe som dels kan forklare at mentorordningen ikke blir mer. Lav bruk av mentor skyldes trolig både at mentorordningen er stramt finansiert i utgangspunktet (må finne plass innenfor den generelle tiltakspotten) og at mentortiltaket i seg selv er dyrt:

Mentor er et arbeidsrettet tiltak som er spredd ut på NAV-kontorene, som de må budsjettere med, som de før nyttår må sitte og vurdere, "kommer vi til å ha behov for mentor, eller kommer vi ikke til å ha det?", og så budsjetterer de med et behov, som kan bli helt feil i forhold til hva de virkelig kan ha behov for, for de vet ikke om at disse ungdommene kommer, de vet ikke hvem som trenger mentor i året som kommer. Det blir et knapt gode, og da kan det variere fra kommune til kommune hvor mye man er villig til å satse på den ungdommen i forhold til de som klarer å fullføre videregående opplæring. Fylkeskoordinator T.

Mentor er jo et kjempeviktig virkemiddel da, og det er jo utfordringen at det kanskje er litt for lite midler på det da, at det går tomt i løpet av et kalenderår, sånn at rammene kunne gjerne vært større på mentor tenker jeg. Fylkeskoordinator R.

Coachen i samme fylke var helt på linje med koordinatoren:

Jeg liker godt det med mentor. Jeg kunne godt tenkt meg mer av det og mer midler til det.. Jeg liker tiltak hvor man kan skreddersy, slik at man tar utgangspunktet i behovet til bedriften og den personen det gjelder. Og kanskje få litt mer frie rammer enn det som er nå. For mentor er bruken mer fri, men potten er også redusert. Hos oss har vi måttet bremse bruken av mentor, og det er trist. Arbeidslivskoach R.

Mentor har man vel klart å få opp i hvert fall i forhold til bruken av penger, men det var en del, hva skal jeg kalle det, dyre mentoravtaler som var gjort før jeg kom inn, som har gjort at vi har (utydelig tale) på budsjettbalanse, sånn sett, men det har vært kostbare, så hvis vi skal få opp aktiviteten på det, har vi ikke råd til å gå inn på det med så tunge mentorordninger, for å si det sånn. Fylkeskoordinator L.

Tiltaket er godt, men det er ikke veldig mange som får mulighet til å benytte seg av det tiltaket. Fylkeskoordinator K.

En annen årsak som trekkes fram for å forklare lav bruk av mentorordningen, er den samme som for tilretteleggingstilskuddet for arbeidssøkere, nemlig for lite kunnskap om hva mentorordningen går ut på, hva den dekker og hvordan den registreres teknisk i systemene. Videre mener mange at også mentor havner i skyggen av mer etablerte virkemidler, som veilederne føler seg mer trygge på gjennom tidligere erfaring.

Det handler nok en gang om at veilederne ikke har kompetanse på det. det handler om at veilederne sier "Jeg ikke vet hva jeg skal gjøre, hvordan jeg skal registrere det, hvordan det fungerer. Jeg er redd for å si noe galt til arbeidsgiver, og jeg vet ikke hvordan jeg skal fremme det". Arbeidslivskoach A.

Som med tilretteleggingstilskuddet kan flere fylkeskoordinatorer fortelle at de har brukt mye tid på å informere NAV-kontorene om mentorordningen. Enkelte mener imidlertid dette ikke har hatt noen betydning for den faktiske bruken av virkemidlene:

Vi har hatt en liten økning i bruk her i fylket, men det er alt for lite. Men bruken øker og vi har fortalt om dette virkemiddelet rundt om i NAV, på NAV-kontorene og vi har snakket med bedriftene også. Det blir egentlig tatt veldig godt imot, og det oppfattes som et veldig positivt virkemiddel. Men så er det langt fra at folk oppfatter dette som en positiv ting, til at de faktisk tar det i bruk. Der har det vært litt avstand, og der ligger kanskje utfordringen. Fylkeskoordinator B.

Vi har brukt mye tid, og på alle 15 kontorene i [] har vi presentert disse flere ganger, i detalj, gått inn og snakket om forskrifter, hvordan man gjør det i saksbehandlingssystemene og alt sånt. Den første gangen gjorde vi det fordi vi tenkte "det må vi jo nesten gjøre". Den andre gangen gjorde vi det fordi særlig lederne sa det var fint om vi kunne få en gjennomgang til. Og det har vært tilfelle den tredje og den fjerde gangen også, ikke sant. Da har jeg sagt, allerede den andre gang, at "hvis dere ikke har lært det den første gangen, så tror jeg ikke dere lærer det av at jeg står og tegner og forklarer dette en gang til". Fylkeskoordinator P.

Disse uttalelsene illustrerer at informasjon alene ikke er nok for at ulike virkemidler skal bli tatt i bruk. Viktigere er den enkelte veileders tid og motivasjon for å sette seg inn i nye virkemidler, i hvilken grad ledelsen ved NAV-kontorene fronter virkemidlene samt NAV-kontorenes kunnskap

om ulike målgruppers behov og kjennetegn ved det lokale arbeidsmarkedet. Samme koordinator mente også at mentor er et ressurskrevende tiltak – *også for arbeidsgiver*. Dette er en mulig årsak til lav bruk som få tok opp i intervjuene, men som vi likevel tror er viktig å få fram:

Vi er vel egentlig ikke kommet så veldig i gang, men jeg tror det er litt ulike årsaker for de forskjellige tingene. Når det gjelder mentor så tror jeg det handler mye om at da må du ha en ganske omfattende kontakt med en arbeidsgiver, da er det snakk om at de skal omdisponere personressurser, evt. tilsette noen nye, det er en ganske sånn.. Jeg vil tenke at det kan være en litt krevende dialog. Fylkeskoordinator P.

Jeg vet ikke helt årsaken til det, men vi prøver å introdusere mentor og arbeidspraksis som et godt alternativ til for eksempel arbeid med bistand, der man gjerne må ha litt ventetid da. Men det er ikke så enkelt som bare det å begynne å bruke mentor, for en må ha den rette arbeidsgiveren og arbeidsgiveren må jo finne en person som kan være mentor, og så må det være en match der. Fylkeskoordinator S.

Bruk av mentor og andre tiltak forutsetter dessuten at NAV-ansatte har god kontakt og dialog med arbeidsgiverne. EN informant mente manglende dialog med arbeidslivet kan forklare lav bruk av mentorordningen:

I og med at man ikke egentlig snakker så mye med arbeidsgivere så kommer man ikke dit at man bruker det på en arbeidsplass. Så kanskje den enkeltfaktoren som jeg opplever som mest sånn kritisk nå, at de rett og slett må begynne å snakke med noen arbeidsgivere... De bare sender dem ut på arbeidspraksis, og hvis de er heldige kommer de til en god arbeidsgiver og blir godt tatt vare på, og hvis de ikke er så heldige så gjør de ikke det. Og det er ikke en god måte å jobbe på. Fylkeskoordinator P.

Når det gjelder bruken av mentor i forbindelse med utdanning, så kom det fram ulike erfaringer og synspunkter. For det første ser det ut til å herske en viss usikkerhet om hvorvidt mentorordningen kan brukes i forbindelse med utdanning eller ikke. I noen fylker brukes mentor i forbindelse med utdanning, mens man andre steder praktiserer en strengere håndheving av at mentor skal være et arbeidsrettet tiltak. Fra direktoratet har vi fått presisert at det står i forskriften for tiltaket at mentor kan benyttes i kombinasjon med utdanning som tiltak gjennom NAV, men at det kan oppstå uklarheter lokalt dersom det blir lagt lokale føringer eller prioriteringer innenfor tildelt ressursramme. Koordinator i ett fylke kunne fortelle at de hadde valgt å tolke regelverket slik at når NAV gir et utdanningstiltak, så har de funnet det hensiktsmessig å legge til en mentor for å styrke muligheten for at brukere kan gjennomføre utdanningsløpet. De viser også til at de i saker med brukere med relativt store funksjonsnedsettelse som går på universitetet, har erstattet personlig brukerstyrt assistent med mentor. Det man også må være klar over med mentor og utdanning er at det kan bli en dyr ordning. Ett av NAV-kontorene kunne fortelle at de har brukt mentor i treårige utdanningsløp. Det er lite tvil om at slike mentorplasser vil gjøre stort innhogg i fylkenes tiltaksbudsjetter.

Vi har allerede vært inne på at det er en overlapp mellom mentorordningen og tilretteleggingstilskuddet. Formålet med mentorordningen er å gi den enkelte deltaker nødvendig bistand for å kunne gjennomføre ulike arbeidsrettede tiltak (arbeidspraksis i ordinær virksomhet, opplæring i form av ordinær utdanning, tidsbegrenset lønnstilskudd eller tidsubestemt

lønnstilskudd). Mentor gis også for at en person skal kunne få eller beholde lønnet arbeid i en ordinær virksomhet (eksempler på bistand er da praktisk bistand, veiledning og opplæring i ulike ferdigheter som er relevante for arbeidet). På samme måte er tilretteleggingstilskuddet beregnet for virksomheter som tilrettelegger for at arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne skal kunne komme i jobb eller delta på tiltak (arbeidspraksis i ordinær virksomhet, tidsbegrenset lønnstilskudd eller tidsubestemt lønnstilskudd). Noen av informantene var inne på likheter og forskjeller mellom mentor og tilretteleggingstilskudd, og de var alle veldig "pro-mentor". Én coach mente for eksempel at mentor er et enklere virkemiddel å ta bruk for NAV-kontorene enn tilretteleggingstilskuddet:

Ja, i fjor så sto det igjen altfor mye, mentoren blir nok brukt og den er lettere å kommunisere ut, men tilretteleggingstilskuddet, det har vi snakket om nesten hver gang jeg har vært ute, så tror jeg ikke at de klarer helt å se det og enda se det, fordi mentoren er så mye lettere å se, og så mye lettere og forstå. Arbeidslivskoach U.

Også en annen coach forteller at de i fylke i praksis bruker tilretteleggingstilskudd til mentor. Dette forklares med at mentor er en mer anvendelig ordning enn tilretteleggingstilskudd inn mot unge med nedsatt funksjonsevne:

Så tilretteleggingstilskudd synes jeg burde ha en vesentlig mindre pott, og mentor burde være større, for det skjønner de. Jeg synes også at det burde kjøres mere over på mentor. Det har vi begynt å gjøre nå - nå er jo mentor-biten brukt en del av, så nå låner vi litt av tilretteleggingstilskuddet til det som kalles "opplæring", for det ligger jo en pott i tilretteleggingstilskuddet som heter "kan brukes til opplæring", så vi har bare snudd oss litt og ordnet det med en litt velformulert søknad, som går på opplæring. Det er ikke slik brukergruppen vår ser ut, de sitter ikke i rullestol, de er ikke svaksynte. Det er veldig mange usynlige funksjonsnedsettelse. Arbeidslivskoach H.

Det kunne vært kuttet ned betraktelig på tilretteleggingstilskudd, og økt tilsvarende på mentorsiden, det hadde jeg syntes hadde vært fint. Arbeidslivskoach I.

Nok en gang ser vi eksempler på at NAV-kontor foretar tilpasninger i måten de administrerer tiltakene på, basert på de behov og utfordringer som kjennetegner målgruppa.

8.4.3 Mentor som nøkkel for økt utprøving i ordinært arbeidsliv

En annen viktig styrke med mentorordningen er at den legger til rette for utprøving i ordinært arbeidsliv. Ordningen legger til rette for en solid forankring av arbeidsforholdet/utprøvingen på selve arbeidsplassen, siden mentor er en ansatt i virksomheten. Man kan si at arbeidsgiver får et medansvar for at arbeidsutprøvingen skal lykkes. En koordinator peker på hvor viktig mentor er som virkemiddel for å kunne få til mer av utprøvingen og avklaringen i det ordinære arbeidslivet:

Hos oss så har vi jo jobbet hele tiden med at vi skal prøve ut en del av denne gruppen i det ordinære arbeidslivet, og i den sammenheng så er mentor et flott virkemiddel sammenlignet med å prøve ut brukerne i arbeidsmarkedsbedrifter. Forskning viser jo at det å prøve ut personer der det skjer i det generelle arbeidslivet og ikke i noe lekeland har mye mer effekt enn ellers. I den sammenheng er jo bruk av mentor et kjempegodt

virkemiddel for å kunne følge opp brukere på en tettere måte enn kanskje NAV-kontorene har mulighet til å kunne gjøre. Fylkeskoordinator B.

En annen koordinator var også enig i at mentor er et godt virkemiddel, men hadde samtidig innsigelser mot den måten som virkemiddelet blir forvaltet på av NAV. Konkret gikk dette på at koordinator mente at mentor blir brukt på brukere som er litt for friske:

Det er ikke brukt på målgruppen så mye, er mitt inntrykk. Den er nok mer brukt på litt for friske mennesker. Den har gått til opplæring mer ute i selve bedriftene. Jeg så vel for meg at personer med sosial angst som hadde kompetanse til å jobbe ute kunne fått noe mer bistand til å komme i gang ved å føle seg tryggere med å være på jobb. Jeg hadde håpet på flere slike saker. Vi har brukt opp pengene noen steder veldig raskt, fordi man går inn med alt for mange timer, og det er en himla dyr ordning. Så det spiser jo veldig fort av den potten vi har fått. Fylkeskoordinator I.

Informanten peker på en viktig problemstilling, som for så vidt gjelder forvaltningen av alle de arbeidsrettede tiltakene; treffer man den målgruppa som tiltaket opprinnelig er ment for? Er det slik at man jevnt over prioriterer brukere som er litt for friske, både innenfor mentorordningen og andre tiltak? Ville erfaringene med mentor vært mer blandet dersom man, som denne informanten tar til orde for, hadde prioritert deltakere med enda større utfordringer? Treffer man riktig målgruppe? Svaret på disse spørsmålene krever kartlegging av hvem det er som innvilges ulike typer tiltak, og det har vi ikke gjort her. Signalene er uansett viktig å ta på alvor, slik at man framover prioriterer de unge som i størst grad trenger å få styrket sine muligheter i arbeidslivet.

En annen koordinator var opptatt av problematikken rundt forvaltningen av mentorordningen, og faren for at det utvikles ulik praktisering av regelverket på tvers av fylkene:

... når fylkeskommunen gir avslag på spesialundervisning og du da som en erstatning putter inn mentor, så blir det helt feil i mitt hode – og det gjør de mange plasser. Og så har vi noen fylker, som oss og [], som er ganske restriktive på de grensesnittene her. Det kan godt hende at vi er for strenge, derfor har vi jo igjen bedt direktoratet om at de må komme med noe som prøver å sikre jevn standard for arbeidsrettet brukeropfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak, for mentor er jo et arbeidsrettet tiltak. Vi må få noe som gir oss en større sikkerhet på at vi har en praksis som blir mer lik i alle fylkene i landet. Fylkeskoordinator K.

8.4.4 Opplæring av mentorer

Noen av fylkeskoordinatorerne var opptatt av at det burde vært en mer styrt gjennomføring av mentorordningen, i den forstand at man burde hatt egne opplæringsprogrammer for mentorene, for å sikre en likhet i gjennomføringen av ordningen. Noen fylker har også tatt konsekvensen av dette, ved å opprette egne mentorprogrammer. Én viktig begrunnelse for å drive med opplæring av mentorer er at de skal forholde seg til personer med psykiske lidelser. Dette er noe mange vil trenge opplæring og kursing i på forhånd. Mentoren skal representere en trygghet i hverdagen for de som kommer inn. God opplæring av mentorene er derfor viktig. Alt kan selvsagt ikke læres på forhånd, men som kommende mentor vil man åpenbart kunne forberedes på en del av de

spørsmålene som vil kunne dukke opp underveis. Én koordinator fortalte at de hadde opprettet et eget mentorprogram i fylket:

Det som kanskje er dilemmaet som knytter seg til mentorvirksomheten, det er organiseringen og bruken av det, rent sånn teknisk. Men det er jo det jeg var inne på, der har vi gjort et framstøt, laget et eget mentorprogram, i alle fall i strategien vår, sånn at arbeidsgiverne føler seg trygge, eller kollegene, eller medelevene eller hva det måtte være, at de føler seg trygge i den rollen. Og så er det å gjøre NAV-medarbeideren trygg på hva man får igjen ved å bruke denne mentorordningen. Fylkeskoordinator U.

Også arbeidslivscoachen i et annet fylke kunne fortelle om gode erfaringer med å samle mentorer og gjennomføre seanser der de kan lære av hverandre:

Vi har også startet opp et par mentornettverk hvor vi har erfaringsveksling mellom mentorene. Og også kunne hatt en kompetanseheving der, og det har vært veldig ok. Også går vi litt sånn en til en, men også litt forum, og det må jeg si har vært litt gøy. Det er ikke alltid oss de lærer mest av, de lærer så mye av hverandre og begynner å ringe til hverandre også. Arbeidslivscoach N.

Både overfor brukere, arbeidsgivere og ikke minst NAV-ansatte er det viktig å synliggjøre hvilke muligheter og gevinster bruk av mentorordningen kan gi, i ulike situasjoner. En slik synliggjøring av muligheter kan eksempelvis være en del av opplæringen i bruken av ordningen, i tillegg til opplæring i temaer som arbeidshelse og arbeid og psykisk helse mv. Noen av informantene ser behov for å ha en felles standard for hvordan folk på arbeidsplassene skal læres opp og forberedes på å bli mentorer:

Mentor er jo en fin ordning synes jeg, fordi den sier noe om hva arbeidsgiver kan gjøre, eller hva en kollega kan gjøre for vedkommende. Og ved hjelp av tilretteleggingsgarantien, så har de også en kontaktperson som de kan forholde seg til. Men det hadde jo vært moro å kunne hatt en form for et sånt opplæringskonsept på det da. Det kunne man fått på plass sånn at det ble litt mer ensartet. Fylkeskoordinator F.

For denne informanten handlet dette også om egne erfaringer fra møter med arbeidsgivere, der enkelte arbeidsgivere er i overkant opptatt av å demonstrere at de nærmest er "ferdig utlært" på disse temaene, og ikke trenger opplæring. Poenget er at dersom man har et felles opplæringsprogram som alle mentorer skal gjennom, så blir det også lettere å imøtekomme de arbeidsgiverne som sier at dette ikke er noe de behøver. Det trengs sjekkpunkter som man kan gå gjennom med mentorene. En slik liste kan videre danne en ramme for den dialogen mellom virksomhet og NAV-kontor som skal foregå mens personer er inne i virksomheten.

Et annet interessant poeng, som noen av informantene tok fram, er at det å være mentor også kan ha positive effekter for den som er mentor og virksomheten i seg selv. Det gis eksempler på at mentorerfaringen for enkelte har bidratt til å gi dem selv økt arbeidslyst:

Noen mentorer har til og med sagt det at det har gått litt, ja, de har jobbet så mange år, kanskje i helsevesenet osv., at de har blitt litt lei av jobben, de har blitt litt slitne, de har ikke hatt noen særlige utfordringer lenger, og så har de fått den her ungdommen koblet på, og så sier de på en måte at de får litt gnist, litt arbeidsglede igjen, for det er gøy å måtte jobbe med disse. Det har vært litt ok. Arbeidslivscoach N.

Samme informant var for øvrig tydelig på at mentorordningen er det som fungerer, det er det som brukes i fylket, det er det virkemiddelet arbeidsgiverne liker, rett og slett at mentor er det som gjør at mange arbeidsgivere sier ja til å ta inn noen. Når bruk av mentorordning i tillegg kan bidra til et personlig "løft" for den som er mentor, har man en vinn-vinnsituasjon. Også to andre coacher er inne på en slik tilleggs-nytteverdi av mentorordningen, ved at bruken av den har bidratt til økt motivasjon og arbeidslyst i ulike virksomheter:

Det er jo gjerne erfarne folk som blir mentorer, som er flinke til å snakke med folk og har jobbet lenge og kan bedriften, så hvis de har behov for å ha en stillere hverdag som lærer... det er som et kinderegg dette her vet du. Arbeidslivscoach U.

Hvordan seniorer kan få endret arbeidsoppgaver, kanskje få litt ny arbeidsglød i hverdagen. Og synes det er gøy å kunne veilede, ta vare på og å lære bort noe de faktisk har sittet og jobbet med. Og der ser jeg muligheter til å sitte og jobbe med bedrifter der man får kandidater som trenger mentorer, og hvem er rett mentor. Arbeidslivscoach P.

Et siste poeng er tiltaksøkonomien og hvordan selve budsjetteringen av tiltak og tiltaksplasser kan bidra til å skape problemer med å få til en god og dynamisk bruk av mentor. Siden ordningen er kostbar vil det være mindre rom for å finansiere nye mentorplasser mot slutten av året, dersom det skulle dukke opp et behov. En koordinator beskriver hvordan finansieringen av mentorordningen, dvs. som en del av den rammestyrte tiltakspotten, er med på å vanskeliggjøre en god og planlagt bruk av ordningen, fordi man lang tid i forveien må budsjettere mentor og de andre virkemidlene, basert på hva man tror behovene blir utover året:

Mentor er et arbeidsrettet tiltak som er spredd ut på NAV-kontorene, som de må budsjettere med, som de før nyttår må sitte og vurdere, "kommer vi til å ha behov for mentor, eller kommer vi ikke til å ha det?" Så budsjetterer de med et behov, som kan bli helt feil i forhold til hva de virkelig kan ha behov for, for de vet ikke om disse ungdommene kommer, de vet ikke hvem som trenger mentor i året som kommer. Det blir et knapt gode, og da kan det variere fra kommune til kommune hvor mye man er villig til å satse på ungdommen. Fylkeskoordinator T.

Også en koordinator fra en annen kant av landet satte ord på de samme utfordringene knyttet til finansieringen av mentorordningen, og at den lave bruken av ordningen må ses i sammenheng med dette:

Mentorordningen er ganske mye brukt hos oss opplever jeg, utfordringen med mentorordningen er at den er en del av det andre rammestyrte virkemiddelapparatet som gjør at man må hele tiden styre i forhold til et tildelt budsjett som man av og til opplever som for lite. Fylkeskoordinator D.

8.4.5 Oppsummering

Som for tilretteleggingstilskuddet er konklusjonen for mentorordningen todelt; på den ene side blir det omtalt som en god ordning av alle coacher og koordinatorene. Det framheves at ordningen er spesielt egnet for målgruppen for Jobbstrategien, og at den skaper en verdifull forankring av

arbeidsforholdet på den ordinære arbeidsplassen (siden mentoren er en vanlig ansatt i virksomheten). Videre trekkes det fram at ordningen, i tillegg til å være en god ordning for arbeidsgiverne, også er en god ordning for NAV, siden noe av den brukeroppfølgningen som NAV-kontorene ikke har mulighet til å gjøre selv kan bli ivaretatt av virksomhetene. Dette til tross, så er det også (med noen fylkesvise unntak) enighet om at bruken av ordningen er altfor lav. Tallene over tiltaksbruk i målgruppa samt resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen bekrefter dette.

Hvorfor har det vært så tungt å innføre mentorordningen i NAV-kontorene? Det er trolig snakk om mange av de samme årsakene som forklarer hvorfor andre tiltak brukes mindre enn forventet. Mens noen peker på at kombinasjonen av stramme mentorbudsjetter og dyre mentorplasser har begrenset hvor mye mentor kan brukes, har andre lagt vekt på at mentor bare blir nok et virkemiddel i NAVs omfattende tiltaksportefølje, og at det "taper" i konkurranse mot mer etablerte virkemidler, som saksbehandlere og veiledere kjenner til og har erfaring med fra før. Motivasjonen blant NAV-ansatte for å bruke mentorordningen påvirkes trolig også av det faktum at når mentorordningen brukes i kombinasjon med Arbeidspraksis, så er det kun bruken av Arbeidspraksis som blir registrert i Arena. Den reelle bruken av mentor er med andre ord høyere enn det tallene viser. I lys av den mål- og resultatstyringen som preger NAV, så er det lite tvil om at insentivene for å bruke mentor blir svekket når man ikke kan sette et kryss i Arena.

Vi mener uansett det er viktig å ta med seg videre at mentor av de aller fleste beskrives som et egnet virkemiddel for målgruppa i Jobbstrategien, og spesielt de med psykiske lidelser. Gjennom å legge til rette for en forankring av arbeidsforholdet på selve arbeidsplassen, kan mentorordningen gi den stabiliteten og tilstedeværelsen i selve oppfølgingen som mange i målgruppa trenger (psykiske lidelser, lite arbeidserfaring og lav selvtilitt i jobbsammenheng). Videre involveres og ansvarlig-gjøres arbeidsgiver på en måte som skiller seg fra andre virkemidler. Det har også sine fordeler å bli fulgt opp av en person som kjenner godt til den virksomheten som utprøvingen skjer i.

Summen av dette tilsier at man må se på hvordan bruken av mentor kan økes. Flere tilbakemeldinger tyder på at det kan være mye å hente på å standardisere mentorordningen, ved at det etableres klare krav til opplæring av mentorer og hvordan dialogen med NAV-kontor skal skje. Det vises til positive erfaringer med mentorprogram og mentorsamlinger (erfaringsutveksling) i noen fylker. Ikke minst bør det veie tungt at mentorene selv synes det er nyttig å utveksle erfaringer med hverandre. Vi ble også fortalt at noen har kommet med innspill til direktoratet om at det burde initieres et opplegg med en felles tilnærming til og forståelse av mentorrollen, men at det ennå ikke har skjedd noe der.

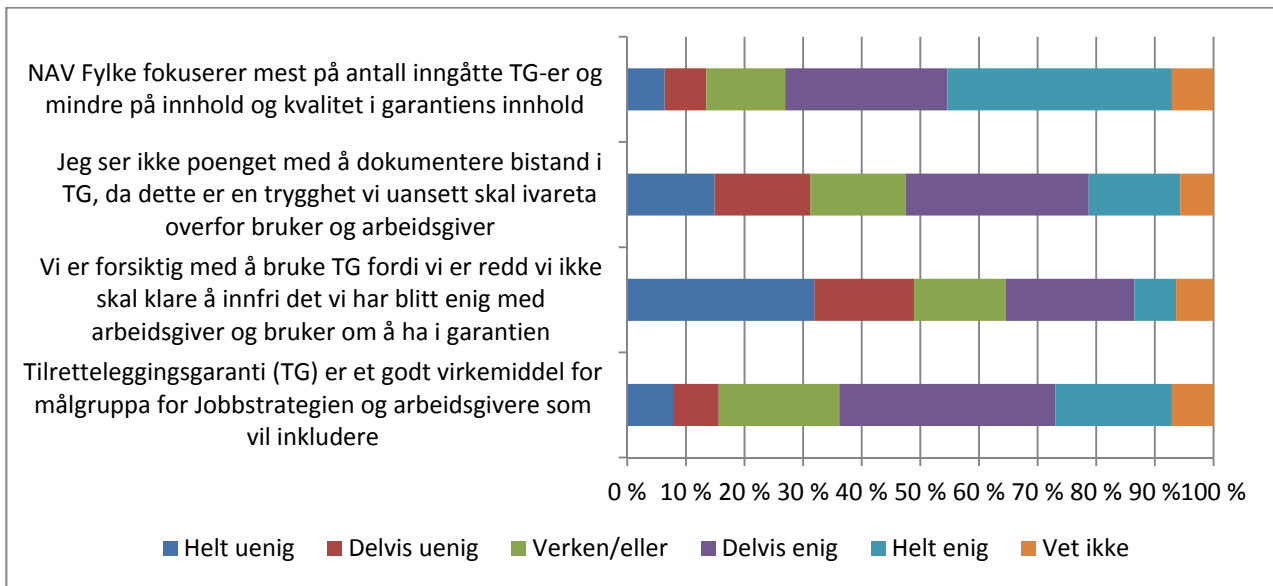
8.5 Tilretteleggingsgaranti (TG)

Vi måles ikke spesifikt på Jobbstrategien. Vi måles på oppfølging, og så måles vi på TG. NAV-leder.

Tilretteleggingsgarantien innebærer en skriftlig servicegaranti til arbeidsgiver, som beskriver avtalt oppfølging, tilrettelegging og hjelpemidler. I tillegg får arbeidsgiver og arbeidstaker en fast kontaktperson i NAV. Ordningen skal sikre at både arbeidstaker og arbeidsgiver er trygg på hva slags bistand de kan få fra NAV. Kontaktinformasjon er en viktig del av TG, slik at arbeidsgiver får tak i riktig person i NAV. En TG skal si noe om oppmøte, hvem som er kontaktperson i bedriften og at bedriften får en person som skal følges opp. I mål- og disponeringsbrev for 2012 til fylkene beskrives tilretteleggingsgarantien slik: Alle fylker er tildelt budsjettmidler øremerket en stilling med hovedoppgave å implementere tilretteleggingsgarantien. Ordningen skal gi personer med funksjonsnedsettelse og behov for bistand til å komme i/beholde arbeid en koordinert bistand fra Arbeids- og velferdsforvaltningen. Fylkeskoordinator er fylkets ressursperson for arbeidet med TG og har implementering av garantien som hovedarbeidsoppgave. Stillingen skal benyttes til å styrke og koordinere det interne samarbeidet mellom ulike enheter og fagmiljøer i NAV. I en evaluering av forsøk med Tilretteleggingsgaranti finner Rambøll (2008) at tilretteleggingsgarantien beskrives som en ideell arbeidsmåte, og at den har bidratt til bedre kommunikasjon mellom deler av NAV som tidligere hadde lite med hverandre å gjøre. Spesielt pekes det på at samarbeidet mellom NAV-kontor, NAV Fylke og Hjelpemiddelsentralen har blitt bedre.

Ifølge rapportering fra Arbeidsdepartementet (2012b) økte bruken av tilretteleggingsgaranti i 2012, slik at det var dobbelt så mange som hadde tilretteleggingsgaranti i august 2012 sammenlignet med august 2011 (3000 mot 1500 personer). Riksrevisjonen evaluerte NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien i juni 2013 (Riksrevisjonen 2013). De konkluderte med at ordningen er lite brukt, og at innholdet er uklart, siden det varierer både i hvilken grad ordningen blir brukt, og hvem den blir brukt for. En forklaring som trekkes fram er manglende forankring og prioritering blant lederne for fylkesenhetene og NAV-kontorene. Riksrevisjonen fant også at det i stor grad varierer om tilretteleggingsgarantien blir brukt i de sakene der det er behov for samordnet hjelp fra NAV, og at bare en liten andel av de garantiene som ble undersøkt, inneholdt aktiviteter og virkemidler som krever samarbeid mellom ulike aktører i NAV.

TG ble opprinnelig innført i 2007, men fikk i begynnelsen lite oppmerksomhet blant annet på grunn av store endringer i etaten. Bruken av TG ble fulgt opp fram til januar 2013, men ble så tatt ut som en del av målstyringen i NAV. Som en konsekvens av Riksrevisjonens rapport ble TG tatt inn som en del av mål- og resultatstyringen igjen i august 2013. Som vi skal se, har dette preget hvordan man jobber med TG i NAV. Før vi går over til intervjuene presenterer vi først noen resultater fra spørreskjemaundersøkelsen, som viser NAV-kontorenes oppfatning av TG som virkemiddel:



Figur 8.3 Ta stilling til følgende påstander om tilretteleggingsgaranti (TG) som virkemiddel (prosent)

Et flertall av respondentene er av den oppfatning at Tilretteleggingsgaranti (TG) er et godt virkemiddel for målgruppa for Jobbstrategien og arbeidsgivere som vil inkludere (sier seg enten helt enig eller delvis enig). Videre ser vi at der er flere som er uenig enn enig i påstanden om at de som NAV-kontor er forsiktig med å bruke TG fordi de er redd de ikke skal klare å innfri det de har blitt enig med arbeidsgiver og bruker om å ha i garantien. 46,8 prosent bekrefter (helt eller delvis enig) at de ikke ser poenget med å dokumentere bistand i TG, da dette er en trygghet man uavhengig av TG føler at man ivaretar overfor bruker så vel som arbeidsgiver. Til slutt ser vi at et klart flertall er av den oppfatning at NAV Fylke fokuserer mest på antall inngåtte TG-er og i mindre grad på innhold og kvalitet i garantiens innhold. Mens figuren på den ene side tegner et ganske positivt inntrykk av TG som virkemiddel, så indikerer den også at det er noen utfordringer i bruken av virkemiddelet. Intervjuene vil forhåpentligvis bidra til å utdype hva dette handler om.

8.5.1 Fra ord til handling – en krevende overgang

Flere av fylkeskoordinatorerne er også (med-)koordinatorer for tilretteleggingsgarantien, eller de samarbeider med koordinatoren for tilretteleggingsgarantien. Nesten alle vi har snakket med er positive til tilretteleggingsgarantien, men beskriver at det har vært tungt å få NAV-veilederne til å ta den i bruk. Med andre ord den samme overordnede konklusjonen som for tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere og mentor. Noe av det mest slående med det som kommer fram om TG i intervjuene er hvor ekstremt målstyrt denne ordningen er. I tillegg til at det er utarbeidet et nasjonalt måltall, er det utarbeidet måltall for hvert enkelt fylke, som de måles jevnlig på av direktoratet. Som sitatene viser, har mange fylker igjen bedt hvert enkelt NAV-kontor om å sette et måltall for antall TG-er. Ikke uventet var dette med antall og andel TG-er noe mange av arbeidslivscoachene og fylkeskoordinatorerne var opptatt av:

TG følger vi veldig tett opp i fylket, så vi fører egne Excel-ark på det, hvilke kontor som gjør det bra, og hvilke vi kanskje må prioritere litt ekstra innsats på. Så har vi også kjørt noen egne fagdager om tiltak som er særlig rettet mot Jobbstrategien. Vi har begynt nå, med TG, da hadde vi en fagdag 11. juni, og så har vi planlagt to fagdager til, en om mentor, og en om tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere. Fylkeskoordinator C.

Informanten kan videre fortelle at de har spurt NAV-kontorene i fylket om hvilke ambisjoner de har når det gjelder TG, og bedt dem sette et tall. Basert på tilbakemeldingen fra NAV-lederne har man satt et måltall, som har fungert som mål for antall TG-er og som har blitt periodisert (f.eks. skulle hvert NAV-kontor skulle ha et bestemt antall nye TG-er innen juni 2013). Informanten forteller videre at de har fulgt utviklingen måned for måned. Informanten mener samtidig at det er en utfordring å få registrert all TG-relatert innsats i Arena:

Det tenkes nok en god del TG-metodikk der ute, men det er ikke alltid vi får registrert det riktig i Arena, og da får vi heller ikke telling på det gode arbeidet som gjøres, så det har vært en del fokus på det... Det man kan se sånn generelt, både hos oss og i andre fylker, er at andelen nye TG-er i 2013, som er i Jobbstrategien sin målgruppe (under 30 og med ett år eller mer på AAP), er relativt lav. Fylkeskoordinator C.

Coachen i samme fylke er positiv til TG i seg selv, men negativ til hvordan det hele målstyres ovenfra, og til noen av utslagene det gir ved NAV-kontorene.

TG er i utgangspunktet et flott dokument. Problemet er bare det at i dette fylket har alle kontorene blitt spurt om hvor mange kan dere ha TG på i løpet av et år, og så har alle kontorene skrevet opp et tall der, og så følger de med for hvert år, om de klarer å fylle opp dette her. Og da har det blitt sånn at de på kontorene får beskjed om at "Oi, nå begynner vi å nærme oss den der grensen! Du må ha 3 TG-er, du må ha 4, du må ha 2, det må skje fort! La dem få tallene sine, så de ikke følger det opp! Bare de får tallene sine!" Holdningene til TG, ute på kontorene, den kan absolutt diskuteres. Det er et tall, alt handler om tall, måltall, "bare la de få tallene sine oppover i systemet, så går maskineriet sin skjeve gang". Det er holdningen ute på kontorene til TG-er. Men i utgangspunktet så er det et greit dokument, hvis det hadde blitt brukt sånn som det burde bli brukt, men det gjør det altså ikke. Arbeidslivscoach C.

En annen arbeidslivscoach kunne fortelle at de i fylket hadde undret seg over hvordan disse kravene til antall TG-er hadde kommet på plass, rett og slett på hvilket grunnlag NAV fylke og direktoratet hadde kommet fram til de ulike måltallene for TG:

Men vi har vel drøftet disse styringssignalene som har kommet tidligere, antall tilretteleggingsgarantier (TG), antall saker, så har vi lurt litt på, hvordan kom de fram til de tingene der? For de har egentlig ikke fanget opp hvordan det egentlig er ute på NAV-kontorene. Det skal være x antall sånne, men det henger ikke sammen med hvordan baklandskapet fungerer. Arbeidslivscoach A.

En annen informant mente at det måtte fokuseres mer på kvalitet når det gjelder TG:

Ja, vi ligger egentlig mye bedre an nå siden Jobbstrategien kom, fordi at Jobbstrategien også har satt et ekstra fokus på tilretteleggingsgarantien sånn at vi er over måltallet på det og på et vis har fått den ekstra trykken. Men det er greit å få et antall tilretteleggingsgarantier. Noen annet er å si noe om det kvalitative innholdet i de garantiene. Så det hjelper ikke å bare bestemme at er du i målgruppen for Jobbstrategien så skal du få en tilretteleggingsgaranti, man må nå etter hvert se på om det bidrar til at det faktisk blir en forskjell i måten NAV følger opp på, og bidrar det til at flere kommer seg ut i det ordinære? Men vi kjører veldig mye på at er du ute i

arbeidspraksis, så skal du ha en tilretteleggingsgaranti for det ligger en forpliktelse fra NAV i det, og det skal være et gullkanta papir for brukeren å komme ut til en arbeidsgiver med at her er det, her ligger det en ekstra trygghet. Fylkeskoordinator K.

Andre forteller at det har vært lagt ned en betydelig innsats for å innføre og forankre TG-virkemiddelet i NAV-kontorene, men at det har vært en tung prosess å få TG innført som en del av oppfølgingsmetodikken i NAV-kontorene:

Og det vi så ganske tydelig òg, er jo at man trengte å ta flere runder med mange NAV-kontor på hvordan man gjør det, og hva er en vurdering, og hva vurderer man opp mot. Så det har vi brukt ganske god tid på. Hele tiden har vi hatt fokus på tilretteleggingsgarantien og, så vi har hatt fokus på praksis når vi har vært ute, og vi har arrangert mange workshoper på tilretteleggingsgaranti, og vi har vist hvordan man gjør det teknisk i Arena. Fylkeskoordinator S.

... og så synes jeg også at den er kjempefin med hensyn til arbeidsfordeling, med hvem som gjør hva, hvilke ting skal vi gjøre, har vi lovet bedriften å gjøre noe, så må vi huske å gjøre det, ikke sant. Og så er det et fint stykke papir som minner en på hva man skal, også er det telefonnummer og sånn. Jeg synes at det fungerer veldig bra. Dessverre så er det en del NAV-kontor som har litt andre ideer om det der da, og det strever vi jo litt med, å få NAV-kontorene til å innse at det her en kjempegod idé. Arbeidslivscoach G.

Tilretteleggingsgarantien er et smertens barn. Tilretteleggingsgaranti i fjor, det var mye jobbing og det var mye fokus og det var mye resultatoppfølging og mye faglig støtte. Dette trøkket har ikke vi klart å holde oppe i år, og da har jo resultatene målt i antall nye tilretteleggingsgarantier bare rast nedover. Det er en metode og en arbeidsmåte som er vanskelig å implementere, rett og slett, fordi veldig mange i NAV vil gjerne jobbe sånn som det er artig å jobbe, og sier noen ganger at "hvorforskal vi gjøre det skriftlig, for vi gjør det jo likevel?" Det blir jo bare mer papir av det. Fylkeskoordinator M.

Også en annen arbeidslivscoach fortalte at det hadde vært en tung prosess å få TG forankret ved NAV-kontorene. Etter en innledende fase med mye informasjon og støtte var strategien å overlate ansvaret for den videre bruken av TG til NAV-kontorene, noe som skulle vise seg ikke å bli en vellykket strategi:

Så det fungerte veldig bra og vi var omtrent best i landet og veldig bra, så trodde vi at dette var innarbeidet, og så er det tydelig at de har jo ikke lært en dritt, det faller som en stein. Så jeg er kanskje nødt til å ta samme strategien igjen og reise ut for å nå målene men det som er synd her er jo at tanken med TG er jo at veilederne ute skal ha dette innabords, at det er en naturlig del av den jobben de gjør, ikke at vi må reise ut og minne dem om det for da har de jo ikke lært noe. Det ser ikke ut som at det har gått inn som læring og at det er en naturlig del av jobben ute. Arbeidslivscoach U.

Det er en oppfatning blant enkelte av coachene og koordinatorene at lav bruk ved NAV-kontorene skyldes at de ansatte ikke har skjønnet hva TG handler om og hvilke muligheter det gir. Igjen brukes manglende tid og ressurser ved NAV-kontorene som forklaring på hvorfor de ansatte ikke bruker virkemiddelet. I tillegg pekes det på at mange ansatte i NAV-kontorene har en tendens til å gjøre ting slik det ble gjort i fjor og året før der igjen. Som vi kommer tilbake til, er en typisk tilbakemelding fra NAV-kontorene at dette er en type garanti de ivaretar uansett, uavhengig av om det nedtegnes i et TG-dokument eller ikke. Én coach hadde en litt mer "løsningsorientert" tilnærming til hvordan bruken kan fås opp ved NAV-kontorene:

Jeg skjønner at de er skeptiske til det. Men hvis du tenker annerledes, så er det en måte å få strukturert oppfølgingen på da. Du har jo arbeidsgiver og bruker og NAV. Det er jo bare at du har et treffpunkt for dem, litt fram i tid. Da har du jo satt av det på kalenderen din, og skulle det være noe mellom det, ta kontakt. Det er jo ikke verre enn det, egentlig, at de har en kontaktperson som de kan ringe til. Så hvis du har sånn TG-er, så hjelper du jo deg selv til å få mer struktur i oppfølgingen egentlig. Arbeidslivscoach T.

Koordinator i samme fylke var mer opptatt av at veilederne i NAV-kontorene ikke har skjønt poenget med TG:

Vi bruker ikke tilretteleggingsgaranti, selv om det er en av de tingene vi skal bruke. NAV-veilederne og NAV-lederne også, de tar det ikke, det der med tilretteleggingsgaranti blir opplevd som et prakt, de har ikke skjønt vitsen med det. Alle andre har skjønt det, men ikke de som skal sitte og koordinere det og jobbe der. Det virker ikke som de ser at dette er en investering for å få dem ut av køen, for å få dem ut av beholdningen vår. Fylkeskoordinator T.

En coach er svært tydelig på at manglende lederforankring (på flere nivåer) er årsaken til at TG ikke tas i bruk i hans fylke:

Tilretteleggingsgarantien er viktig, og den er vanskelig å få til her i fylket. Fordi det ikke er forankret på ledernivå og ikke på avdelingsledernivå. Arbeidslivscoach L.

Problemer med manglende lederforankring nevnes både når det gjelder Jobbstrategien som sådan og i forhold til virkemidlene. Særlig de nye virkemidlene, som er ukjent, vil være sårbare dersom ledelsen ikke viser interesse og engasjement. Den mangelen på kunnskap om hva tilretteleggingsgarantien innebærer som påpekes av mange, vil ofte henge sammen med manglende lederforankring. En koordinator beskriver at det er en "ubegrunnet frykt og mangel på kunnskap" om tilretteleggingsgarantien, og at det har vist seg vanskelig å gå fra kunnskap til handling. Så er det selvsagt også et spørsmål om i hvilken grad veilederne i NAV ser behovet og nytten av en slik garanti. På spørsmålet om dette svarte en av koordinatorene slik:

Nei, ikke alle. De ser at det er viktig å ha avklart med arbeidsgiver og at det er viktig at en vet hva bruker skal gjøre når han kommer ut i praksis eller arbeid, men de fleste tenker litt sånn at jeg har så god kontakt med arbeidsgiver at det er ikke nødvendig. Veldig mange ser på dette som et ekstra dokument, men heldigvis på disse arbeidsgiversamlingene som vi har hatt, der både veiledere og arbeidsgivere har vært, så har arbeidsgiverne sagt at dette ønsker vi. Dette er ryddig for oss. Her står det hva dere forventet av oss og hva vi kan forvente av dere, og det viktigste som står på en tilretteleggingsgaranti, er navn på veileder i NAV og telefonnummer. Fylkeskoordinator S.

Det informanten her sier om arbeidsgiverne er viktig. Det er de som først og fremst skal føle økt trygghet med en TG. En TG skal ikke primært være til nytte for NAV; den skal bidra til å trygge overgangen til arbeid for en bruker og bidra til at arbeidsgiver føler en trygghet i den samme overgangen inn mot ordinært arbeid. Hvorvidt TG bidrar til økt trygghet blant arbeidsgivere er det som må være styrende for om TG er et godt virkemiddel eller ikke. Dersom arbeidsgiverne er fornøyd, så bør det være underordnet at NAV-kontorene har sine interne utfordringer knyttet til å ta TG i bruk. Det må i så fall NAV ordne opp i.

8.5.2 TG – verdipapir i baklomma?

En av de fordelene som trekkes fram med TG er at det danner en ramme for det som skal skje, dersom det er behov for å tilrettelegge eller justere kursen i arbeidsforholdet. En informant mener TG er en viktig nøkkel for å få til en god oppfølgingsprosess på arbeidsplassen, ikke minst med tanke på å dempe risikoen for at folk skal komme raskt tilbake til NAV igjen etter en mislykket utprøving. En TG gir økt trygghet for hva som skal skje dersom det oppstår spørsmål som må håndteres, og kan bidra til at man klarer å justere viktige detaljer, og gjennom dette forebygge en tidlig og unødvendig avbrytelse av arbeidsforholdet og påfølgende retur til NAV-kontoret:

Det er noe vi vet og, for de kommer jo tilbake. Og jeg tenker at de trenger mye mer oppfølging ute på arbeidsplassen, og jeg tror at tilretteleggingsgarantien egentlig er et veldig godt redskap i forhold til det, for da gjør man en avtale og så vet både arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV hva man har blitt enige om. Og så slipper man ikke den personen før det ikke er noe behov. Men det brukes jo ikke nok på NAV-kontorene. Fylkeskoordinator V.

Jeg nevner det i hvert eneste møte, at alle brukerne skal ha det, men de bruker det ikke der ute, altså. Og jeg vil ikke være sånn TG-politi, jeg vil ikke følge opp at saksbehandlere gjør jobben sin. Arbeidslivskoach H.

Nok en gang ser vi denne dualiteten; på den ene side beskrives TG som et nyttig virkemiddel, likevel blir det brukt lite. Ifølge enkelte er det også en utfordring at det finnes en del misforståelser rundt TG blant saksbehandlere og veiledere, spesielt knyttet til hvor langt ansvaret for dem som signerer TG-en skal strekke seg. Det er tydelig at en del ansatte har vært usikre på hvor langt de forplikter seg når de signerer en TG:

Det har vi fått tilbakemelding om, at det har vært en del uvitenhet og feilkunnskap om TG. Det var en som trodde at de gav en personlig garanti til en arbeidsgiver og en arbeidstaker, som også skulle følges opp når de sluttet i NAV, og at de kunne bli kontaktet døgnet rundt omtrent, også hjemme på fritiden. [Latter] Jeg skjønner ikke helt hvor alt dette kommer fra, men jeg tror at det at man skal skrive under personlig, og oppgi telefonnummer og mail, jeg tror det er det som stopper en del. Men når man lager en TG har man jo gjort en så god jobb i forkant at man har fått svar på det meste, så det er sjelden man trenger å ha kontakt utenom de avtalte møtene. Fylkeskoordinator G.

Men samtidig så tenker jeg at noen kan vegre seg litt for å skrive det, fordi da står det faktisk på et papir hva du skal gjøre, og hvordan du skal følge opp, og hvor ofte, så derfor tenker at noen vegrer seg for å gjøre det fordi de er redde for ikke å greie det. Arbeidslivskoach J.

Denne frykten for å skulle skrive under på en garanti handler for enkelte også om at man som enkeltperson ikke ønsker å gi en garanti i enkeltsaker som andre medarbeidere i NAV-kontoret kanskje har det daglige oppfølgingsansvaret for:

.. det er på en måte noe veilederne må skrive under på, og si at "dette skal vi gjøre, og det står i mitt navn", og det vil man gjerne ikke gjøre. Det man sier er at "hadde vedkommende skulle vært hos meg videre, så skulle jeg gjort det, men nå skal de ned til publikumsmottaket, og de klarer ikke dette her, så det kan jeg ikke gjøre". Fylkeskoordinator P.

En frykt for at man ikke skal klare å innfri det som ligger i garantien (i dette tilfellet for NAV sin del) går igjen som en forklaring på skepsisen til TG i NAV-kontorene. Som vi så var 29 prosent av de NAV-kontorene som svarte på spørreskjemaet skeptisk til å bruke TG, fordi de er redd for at de ikke skal klare å innfri det man har blitt enig om i garantien. Også enkelte koordinatorene og coacher var kritiske til TG som virkemiddel, og var opptatt av å se ting fra NAV-kontorets side:

Det har jo vært en ganske tung materie altså, hele tilretteleggingsgarantien. Det er veldig vanskelig å få implementert det, å få det til å svinge og fungere, å få opp noe volum på det. Av ulike grunner. Det er en del veiledere som stiller spørsmål med hva er poenget liksom, jeg gjør jo dette og de har jo telefonnummeret mitt og jeg er på nett og jeg følger opp, og hvorfor skal vi ha enda et skjema? På mindre steder, der kjenner folk hverandre, og noen av de arbeidsgiverne som jeg har hatt mangeårig kontakt med når jeg kom med tilretteleggingsgarantien da, så smilte de litt og lurte på hva jeg holdt på med, fordi at «ja, men du er jo der». Det blir enda ett skjema. Og for min del så hadde jeg hatt veldig tro på at vi hadde i og for seg tenkt en slags garanti og en type forpliktelse fra NAV sin side på oppfølging, men hvorfor kunne vi ikke fått dette inn på en oppfølgingsplan på noen av de andre skjemaene og fått samordnet ting litt bedre sånn at det har blitt forenklet og mindre byråkratisk? Arbeidslivscoach D.

En ansatt ved et NAV-kontor er inne på det samme:

... det kan være det ligger litt i hodet på veilederne, som har jobbet lenge at de tenker - men det her har vi gjort bestandig. Hvis det blir nødvendig med et tiltak, selvfølgelig får de jo det, ikke sant? Det er faktisk sånn at du kunne nesten ha gitt TG til alle i den gruppen. NAV-ansatt.

8.5.3 Oppsummering

TG er trolig ett av de mest detaljstyrte virkemidlene i NAV. Nasjonalt måltall, fylkesvise måltall så vel som måltall for de enkelte NAV-kontor er utviklet. Det skinner igjennom i flere av tilbakemeldingene, både fra coacher, koordinatorene og NAV-kontor, at mange ansatte mener at fokuset på telling og måling av TG-er grenser opp mot det absurde. Måling av antall er bra, men det må ikke bli så ensidig at fokuset på innhold og kvalitet tapes av syne.

Samtidig blir TG av coacher og koordinatorene beskrevet som et godt redskap, som bidrar til å konkretisere hva som skal skje og hvem som har ansvaret dersom det oppstår et behov for oppfølging og/eller tilrettelegging på arbeidsplassen. Spesielt i målgruppen for Jobbstrategien vil det gjerne være en viss tid etter ansettelse at den "vanskelige tiden" dukker opp, og det er nettopp her at TG kan spille en så viktig rolle, som en trygghetsgaranti for både arbeidstaker og arbeidsgiver om at de kan kontakte NAV dersom det skulle være behov for bistand. TG-en danner en ramme for arbeidsforholdet, også etter overgang til arbeid. Det er også mulig å utarbeide en TG selv om man ikke har en arbeidsgiver, så lenge man har avklart at en bruker har behov for en tilretteleggingsgaranti og en arbeidspraksis. Brukt på en slik måte vil en TG kunne fungere som et "verdipapir i baklomma", som reduserer den opplevelsen av risiko som en arbeidsgiver måtte føle ved å ta imot en person.

Innføringen av TG gir også en mulighet til å registrere en type aktivitet som tidligere ikke lot seg registrere på samme konkrete måte. Selv om mye av det vi kan kalle TG-metodikken trolig har ligget inne i veiledernes arbeidsmåter allerede, så har det vært en utfordring å få synliggjort denne aktiviteten på en konkret måte. Men selv om antall TG-er nå blir registrert, så vil det fortsatt være overlappende aktiviteter som gjøres, men som da er mer innvevd i den generelle måten å jobbe og samhandle med brukere og arbeidsgivere på. Enkelte kan rett og slett finne liten motivasjon i å skulle endre en arbeidsmetode som har fungert i mange år, ved å gjøre det samme på en annen måte (TG), kun for å få den samme innsatsen registrert i Arena.

Til tross for fordelene ved bruk av TG kan gi, ligger bruken av TG under måltall i flere fylker. En mulig forklaring er at dette er at TG som virkemiddel kom veldig fort inn i mål- og resultatstyringen i NAV. Ting har skjedd veldig fort etter Riksrevisjonens rapport. Dessuten virker TG relativt toppstyrt, med direktorat og fylkesledd som tett følger opp antall og andel TG-er. Enkelte mener også at TG er for dårlig forankret på ledernivå i NAV-kontorene, og dersom det er tilfelle, kan det også forklare lav bruk.

Slik vi ser det kjennetegnes TG av et overdrevet målingsfokus, en tilnærming som trolig virker demotiverende på en del NAV-ansatte. Det er også uheldig at man vet så lite om hvilke eventuelle effekter TG har på overgang til arbeid, når det er et virkemiddel som blir fulgt opp så tett. Økt bruk av TG vil være avhengig av at NAV blir i stand til å se at TG som virkemiddel skaper en reell forskjell i måten NAV følger opp brukerne på, og om det kan sannsynliggjøres at flere kommer ut i ordinært arbeidsliv ved bruk av TG. Dersom det er slik at arbeidsgivere blir trygge når de tar inn noen har TG en positiv effekt. Det som eventuelt bør vurderes er å få til en siling av behovet for TG-er, for eksempel ved at den først og fremst skal gjelde for de som har stort oppfølgingsbehov. Dette vil i så fall kunne føre til en spissing av TG som virkemiddel.

8.6 Funksjonsassistanse i arbeidslivet

Funksjonsassistanse i arbeidslivet innebærer hjelp til praktiske oppgaver, og er særlig rettet mot personer med store fysiske funksjonsnedsettelse. Funksjonsassistanse kan gis til yrkesaktive personer med omfattende fysiske funksjonsnedsettelse dersom det er påkrevet for å kunne være i arbeid. Ordningen innebærer at en lønnet assistent bistår den enkelte funksjonshemmede med hjelp til praktiske formål i arbeidshverdagen. Assistenten skal ikke utføre arbeidstakerens ordinære arbeidsoppgaver. Det gis tilskudd til dekning av funksjonsassistentens lønnsutgifter.

Ordningen med funksjonsassistanse i arbeidslivet ble opprettet som en forsøksordning i 1997 i regi av Sosial- og helsedirektoratet. Ordningen ble overført til trygdeetaten fra 2005, og deretter til Arbeids- og velferdsetaten. Ordningen ble lansert som en sentral ordning i selve Jobbstrategien. Tiltaket er ikke beskrevet i det første mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene, men nevnes først i tilleggset andre halvår. Det er heller ikke beskrevet i mål- og disponeringsbrevet for 2013 til

fylkene. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra 2012 står det at forsøket skal videreføres og styrkes, og at det skal redegjøres for erfaringen med forsøket. Ifølge Arbeidsdepartementet (2012b) økte bruken av funksjonsassistanse i første halvdel av 2012.

Fra og med 2014 har funksjonsassistanse blitt en permanent rammestyrte ordning, med hjemmel i tiltaksforskriftens kapittel 9A. Samtidig er målgruppa utvidet slik at også blinde og svaksynte kan få funksjonsassistanse ved behov for ledsager i arbeidssituasjonen. Hjemmel for ordningen blir i tiltaksforskriftens kapittel 9A. Forskriften åpner også for at funksjonsassistenten kan ha en annen arbeidsgiver enn personen med behov for assistanse. Det er særlig aktuelt dersom funksjonsassistenten også er brukerstyrt personlig assistent. Tilskudd til funksjonsassistanse kan i slike situasjoner utbetales til assistentens arbeidsgiver etter nærmere avtale med NAV.

Når vi spør coacher og koordinatorene om bruken av funksjonsassistanse i deres fylke, så er den typiske tilbakemeldingen at dette er et tiltak som i praksis ikke blir innvilget/brukt. Det blir beskrevet som en smal ordning, som ikke treffer målgruppa for Jobbstrategien. Flere koordinatorene kan ikke vise til eksempler i sitt fylke. En koordinator kjenner til én sak der det har vært aktuelt. I det tilfellet ble det likevel ikke noe av, fordi de ikke klarte å finne en passende assistent som kunne ta oppdraget. En annen koordinator forteller at det har vært søkt om funksjonsassistanse flere ganger, men at de alltid har fått avslag fordi brukerne ikke har hatt store nok fysiske utfordringer. Hun beskriver søknadsprosessen som et nåløye det er vanskelig å komme gjennom. I intervjuene kom det tydelig fram en mismatch mellom funksjonsassistanse som virkemiddel og målgruppa for Jobbstrategien:

Dette med funksjonsassistanse, der har det vært et så trangt nåløye å komme igjennom at det har vi nesten bare latt være å se på. Jeg hørte at ingen i [fylke] noen gang hadde fått noe igjennom der, men så fikk vi plutselig en e-post her om at vi kunne bruke det mye mer, og at det skulle være et litt sånn spesielt fokus på det. Men dette gjelder jo personer med fysisk funksjonsnedsettelse, og vi har jo omtrent ikke det Arbeidslivscoach C.

Målgruppen er ikke der. Da skal man ha varig nedsatt funksjonsevne, og når du ser på målgruppen for Jobbstrategien, hvor psykisk helse er størstedelen, så er det veldig, det er ikke der. Det er i grunn veldig få som sitter i rullestol eller har varige funksjonshemninger. Arbeidslivscoach V.

Når vi ser i våre porteføljer på NAV-kontorene så finner vi ikke de brukerne som trenger akkurat funksjonsassistanse, fordi 75 prosent har psykisk uhelse, og er ikke rullestolbrukere. Arbeidslivscoach A.

Et innspill fra flere er at praktiseringen av regelverket for funksjonsassistanse er for strengt. Spesielt urimelig oppleves det at sansetap ikke blir dekket av ordningen. Noe av bakgrunnen for disse erfaringene kan være at det fram til styrkingen i 2012 har vært en begrenset økonomisk ramme til dette tiltaket, og at det tar tid før organisasjonen oppfatter signalet om at bruken kan øke igjen.

Det ser imidlertid ut til at det har blitt tatt hensyn til flere av disse svakhetene, i og med at ordningen fra 2014 også kan gis til blinde og svaksynte.

Det at Hjelpemiddelsentralen (HMS) er så involvert i forvaltningen av funksjonsassistanseordningen (det er HMS som skal identifisere de brukerne det er aktuelt for) blir også nevnt som en faktor som påvirker hvem som får innvilget funksjonsassistent. Enkelte uttalelser tyder på at det kan være en risiko for at målgruppa for funksjonsassistanse blir koblet til det som er målgruppa for Hjelpemiddelsentralen. En koordinator forteller at Hjelpemiddelsentralen i deres fylke "har veldig god kontroll på hvem det [funksjonsassistanse] kan være aktuelt for", og at denne gruppa er liten. Flere hadde meninger om praktiseringen av inngangsvilkårene for funksjonsassistanseordningen:

Det nåløyet for å komme igjennom der, der henger den gamle praksisen igjen. Så de som har søkt fra fylket her har alle fått avslag. Det her er jo et tiltak som skal brukes og som har vært kjent en stund, der du egentlig skal ha store fysiske utfordringer for å få det, og de som vi har søkt på der har det ikke vært store nok fysiske utfordringer, derfor har de fått avslag. Og vi kan ikke skjønne den begrunnelsen i forhold til de sakene. Retningslinjene blir vurdert så knallhardt at de ute gir opp å søke, rett og slett. Fylkeskoordinator K.

Funksjonsassistanse snakker vi ikke noe om for det slår marginalt og vi prater ikke noe om det. Det er ikke et sånt virkemiddel vi bruker å informere arbeidsgiver om. Arbeidslivscoach B.

8.6.1 Oppsummering

Funksjonsassistanse i arbeidslivet er svært lite brukt. Dette framgår både av de sentrale tallene for tiltaksbruk og data vi har samlet inn. Få av respondentene kjenner til noen som har fått innvilget funksjonsassistanse. Også for funksjonsassistentordningen ser vi dermed at en ordning som i seg selv vurderes som god, blir lite brukt, og i dette tilfellet nesten ikke i det hele tatt. Funksjonsassistent er det klart mest marginale virkemiddelet innenfor Jobbstrategien, ikke fordi det er lite gjennomtenkt i seg selv, men fordi man har valgt å praktisere inngangsvilkårene strengt. Dessuten er det klart at ordningen i liten grad treffer målgruppa for Jobbstrategien, som er dominert av unge med psykisk sykdom, lite utdanning og med sosiale utfordringer. Den lave bruken bør ikke tolkes dit at ordningen er dårlig eller ikke fungerer. Uttalelser viser at ordningen ser ut til å fungere bra i de tilfellene den blir brukt. Det store spørsmålet rundt FA er praktiseringen av regelverket og om terskelen for å få innvilget ordningen har ligget for høyt. Det gjenstår å se om bruken vil øke fra 2014 når ordningen er gjort permanent og målgruppa er utvidet.

8.7 Lønnstilskudd (tidsbegrenset og tidsubegrenset)

Vi har mange på arbeidspraksis, men vi har færre på lønnstilskudd. Hvorfor er det sånn? Hvorfor klarer vi ikke å vri dette til å være motsatt? Fylkeskoordinator U.

Det er to typer lønnstilskudd; tidsbegrenset og tidsubestemt (TULT). Tidsbegrenset lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for å få ordinært arbeid. Brukeren har da ordinær lønn og fast ansettelse i hel- eller deltidsstilling. Arbeidsgiver får et tilskudd til lønnen i en begrenset periode.

Både private og offentlige virksomheter kan få tidsbegrenset lønnstilskudd, og lønnstilskudd er aktuelt for personer som søker arbeid, men har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Det er også aktuelt for personer som står i fare for å falle ut av et arbeidsforhold av helsemessige årsaker, samt personer som har fått en vurdering av sitt bistandsbehov for å kunne komme i arbeid

Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid for personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, og bidra til å forebygge uførepensjonering. Personer som får innvilget TULT får ordinær lønn og fast ansettelse i hel- eller deltidsstilling, samtidig som arbeidsgiver får et tilskudd til den ansattes lønn. Tidsubestemt lønnstilskudd kan være aktuelt for personer som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, som har fått sin arbeidsevne vurdert av NAV, dersom man er arbeidssøker og kan ansettes i ordinært arbeid eller dersom man er i arbeid og ønsker å beholde jobben. TULT er også aktuelt for personer som står i fare for å bli uføretrygdet og for personer som har gradert eller full uførepensjon, men som ønsker å jobbe.

Det framgår av Jobbstrategien at foreliggende lønnstilskuddsordninger er tenkt å være en sentral del av det arbeidsrettede tilbudet til målgruppen. Særlig legges det vekt på at lønnstilskudd vil kunne bidra til å redusere produktivetsbarrieren, fordi mange arbeidsgivere vil tenke at personer med nedsatt funksjonsevne har lavere arbeidsevne og produktivitet enn andre ansatte, og at de derfor tar en økonomisk risiko ved å ansette noen med redusert arbeidsevne. Et lønnstilskudd skal bidra til å dempe denne opplevde risikoen, gjennom å dekke dette produktivitetstapet (i en periode eller varig). Felles for de coachene og koordinatorene som kommer inn på dette med lønnstilskudd under intervjuet, er oppfatningen av at dette er et godt virkemiddel, men som blir brukt i for liten utstrekning. Spesielt gjelder dette den tidsubestemte varianten, i lys av at målgruppe for Jobbstrategien består av en del personer som kanskje alltid (i hvert fall i perioder) vil kunne ha en variabel og usikker arbeidsevne:

Jeg ser på dette her med lønnstilskudd, tidsubestemt lønnstilskudd, det tror jeg kunne vært en løsning for ganske mange egentlig i denne gruppen. Jeg mener ikke flertallet, men en god del av dem som på en måte kanskje aldri vil bli helt bra. Som kanskje vil ha litt varierende arbeidsinnsats på grunn av helseproblemer. Der bør arbeidsgiveren ha en trygghet for at han ikke taper penger på det. At de har slingringsmonn. Fylkeskoordinator V.

Når det gjelder bruken av lønnstilskudd, så framkom blant annet følgende:

Ja, det brukes jo, det er jo begrenset da hvor mye TULT man får da for å si det sånn. I fjor så brukte vi ikke opp alle de midlene vi hadde til TULT, og det er jo kontorene som på en måte søker om disse. Det synes jeg var kjempetrist, at vi ikke fikk brukt TULT, vi ba jo kontorene om å se om dette her, men resultatet var jo at vi fikk mindre i år. Men det er nok fordi det er såpass få som kan få det uansett, så det blir ikke sett på som et virkemiddel, pluss at det er bare de med varig tilpasset innsats som kan få det. Fylkeskoordinator V.

I NAV generelt så bruker vi en arbeidspraksis eller lønnstilskudd i forbindelse med tilsetting av disse ungdommene, og det er jo gode virkemiddel som fungerer bra og som erfaringsmessig fungerer bra også i andre sammenhenger så jeg tror nok at NAV sitter på virkemiddel som kan brukes. Det er snakk om å bruke rett virkemiddel på rett tid. Fylkeskoordinator B.

TULT er et lønnstilskudd som det skulle brukes mer av, og så viser det seg at TULT er jo brukt opp, det får man ikke mer av. Så hva er vitsen med å sette det opp som et tiltak her? For det visste direktoratet, det visste departementet. For jeg tenker at det er faktisk et veldig viktig lønnstilskudd for den gruppen med funksjonsnedsettelse, for da får arbeidsgiver noe kompensert, og det tidsubegrenset, så lenge arbeidsforholdet varer. For det er bedre å gi noen penger til en arbeidsgiver enn å ha unge mennesker på uføretrygd. Fylkeskoordinator N.

Så lenge den viktigste oppgaven er å få ansatt personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, så mener mange at tidsubestemt lønnstilskudd vil være et meget viktig virkemiddel for å nå det målet:

Det er så mange indikatorer som viser at det lønner seg og heller få mennesker ansatt på et lønnstilskudd, i en lengere varighet enn det vi har nå. Og jeg tenker at hvis det er noe som jeg gjerne skulle ønske at kom i stand som følge av Jobbstrategien, så er det at man bruker mer av det tidsubestemte lønnstilskuddet, eller det tilskuddet som de har i Danmark, hvor man kan få et tilskudd som arbeidsgiver fordi man ansetter noen som har nedsatt arbeidsevne. Jeg tror at det vil være en suksessfaktor videre, det tror jeg fører til en varig tilknytning til et arbeidsliv, mer enn det vi holder på med nå, med arbeidspraksis og kortere lønnstilskudd, og så er folk tilbake igjen. Fylkeskoordinator D.

Denne informanten mener at TULT er en viktig nøkkel for å få flere ansatt i det ordinære arbeidslivet, men da i de tilfeller der det er en tydelig definert nedsatt arbeidsevne, som også antas å ville være til stede over lengre tid. Også andre informanter var av den oppfatning at lønnstilskudd er en bra ordning:

Ja, lønnstilskudd er veldig riktig i alle fall. Det er vel det jeg har brukt mest. Arbeidslivscoach S.

Bruk av lønnstilskudd, det tror jeg er et tiltak som fungerer bra. Fylkeskoordinator H.

En potensiell ulempe med lønnstilskuddet, som også nevnes i Jobbstrategien, er risikoen for at det er et virkemiddel som enkelte arbeidsgivere vil finne på å utnytte for å subsidiere virksomhetens drift og (lønns)utgifter. Brukt slik, så vil det kunne føre til en lengre periode med tilskudd til en arbeidsgiver enn det som er nødvendig, i lys av den ansattes arbeidsevne. En koordinator mener at NAV må bli flinkere til å utøve denne "forhandlerrollen med arbeidsgiver", som han kaller det, fordi det er mange profesjonelle arbeidsgivere der ute som er gode på å forhandle. Informanten mener at NAV må bli flinkere til å presse arbeidsgivere og til å foreta mer jevnlig kontroll av eventuelle endringer i arbeidsevnen, for å unngå at arbeidsgivere subsidieres med lønnstilskudd og praksis plasser når det egentlig ikke er grunnlag for det.

8.7.1 Oppsummering

Lønnstilskudd er en ordning som kan bidra til å redusere den risikoen som en del arbeidsgivere føler når de skal ta in noen med en usikker arbeidsevne. Slik sett er dette en ordning som burde være svært relevant for mange i målgruppa for Jobbstrategien.

Tallene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at tidsbegrenset lønnstilskudd brukes noe, men at det fortsatt er et åpenbart potensial for å øke bruken. Dette gjelder også for TULT, som også ligger på et lavere nivå i utgangspunktet. Både tidsbegrenset og tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid og varig ansettelse. Dersom målet med arbeids- og velferdspolitikken fortsatt skal være økt utprøving i ordinært arbeidsliv er lønnstilskudd et svært viktig tiltak, fordi det bidrar til å dekke det produktivitetstapet som arbeidsgiver eventuelt måtte få.

8.8 Arbeidspraksis i ordinær (APO) og skjermet virksomhet (APS)

Det er to typer arbeidspraksis – Arbeidspraksis i ordinær virksomhet (APO) og Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). APO er aktuelt for personer som vil finne ut om de kan mestre en bestemt type jobb, eller som trenger en referanse mens de søker ordinært arbeid. Som deltaker i arbeidspraksis kan man få arbeidstrening med oppfølging. Videre må brukeren, i samarbeid med arbeidsgiver, utarbeide en opplæringsplan som skal inneholde målsettingen med praksisperioden. Planen skal også inneholde en beskrivelse av arbeidsoppgaver. I tillegg skal arbeidsgiver utpeke en kontaktperson som har hovedansvaret for oppfølgingen av deltakeren i tiltaksperioden. Målsettingen med APO er at den enkelte skal få prøvd ut sine muligheter i arbeidslivet. Som deltaker i arbeidspraksis er man ikke ordinært ansatt i bedriften. Arbeidspraksis i ordinær virksomhet skal innrettes mot dem som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og som har nedsatt arbeidsevne.

APS er et arbeidsrettet tiltak for personer som trenger å styrke sine muligheter til å komme i arbeid, og som trenger å prøve ut arbeidsevnen i et skjermet arbeidsmiljø. Som deltaker på dette tiltaket får man tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging, der målet er å skaffe eller beholde arbeid. Skjermede bedrifter har typisk produksjon av varer og/eller tjenester, og er etablert for å tilby avklaring, arbeidstrening eller kvalifisering til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt. Målsettingen med tiltaket er å styrke den enkeltes muligheter til å skaffe arbeid. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet er beregnet for personer som har nedsatt arbeidsevne og som har behov for tett oppfølging.

Som tallene for tiltaksdeltakelse blant unge med nedsatt funksjonsevne tidligere i kapittelet viste, er arbeidspraksis det mest brukte tiltaket i målgruppa for Jobbstrategien (inkl. både skjermet og ordinær). Dette bekreftes også av informantene våre og spørreskjemadataene. APO var det mest

brukte tiltaket blant respondentene (over 90 prosent oppga at de brukte det mye eller noe inn mot målgruppa for Jobbstrategien). Også bruken av APS lå på et høyt nivå. Flere informanter kan også fortelle om gode erfaringer ved bruk av Arbeidspraksis (først og fremst i ordinær virksomhet):

Der vi har folk inne, som sagt, det er arbeidspraksis i ordinær virksomhet, det vet vi at fungerer bra. Det er der vi tenker at støtet settes inn, og det er der arbeidslivskoachen jobber mye, i overgangen fra NAV og ut mot bedrift. Og så har vi en del som kanskje må prøve ut sin arbeidsevne, sin funksjonsevne, og da bruker man praksis i en skjermet virksomhet, i en arbeidsmarkedsbedrift, der har vi en god del. Fylkeskoordinator C.

En annen koordinator mener NAV må bli flinkere til å bruke APO, gjerne på bekostning av APS:

... jeg mener at arbeidspraksis ordinær høy sats kunne vært brukt mer, det er på en måte noe som stimulerer arbeidsgiver. Det er jo det vi ser, at vi trenger å bruke økonomiske intensiver ut i det ordinære. Vi bruker det mot skjermet uten å blunke, uten å tenke på hvor mye økonomi vi kjører inn den veien. Men vi blir på et vis litt sånn i NAV, vi er fortsatt litt sånn moralistiske i forhold til å tørre å bruke litt penger i større grad ut mot ordinære arbeidsgivere. Vi har jo en servicebransje som har veldig behov for arbeidskraft, og det er mange plasser rundt i fylket, at det her å komme seg inn via en praksis og kanskje deretter et lønnstilskudd, ofte gir en god løsning mot jobb, effekten er jo mye dårligere av de pengene vi putter inn i arbeidspraksis i skjermet. Fylkeskoordinator K.

Mange har meninger om bruken av ordinære arbeidsplasser versus tiltak i tiltaksvirksomheter, og vi går mer inn i denne diskusjonen senere i kapitlet. Noe som har betydning for NAV-veilederne, er at en praksisplass i det ordinære arbeidslivet krever oppfølging fra NAV, noe som er en litt blandet erfaring:

Det som er problemet, er at NAV må følge det opp når en har startet en praksisplass. Følge arbeidsgiver underveis, ringe og høre hvordan det går. Det øker muligheten for at det blir jobb, eller at det blir vellykket eller at det ikke blir avbrekk. Men det er jo en travel hverdag. Fylkeskoordinator S.

Vi kan ikke se bort fra at dette er noe som kan bidra til å forklare fordelingen mellom arbeidspraksis i skjermet versus ordinær virksomhet: mens det å ha en bruker plassert i en ordinær virksomhet krever oppfølging fra NAV-kontorets side, vil de skjermede virksomhetene ha andre forutsetninger for selv å følge opp deltakerne i det daglige (det er en del av det de skal gjøre – det er noe de skal drive med og være god på). Dersom brukeren har utprøving i en tiltaksbedrift kan NAV dermed føle seg mer trygg på at oppfølging og tilpasning blir ivaretatt. En koordinator sier det slik:

... hvis man først plasserer i skjermet sektor så vet man at folk får en tettere oppfølging. Og det er nok veldig mange NAV-veiledere sitt argument for da å gi en arbeidspraksis i en skjermet sektor, både fordi de selv ikke har tid til å følge opp, og fordi det ikke finnes virkemidler til å supplere det ekstraarbeidet som en arbeidsgiver da vil måtte ha. Fylkeskoordinator D.

En koordinator er tydelig på at de i dette fylket har en hovedintensjon, fra fylkets ledelse og fra arbeidslivssenterets side, om å bruke arbeidspraksis i ordinær virksomhet mer enn arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Om dette sier informanten at han "foreløpig ikke er helt fornøyd, jeg synes fremdeles vi bruker for mye arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Men jeg tror vi bare må

fortsette å ha fokus, fokus, fokus, på forankring hos ledere på at det er veien vi skal gå, så tror jeg at ting skjer litt på sikt." En arbeidslivscoach mente at arbeidspraksis i ordinær virksomhet er et bra tiltak, fordi det gir tiltrengt arbeidserfaring:

Mange av disse har enten ikke arbeidspraksis, eller veldig liten arbeidspraksis. Og det å da komme ut i en arbeidspraksis hvor vi prøver å ha mest mulig målrettet, altså, at de lærer mest mulig mens de er der, ikke at de bare suller og går der fordi de skal være ute og gjøre noe, men at det enten er rettet mot et fagbrev, altså at vi jobber ut fra læreplaner og kompetansemål, og har en mentor som klarer å følge dette opp - eller at man får god opplæring på mange områder innenfor sitt fag, om det er en kolonial, altså, har du vært i både kjøttdisken, ostedisken, fruktdisken og kassa, ikke sant.. Får litt bredde. Hvis man har vært der i et halvt, eller ett år, hvis du aldri har vært i noe annet enn et tremåneders opplegg via NAV, at man i alle fall kan få et halvt eller et helt år, sånn at du kan få en attest, og en referanse hvis du er heldig. Hvis du da kan gå ut og søke jobber med det, så har du en mye større sjanse til å klare deg i et ordinært arbeidsliv, enn hvis du bare har et tremåneders tiltak fra NAV. Arbeidslivscoach C.

De ansatte ved ett av NAV-kontorene hadde en lignende oppfatning av AP, som et tiltak som gir et viktig påfyll av arbeidserfaring:

Arbeidspraksis er jo et veldig godt virkemiddel for de som har veldig lite arbeidserfaring og ikke kjenner til hvilke krav og forventninger som er der ute. Det er jo en godt likt ordning både blant arbeidsgivere og en del arbeidstakere. NAV-ansatt.

Flere informanter er samtidig opptatt av at arbeidspraksis er et tiltak som skal legge til rette for utprøving av den enkeltes muligheter i arbeidslivet (ordinær) og avklaring av den enkeltes arbeidsevne (skjermet). Når man er i arbeidspraksis er man ikke ansatt i bedriften, og det er også et tiltak som har et *tidsavgrenset preg* over seg. Intervjuene med NAV-kontorene viste i tillegg at det er en tendens til å innvilge korte perioder av gangen på dette tiltaket (eks: 2 eller 3 måneder), fordi dette er noe som "tvinger" NAV, bruker og arbeidsgiver på en regelmessig basis til å vurdere om det har skjedd noen endring eller utvikling i arbeidsevnen.

Samtidig skal APO berede grunnen for en varig og ordinær ansettelse i virksomheten. Flere coacher kunne i den forbindelse meddele at mange arbeidsgivere er positive til å ta inn folk på en arbeidspraksis:

Når det gjelder det å komme inn og å få i gang tiltak, komme i gang med en arbeidspraksis, se hvordan ting går, så er min erfaring at arbeidslivet er kjempepositive og veldig på tilbudssiden og veldig villig til å ta ansvar. Arbeidslivscoach D.

Samtidig fortelles det om ulike erfaringer med å få arbeidsgivere til å være villige til å ta det neste steget – nemlig ordinær ansettelse. Én coach mente at dette er den store utfordringen, å få arbeidsgiverne til å ta "det neste steget på veien, å få de til å se at dette er en kjempebra rekrutteringsinngang av godt arbeidsfolk." En annen arbeidslivscoach kunne fortelle at de hadde gått enda lengre i å avklare dette overfor arbeidsgiver; allerede i en tidlig fase a krever de å få vite om arbeidsgiver er har mulighet og er interessert i å ansette folk på ordinære vilkår etter en periode med arbeidsutprøving, gitt at arbeidsforholdet har fungert. Informanten er videre åpen på

at dette også er et spørsmål om tids- og ressursbruk i NAV, i den forstand at det er bedre å bruke tiden på virksomheter som er reelt inkluderingsvillige:

Det er jo et tidsaspekt her også, for jeg ser at det for mange er en tidkrevende prosess, akkurat det som skjer i forbindelse med å få kartlagt brukerne godt nok, finne riktig arbeidsgiver, opprette den kontakten, og faktisk få arbeidsgiveren til og da faktisk ta imot personene. Og at det da også er bedrifter som har som utgangspunkt at de har mulighet til å ansette disse personene. For det er jo det vi har gått etter, bedrifter som har mulighet til å ansette. Ikke det at de forplikter seg til det i første omgang, men at det er et helt klart uttalt mål for oss, og hvis arbeidsgiver da i utgangspunktet er skeptiske til det, eller ikke helt er der, så har vi bare latt den ballen ligge og gått videre til neste bedrift. Arbeidslivscoach J.

Også i intervjuet med ansatte ved det ene NAV-kontoret kan de fortelle at de bruker en del tid på å bearbeide arbeidsgiverne med tanke på ordinær ansettelse:

... så vi har den motiveringen inn mot arbeidsgiveren når vi inngår avtale, at vi prøver å bygge en plattform som gir en god kjemi. NAV-ansatt.

Samme informant forteller at de nå har blitt ganske restriktive når det gjelder lønnstilskudd, fordi det tidligere var for enkelt og uforpliktende for arbeidsgivere å få lønnstilskudd:

Vi krever i dag også en jobbgaranti i andre enden. Altså, får du lønnstilskudd så skal det avmerkes i registreringsskjemaet: Kan du tilby fast jobb? NAV-ansatt.

Et annet funn når det gjelder arbeidspraksis, er at det er et tiltak som ofte virker å bli kjedet med lønnstilskudd, og at dette er en kobling som fungerer. Dette kan fungere slik:

Jeg har nesten bare jobbet med sånne praksisplasser som kan gå over i fast stilling. Da får du på en måte gratis arbeidskraft i utgangspunktet, og hvis de får en fast ansettelse får de et lønnstilskudd. Men i tillegg til å ha dem på praksis, hvis de er litt tidkrevende disse personene, så kan vi kjøre inn sånn mentor, hvor vi kan kjøpe fri en kollega, som da kan ha tett oppfølging. Det er det som fungerer. Arbeidslivscoach H.

Også ved de NAV-kontorene vi intervjuet kan de fortelle om gode resultater med overgang til ordinært arbeid ved å jobbe på denne måten. Tre av fire kontor peker på APO-lønnstilskudd som en vanlig måte å kombinere tiltak på, og som fungerer:

Vi har veldig god erfaring med først å bruke arbeidspraksis, deretter lønnstilskudd og så blir det fast ansettelse. Det er egentlig det beste virkemidlet vi har. Og vi liker godt å ha folk ute i ordinære virksomheter framfor å ha dem inn i skjermet. Avdelingsleder NAV-kontor.

Begynne med en arbeidspraksis kanskje, og så gå over til lønnstilskuddet når de får ansettelse. NAV-leder.

Den erfaringen vi har er at arbeidspraksis eksempelvis i ordinær er veldig effektivt. Har vi fått en bruker inn i et arbeidsmiljø, og den brukeren er motivert og vi tilfører nødvendig kurs, så er det veldig, veldig sjelden at ikke den arbeidsgiveren etter seks måneder sier at det her er veldig interessant. NAV-ansatt.

En viktig erfaring som kom fram i fokusgruppeintervjuet med ansatte ved det ene NAV-kontoret var at de opplever at det har blitt et økt formidlingsfokus innen APO, ved at de og andre NAV-kontor i fylket nå følges opp tettere med tanke på overgangen fra APO til ordinært arbeid. Tiltakskoordinator ved kontoret beskriver en omfattende endring i formidlingsfokuset for APO:

Det har skjedd en ekstrem forvandling av bruken fra i fjor til i år, nå har vi fått såpass kniven på strupen i forhold til at ting skal føre til formidling. Så de praksisplassene vi har hatt før til oppmøte, til trening, til fadder, det er mer og mer at den praksisen skal komme inn så sent i løpet sånn at du har avklart det meste og kan på en måte formidle igjennom. Både arbeidspraksis på ordinær og mange andre er i ferd med å bli tiltak for de som står nærmest arbeid. Og det er en kjempebekymring og det er derfor vi håper kanskje at Jobbstrategien kan bli litt mer synlig i forhold til å spytte inn noen midler som ikke har alle de kravene hengende på seg og som vi også kanskje kan dra med oss lengre, til og med etter formidling. Vi er ikke ferdige når vi har formidlet. Arbeidspraksis i ordinær for eksempel, kan vi ha de der i to måneder, kjempefint, det er kjempebra. Så trekker vi oss ut for vi har formidlet, så kommer den angsten, den fordi det begynner å bli mørkt ut for eksempel, da er vi ikke der. NAV-ansatt.

Samme informant påpeker at de hele tiden får høre fra fylkesleddet at de må ha større omløpshastighet og høyere formidlingsgrad, og at dette selvfølgelig innvirker på utvelgelsen av tiltaksdeltakere. Informanten trekker også fram en annen konsekvens av dette formidlingsfokuset, nemlig at fylket har fått stadig lengre ventelister på skjermede tiltak (ventetider på opptil to år). Dette er personer som gjerne mottar AAP og som *egentlig* kunne vært aktuelle for langt mer arbeidsrettede tiltak. Ifølge informantene er det lite "tradisjonell" arbeidstrening (slik som dette foregikk tidligere) igjen i dette tiltaket. Videre mener de at de aktuelle forskriftene egentlig ikke tilsier at det skal være noe formidlingskrav knyttet til arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Ved dette kontoret har de likevel fått beskjed om at det er det.

Selv om vi ikke har grunnlag for å si noe generelt om hvor utbredt dette formidlingsfokuset er i NAV når det gjelder APO (og andre tiltak), så er det uansett en problemstilling som fortjener oppmerksomhet, fordi et slikt formidlingsfokus vil påvirke beslutninger om hvem som skal delta i ulike tiltak. Informantene i dette intervjuet var åpne på at en konsekvens blir at de antatt beste kandidatene blir plukket ut til tiltaksdeltakelse (de med størst sannsynlighet for overgang til arbeid), for å sikre best mulig tall på formidling. Igjen blir spørsmålet: fanger tiltaket da opp de brukerne som trenger det mest og som har størst nytte av det med tanke på å styrke egne muligheter opp mot arbeidslivet?

8.8.1 Oppsummering

Basert på tallene (ordinær og skjermet inkludert) så er dette det mest brukte tiltaket blant unge i målgruppa for Jobbstrategien. Tallene understøttes både av spørreskjemaresultatene og intervjuene; svært mange informanter peker på arbeidspraksis som et relevant tiltak for målgruppa, først og fremst fordi mange ikke har noe arbeidserfaring fra tidligere. Vi finner videre at APO -lønnstilskudd er en vanlig tiltakskjeding, som også sies å fungere. Lønnstilskuddet bidrar til å redusere den usikkerheten som mange arbeidsgivere fortsatt kan føle etter en periode med arbeidspraksis (spesielt hvis det er TULT), og bidrar til en mer sømløs overgang mellom praksisplass og ordinær/fast ansettelse.

Samtidig er det viktig å huske på at arbeidspraksis er en slags tidsavgrenset utprøving, som krever oppfølging fra NAV, spesielt i ordinær virksomhet. Dersom oppfølgingen er mangelfull er det uheldig for tiltaksgjennomføringen. Det er også tydelig enkelte steder at man ønsker å bruke mindre arbeidspraksis og heller satse på andre tiltak.

Flere informanter stiller spørsmålet til egen etat; hvorfor er det omtrent like mange tiltaksplasser i skjermet som i ordinær virksomhet? Det pekes på flere årsaker; vanetenkning, tradisjoner, langsiktige kontrakter med skjermede virksomheter, uvilje og/eller manglende tid til å tenke nytt, pluss at det krever mer tid å følge opp ordinære arbeidsgivere enn å benytte de arbeidsmarkedsbedriftene man allerede kjenner til. Også for å forstå bruken av dette tiltaket vil NAV-veiledernes rammevilkår og handlingsrom måtte ses nærmere på. Det er likevel lite tvil om at det er en ganske stor støtte blant våre informanter (coacher og koordinatorene) om at NAV er nødt til å jobbe mer for å få dreid mer av innsatsen inn mot ordinært arbeidsliv.

8.9 Opplæring – herunder utdanning som arbeidsrettet tiltak

Opplæring/utdanning kan skje gjennom det ordinære utdanningstilbudet, gjennom spesialtilpassede kurs eller gjennom tiltaket Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) (NOU 2012:6). Opplæringstiltak skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og forhindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller som er i en usikker sysselsettingssituasjon. Individuer som har fått sin arbeidsevne nedsatt på en måte som gjør at de hindres i å skaffe seg eller beholde lønnsarbeid, kan gis opplæring i form av ordinær utdanning. Ordinær utdanning forstås som offentlig eller privat utdanning som er åpen for alle og som gir formell kompetanse.

Siden målgruppen for Jobbstrategien er unge med nedsatt funksjonsevne under 30 år, der flertallet har lav eller ingen utdanning, så framstår utdanning som et relevant tiltak. Dette forsterkes også av utviklingen i arbeidsmarkedet, der kravene til fagkunnskap og kompetanse er stadig økende. Spørreskjemaundersøkelsen viser imidlertid at utdanning ikke blir mye brukt blant NAV-kontorene i utvalget. Samtidig oppga 55 prosent at de bruker det noe. Hvilke erfaringer har så coachene og koordinatorene med utdanning/opplæring som tiltak i målgruppa for Jobbstrategien? En koordinator sa følgende:

Innenfor målgruppen for Jobbstrategien, så mener jeg jo at utdanning fungerer, der det er mulig. Vi har en måleindikator på det her med overgang til arbeid, her har [fylke] hatt gode resultater, i hvert fall siden jeg kom inn i bildet fra januar og utover. Og det tror jeg har en sammenheng med at [fylke] har høy andel på utdanningstiltak. Utdanning pluss arbeidspraksis, både i ordinær og skjermet virksomhet, og tiltak i arbeid med bistand, dekker 95 prosent av alle som er i tiltak. Fylkeskoordinator L.

Ifølge denne informanten er bruk av utdanning som tiltak en medvirkende årsak til gode tall for overgang til ordinært arbeid i dette fylket. En annen koordinator er inne på at det å satse på utdanning som tiltak nærmest tvinger seg fram, som en følge av utviklingen i arbeidsmarkedet:

Det er en større og større del av arbeidsplassene som er kompetansearbeidsplasser, det er mye mer enn før. Det vil si at det blir mindre plasser til de som ikke har utdanning. Vi ser også at mange dropper ut av skole. Vi kan ta fylkeskommunen, vi kan ta statens vegvesen, som er veldig positiv til rekruttering og bidrar positivt når det gjelder ungdom som står på utsiden, men de sier at vi har så å si bare kompetansearbeidsplasser, og da blir det utfordrende å kunne ta inn ungdommer som ikke har kompetanse. Ja de skal jo ha meningsfulle, reelle og fornuftige arbeidsoppgaver. Det er det snart ikke mer igjen av. Så da sitter vi igjen med sånne andre ting som kanskje du kan finne noe på lager og butikk og sånne ting da, men det blir det mindre og mindre av.
Fylkeskoordinator B.

Informanten følger opp med å fortelle at de opplever store utfordringer med de unge i fylket som står lengst fra arbeidsmarkedet. Dette er en gruppe som de sliter med å få inn på arbeidsmarkedet. Ifølge informanten handler dette om ungdommer som ikke er motivert for arbeid. Mange sitter hjemme og spiller data om natten, de kommer seg ikke opp om morgenen og er ifølge informanten ikke i stand til å se sitt eget beste. Mangelfull eller ingen utdanning bidrar til å forsterke problemene, fordi de som dropper ut av skole heller ikke vil være reelle arbeidssøkere (ikke kvalifiserer de for dagpenger og ikke har de noe arbeidserfaring). Informanten avslutter med at det er helt nødvendig, i oppfølgingen av denne gruppen, å skape en felles plattform og et samarbeid med utdanningsinstitusjonene.

Også en annen koordinator ga tydelig uttrykk for at det er en mismatch mellom kvalifikasjoner og kompetanse blant mange i målgruppa og arbeidslivets krav, og at mye av dette handler om avbrutt skolegang og lite/ingen utdanning:

De aller fleste brukere i målgruppen, under 30 år og med nedsatt arbeidsevne, har en psykisk utfordring, lite kompetanse og lite arbeidserfaring. Og de kan vi ikke selge inn på CV alene, på kompetanse, det skal man jo ha veldig fokus på når det gjelder de barrierene. Vi skal ha fokus på å selge inn kompetansen, mer enn funksjonsnedsettelsen. Men disse brukerne vi snakker om her har veldig lite kompetanse, så da må vi selge inn noe annet, ikke sant. Det blir vanskeligere og vanskeligere, og det settes større og større krav til det innsalget. Det er utfordringen, at vi har brukere som kanskje skulle ha fullført en skolegang men ikke er motivert for det, eller ikke ønsker det, ikke egner seg til det. Eller at vi i større grad skulle fått de til faktisk å gjøre det selv, på egen hånd kanskje? Fakta er at veldig mange av dem har mange hull i CV-en sin, lite arbeidserfaring og avbrutt skolegang. De er i utgangspunktet da aktuelle for ufaglærte jobber, og bare gjennom det er de mer sårbare enn andre. De er veldig utsatt bare i kraft av å ha lite formalkompetanse, og de har jo lite realkompetanse også.
Fylkeskoordinator A.

Informanten trekker også inn Jobbstrategien og hvordan målgruppa for denne har blitt solgt inn fra sentralt hold, nærmere bestemt på en måte som ikke er i tråd med realitetene:

Så det er litt sånn virkeligheten som jeg skulle ønske hadde vært mer belyst i Jobbstrategien sine hefter og "propaganda", det er liksom veldig mye det fysiske. Og det tror jeg kan være utfordrende for arbeidsgivere, man

kan ha barrierer for det, men jeg tror faktisk det å legge til rette for en som er mer ustabil, de der "hopp-og-sprett-folkene" våre og litt sånn, at det kanskje krever mye mer fra NAV sin side, det også. Fylkeskoordinator A.

En annen coach var av den oppfatning at det hun beskriver som kompetanseheving vil kunne ha klare positive effekter for mange i målgruppa for Jobbstrategien:

Jeg ser at de som er i den målgruppen her, hvis de er motiverte og har evne til det, vil ha veldig god bruk for kompetanseheving. Og da tenker jeg ikke på de kursene som vi har, men at det er tett oppfølging som hjelper mest og at de har kompetansen som trengs. Hvis det blir dårlige tider for de som ikke har fagbrev på plass, da... Arbeidslivscoach S.

Også en informant fra ett av NAV-kontorene var positiv til utdanning som tiltak til unge med psykiske lidelser, og at det finnes en del personer i målgruppa som også er motivert for å gjennomføre et utdanningsløp:

Utdanningstiltak er forresten et godt tiltak. Det er jo noe som vi vet lønner seg, men det har blitt litt innskjerpet, det med utdanning og hvem som får det. Jeg har merket selv at jeg har vært veldig streng i den vurderingen. Men etter at jeg begynte å jobbe med Jobbstrategien, så har jeg begynt å tenke litt annerledes, fordi jeg er ganske overbevist om at utdanning vil kunne hjelpe dem et godt stykke på vei, fordi veldig mange har motivasjon for det, men har rett og slett ikke muligheten til å finansiere det selv. All utdanning er jo hensiktsmessig, det er fornuftig hos alle, men det er kanskje ikke nødvendig for jobb. I hvert fall i forhold til psykiatri, så er det veldig mange som har en veldig sterk motivasjon. NAV-ansatt.

8.9.1 Oppsummering

Når man vet hvordan målgruppen for Jobbstrategien ser ut (psykiske lidelser, sosiale problemer, rusproblematikk, manglende skolegang og lite utdanning), så er det åpenbart at man må ta en større diskusjon om opplæringstiltakets rolle inn mot unge utsatte med nedsatt funksjonsevne. Selv om makrotallene innledningsvis i kapitlet viste en ganske stor andel på utdanningstiltak, så har vi hørt at andelen har vært avtakende. Og selv om det finnes mange gode tiltak som er ment å støtte oppunder utprøving og deltakelse i arbeidslivet, så er det likevel utdanning som gir det beste grunnlaget på lang sikt for å oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet – både fordi arbeidslivet stiller stadig større krav til formalkompetanse, men også fordi ufaglærte yrker typisk er mer utsatt for konjunktursvingninger.

På spørsmål om bruken av tiltak og virkemidler bør dreies på noe vis, for å oppnå en bedre tilpasning til de unge funksjonshemmede som er målgruppen for Jobbstrategien, så svarer en annen koordinator at "man må bruke hele spekteret av virkemidler når man snakker om denne gruppen, og kanskje er det noen av disse vi skulle fått tilbake til skole og videregående opplæring, kanskje med noe støtte eller noe bistand, og kanskje mentor kommer inn et sted." Samlet sett er det stemning blant flere av informantene for å satse mer på opplæring og utdanning enn det som gjøres i dag.

8.10 Arbeids- og utdanningsreiser

Tilrettelagt transport kan være av stor betydning for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne få eller beholde arbeid. Forsøksordning med arbeids- og utdanningsreiser er en støtteordning for personer med nedsatt funksjonsevne som ikke kan nyttiggjøre seg offentlig transport eller egen bil. Ordningen skal dekke behovsprøvde reiseutgifter til arbeid eller utdanning. Arbeids- og utdanningsreiser ble evaluert i 2012, og ble innført som et permanent, landsdekkende tiltak fra 2013 (Arbeidsdepartementet 2013).

I og med at denne ordningen ble evaluert i 2012, har vi ikke hatt spesiell oppmerksomhet mot dette tiltaket. Tallene fra spørreundersøkelsen viste at 70 prosent aldri hadde brukt tiltaket, og dette gjenspeiles også i intervjuene; ingen av informantene har trukket fram noe spesielt om tiltaket. Én koordinator sier at tiltaket er brukt noe, men at store avstander gjør det lite aktuelt mange steder. Sitatet under er nok ganske betegnende for det forholdet NAV-ansatte har til tiltaket:

Ja, jeg kjenner litt til ordningen. Det har jo vært en prøveordning i noen fylker, men ikke her hos oss. Egentlig vet jeg lite om den, jeg vet at jeg har hørt om den, og kjenner litt til den, men ikke godt nok. Fylkeskoordinator for Jobbstrategien. Fylkeskoordinator G.

Flere av de andre koordinatorene sier at de i liten grad kjenner til ordningen. En koordinator sier at det selv blant drevne veiledere er "veldig få som kjenner til det virkemiddelet". En annen koordinator sier at ordningen "er brukt, men det har også vært litt brukt fra før. Men ikke noe sånt stort." I det hele tatt er det svært lite å hente ut om dette tiltaket fra vårt datamateriale.

8.11 Krevende tiltaksområde og mangelfull kunnskap og erfaring

NAV har mellom 40 og 50 virkemidler, og når det kommer et virkemiddel til, så tar det veldig lang tid fordi folk bruker veldig ofte det som er kjent, så når det kommer et nytt virkemiddel på banen så er det ofte vanskelig å få brukt det. Fylkeskoordinator B.

Alle arbeidslivscoacher og fylkeskoordinatorene ble spurt om det er noen virkemidler de savner, sett opp mot de behov og utfordringer som kjennetegner målgruppa for Jobbstrategien. Informantene var temmelig samstemte i at utfordringen snarere er at det eksisterer for mange virkemidler i NAV, og at ansatte ved NAV-kontorene ikke har god nok oversikt og kunnskap om de ulike tiltakene. Flere tar til orde for at tiltak burde vært slått sammen, at det ville gjort hverdagen mye enklere for veiledere i NAV:

For det har noe med kompleksiteten, egentlig, i hele det her tiltakssystemet å gjøre, at vi ikke har nok kompetanse, og ikke er trygge nok på virkemidlene. Fylkeskoordinator L.

To andre koordinatorene resonnerer på følgende måte rundt dette temaet:

Av og til så tenker jeg at jeg tror ikke at det står på informasjonen om virkemidlene der ute på NAV-kontoret, men jeg ser at NAV-veilederne har så utrolig mange ulike virkemidler som kan brukes omtrent til akkurat det samme, at det å få en veileder til å heller bruke et tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere, når man likeså godt kunne brukt et av de virkemidlene som er kjent fra før av, er nok det som kanskje er hovedutfordringen i forhold til det. Og så fortsetter vi å jobbe videre med å informere, både via video og via møter på kontorene om tilretteleggingstilskuddene. Jeg tror også at det dreier seg om å ha tid til å få veiledere til å forstå og la det synke inn, og å bli kjent med de ulike virkemidlene. Men det tar tid. Det er så mye annet de har fokus på hele tiden at det glemmes med jevne mellomrom, og så må jeg være der å pushe på dem. Det har jeg hørt, både fra veiledere og fra kontrollere, at det føles veldig meningsløst å ha så veldig mange virkemidler som er så like, og som med fordel kunne vært slått sammen. Fylkeskoordinator D.

Det er litt utfordringer dette her med antallet. Sann som det, du spurte om arbeids- og utdanningsreiser for eksempel, det er det vel Oppland som administrerer, og det er veldig få som kjenner til det virkemiddelet altså blant drevne veiledere. Så nei, det er vanskelig å komme med innspill på flere for vi har jo så mange. Fylkeskoordinator R.

Flere informanter er opptatt av at antallet tiltak må ned, for å øke fleksibiliteten og mulighetene til skreddersøm i den avklaring og oppfølging som skjer i NAV-kontorene. En koordinator peker på noe vesentlig i denne sammenheng, nemlig at det NAV-ansatte burde bruke mesteparten av tiden sin på er å få unge ut i jobb – ikke på å finne det tiltaket som tilfredsstiller forskriften og tiltaksbudsjettet:

Det er disse unge som har utfordringene, og jeg tenker at det er der vi skal bruke hjernekapasiteten, hvordan skal vi få deg i arbeid, ikke sant. Og så skal de sitte da med en portefølje av virkemidler i NAV, som er 40, 50, 60, 80 stykker. Hva skal vi egentlig bruke, hva er best? Jeg kjenner jo på den frustrasjonen når jeg bare forteller om det her nå. Og det er jo den frustrasjonen som veilederne har ute. Fylkeskoordinator N.

Samme informant mener også at tiltaksområdet, slik det er organisert og finansiert i dag, i seg selv utgjør en barriere mot en mer fleksibel bruk av arbeidsrettede tiltak og en mer individuelt tilpasset oppfølging av brukerne:

Vi opplever at hvis vi sier at vi gjør det sann, så får vi disse unge i arbeid. "Ja, men det kan vi ikke gjøre, for at loven sier det og det". Så det synes jeg faktisk er veldig synd, for da blir det egentlig bare å gjøre det samme som vi har gjort før, fordi lovverket stopper oss. Det synes jeg er veldig dumt. Fordi nå har vi faktisk ved å prøve å tøye lovverket litt, vi har ikke gjort noe galt eller noe sånt, men det er å se ting på en annen måte. Hadde vi fått lov til å overføre dette tilretteleggingstilskuddet for arbeidssøkere til mentor så hadde vi jo fått to millioner ekstra. Det får vi ikke lov til, for det er sånne kapitler, det ene er forsøksordning, og det andre ligger under tiltaksforskriften, så det får vi ikke lov til. Fylkeskoordinator N.

Flere var opptatt av behovet for å gjøre tiltaksområdet enklere og mer fleksibelt:

Jeg kunne for så vidt ønsket meg en litt mer fleksibelt system på tiltakene, vi har så vanvittig mye forskjellig, hvis jeg tar med alt av tiltak og virkemidler i NAV. Hadde det vært færre tiltak med mer fleksibilitet, så hadde det nok vært enklere å lage den skreddersømmen vi trenger. Arbeidslivskoach J.

Alt i alt bruker NAV-kontorene de tiltakene de kjenner best, og det tar tid å introdusere nye tiltak, og det må man ha forståelse for. Og én ting er at de skal på en måte manøvrere en enorm tiltakspakke som er rettet mot

ulike servicebehov og innsatsbehov og slike ting og gjerne med andre tiltak. Den andre siden er at man ikke vet hvordan man søker det inn og gjør det teknisk i Arena, så jeg tror mange lar være å gjøre det, og heller gjør noe de kan. Fylkeskoordinator S.

NAV sitter i dag på en tiltaksportefølje som på en svært detaljert måte skiller mellom personer med ulike grader av funksjonsnedsettelse og ulike behov osv. Adgangen til mange virkemidler ser ut til å være styrt av hvilken innsatsgruppe man havner i etter å ha blitt arbeidsevnevurdert og vært gjennom Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning i Arena. Når vi samtidig hører fra mange informanter at det er for mange tiltak, for mye registrering og for lite fleksibilitet i det daglige, da er det lite tvil om at det bør gjøres en gjennomgang av dagens tiltaksregelverk, for å se på muligheter for forenkling. Én coach er på en slik linje når han sier følgende:

Skreddersøm, altså at du tar utgangspunkt i individet ved behov. Det er veldig mangelfullt. Egentlig så har jo det litt med at det er veldig spesifiserte tiltak. Antagelig for at en lettere skulle kunne følge kronestykkene rundt. Klart at jeg ser jo det problemet til departementet, Stortinget spør hvor mye som er brukt på dette, altså på ditt og datt. Og, i neste åndedrag så vil jo de at det skal være mye mer fleksibelt. Men, du vet, de slår hverandre i hjel med det. I sum i alle fall så er det ikke til gagn for den personen det gjelder. Arbeidslivskoach F.

Det er også noe med at vi har et tiltaksregelverk som forsøker å balansere to til dels motstridende hensyn, nemlig behovet for fleksibilitet (bra for bruker) og behovet for god økonomisk styring av tiltaksøkonomien (lettere hvis det er tydelig definerte tiltak, med klare målgrupper og tydelige inngangsvilkår). En coach gjør følgende sammenligning av tiltaksområdet – nå og tidligere:

Fordelen var at vi fort kunne lage en god pakke uten å lure på om vi fikk det til. Men, selvfølgelig så gikk jo mange på kjempelange løp som bare var tull og tøys, på utføring. Derfor ble det jo strammet inn. Nå tror jeg det er strammet inn for mye, sånn at en blir litt handlingslammet hvis en ikke har god oversikt over hvordan en kan bruke disse tiltaksmidlene. Arbeidslivskoach F.

Gjennomføringen av de arbeidsrettede tiltakene er også et spørsmål om økonomien i det hele. På den ene side ligger det et handlingsrom i tiltaksbudsjettet, innenfor det enkelte fylke (og hvordan tiltaksmidlene fordeles mellom NAV-kontorene). Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad dette handlingsrommet utnyttes fullt ut. Vi tenker da for eksempel på at man ved et NAV-kontor plutselig trenger en mentor (men ikke har råd selv), og at midler da kan overføres fra et annet sted innenfor fylkets tiltaksbudsjett, slik at budsjettet som sådan ikke berøres. En koordinator var opptatt av denne muligheten for fleksibilitet innad i fylkene:

Tiltaksbudsjettet er jo fordelt helt ned på kontornivå, så det vil si at det finnes noen små budsjetter der ute fordelt på hele spekteret av tiltak som NAV har. Og det er klart at da kan det godt dukke opp et behov for mentor i et eller annet lite NAV-kontor. Og da kan man per definisjon ikke ha det, hvis man ikke har budsjettet for å ha den mentoren. Poenget er at hvis man har lyst til det og å tenke litt større, region, fylke, så kan vi selvfølgelig bruke den mentoren likevel, fordi at når vi tenker større områder, har vi mye større muligheter på budsjettet. Fylkeskoordinator M.

Vi vet ikke i hvilken utstrekning denne fleksibiliteten innenfor de fylkesvise tiltaksbudsjettene utnyttes. Svært få informanter tok det imidlertid fram som et tema. Dersom det å undersøke om

det er mulig å få til en ekstra mentorplass vil kreve litt tid og undersøkelser, er det sannsynlig at mange heller velger en type tiltak som det fortsatt er midler til og som ligger klart.

Tiltaksbudsjettene i NAV fylke beskrives som stramme, og det er viktig at det enkelte fylkeskontor kjøper en totalpakke med tiltak og kurs som i størst mulig grad er egnet til å få folk i ulike målgrupper ut i jobb. En arbeidslivscoach beskriver hvordan kravene til å følge opp og ha kontroll på økonomien tar mye tid, og bidrar til et negativt fokus rundt tiltaksgjennomføringen, spesielt bruken av mentor:

Det er klart det hadde vært enklere når du vet at du har nok midler, slik at du slipper og hele tiden sjekke om du har penger. Jeg synes at vi bruker så mye tid på denne sjekkingen om hvor mye penger vi har i rammen hele tiden. Særlig når rammen er liten. Det er greit nok når du har rom for å gjøre en del ting. Så vidt jeg vet, jeg tror ikke vi på noe vis har penger til overs noen gang på denne mentorbiten, for den er fordelt og periodisert og alt dette, så jeg tror ikke vi har noen problemer med å få den brukt og vel så det, hvis vi hadde hatt mer. Arbeidslivscoach M.

Dette tar oss tilbake til det poenget vi var inne på i stad, nemlig at den tiden som brukes på å finne tiltaksplass og sjekke opp mot budsjett ikke må gå på bekostning av den aktive brukeroppfølgingen. En annen utfordring, som enkelte av coachene og koordinatorene trekker fram, er behovet for en mer presis statistikk knyttet til Jobbstrategien. Tilbakemeldingen fra enkelte av informantene er at de ansatte ved NAV-kontorene og øvrige nivåer i NAV føler at de vet for lite om hvilke resultater og effekter som oppnås i tilknytning til Jobbstrategien. Én koordinator fortalte at han i sin jobb som koordinator har møtt mange saksbehandlere, ledere, avdelingsledere og teamledere som er veldig motiverte for å jobbe med Jobbstrategien og målgruppa, men som samtidig har gitt klare signaler om hva som mangler for å kunne gjøre en bedre innsats:

Det de synes er vanskelig, og som de ønsker seg, det er at de lettere kunne se resultatene av hva de gjorde, at vi hadde en slags måleinstrumenter eller noe som viser at nå har vi fått så og så mange ut i jobb, og disse har gått til skole, og disse har vi ikke fått noen orden på. Hvis du hadde vært på et teammøte eller noe sånt, og kunne sagt at "Nå har vi fått til det og det, siste måned", uten å ha manuelle tellinger, det er veldig lite populært. Så når vi driver og gjør så mange registreringer så burde vi kunne fått ut noe derfra. Fylkeskoordinator H.

En annen koordinator uttrykte seg slik om denne problematikken:

Når folk spør, "Hvordan går det med Jobbstrategien, da?" så er det litt sånn.. Hva skal man si da? Det er ikke så lett å vise til statistikk, bortsett fra TG-en. Hvor mange TG-er vi har, i forhold til målgruppen. Men de indikatorene vi har.. Vi måler jo hvor mange AAP-brukere som går ut i jobb, f. eks., så man burde kunne sortere på AAP-brukere under 30 år, da. Hvorfor kommer ikke det tydeligere fram i statistikkgrunnlaget vårt? Jobbstrategien drukner i de store tallene, det er ikke noe uttrekk av de unge. Fylkeskoordinator A.

Mens NAV driver mål- og resultatstyring på mange områder, har det det en klar mangel på gode tall for overgang til arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år. Vi vet at direktoratet, så vel som fylke og NAV-kontor, opplever at manglende statistikk er en utfordring. For å sikre motivasjon i det videre arbeidet med målgruppen blir det viktig å komme opp med noen tall som konkret viser resultatene av innsatsen opp mot de unge. Å drive med detaljert

styring på antall TG-er mens man samtidig ikke kan si noe om overgang til jobb for personer under 30 år med nedsatt funksjonsevne i ulike fylker, vil kunne bli enda vanskeligere å forsvare i lengden.

8.12 Bruk av ordinært arbeidsliv versus tiltaksvirksomheter

Det er fint med skjermede bedrifter og, det er fint det. Men jeg tenker også, det å komme i et miljø der alle andre også er syke eller har noen skavanker. Det er mye bedre å komme ut i det friske livet og få fokus på det friske i seg selv. NAV-veileder.

Hvordan skal vi tenke? Hvordan skal vi jobbe med målgruppen? Og, så er vi jo så heldige at vi har jo mye tiltaksplasser. Så vi har jo fått brukt mye tiltaksplasser på den gruppa her. Veldig mye arbeidspraksis og lønnstilskudd også, for det liker vi godt. Avdelingsleder NAV-kontor.

Sysselsetting i ordinært arbeidsliv framstår som et stadig viktigere mål i arbeids- og velferdspolitikken. Dette skal være en målsetning i alle målgrupper i det norske samfunnet. Brofoss-utvalgets utredning om arbeidsrettede tiltak (NOU 2012:6) ga blant annet en anbefaling om økt bruk av ordinært arbeidsliv som utprøvingsarena. Bruk av ordinært arbeidsliv er et sentralt tema også i gjennomføringen av Jobbstrategien. Dette vitner ikke minst tilbakemeldingene fra coachene og koordinatorene om. Samtidig uttrykker flere av dem vi har intervjuet en slags resignasjon over at innslaget av skjermede tiltaksplasser fortsatt er såpass høyt (se tabell 8.1), når man i NAV virker å være enig om at ordinær arbeidsutprøving er det beste alternativet for mange. Tilbakemeldingene tyder på at dette handler om en presset saksbehandlings- og veiledningshverdag i NAV-kontorene (lite tid til å sette seg inn i nye virkemidler, til å opprette kontakt med arbeidsgivere og til å lære seg det lokale arbeidsmarkedet). I tillegg fortelles det om en tendens blant mange veiledere til å velge de tiltakene som man "alltid" har gjort. Videre framheves det at det finnes en del tunge "skjermede strukturer" rundt omkring i ulike fylkesavdelinger, som basert på en miks av historie, tradisjoner og politisk innflytelse har klart å opparbeide seg en solid maktposisjon lokalt og sentralt. Én koordinator mener at NAV på den ene side har ressurser og ferdigheter til å kunne ha mange flere av brukerne ute i det ordinære arbeidslivet enn det som er tilfelle i dag, men at en viktig barriere er de skjermede virksomhetene som eksisterer i fylket, og som har vært der i mange år:

NAV kan i større grad klare en oppfølging av brukerne i det ordinære sånn at vi bruker de skjerma virksomhetene mindre. Dette er et spesielt fylke fordi vi har en ekstremt stor skjermet sektor. Og jeg tror at det krever mye holdningsarbeid og vi vet at det å få redusert plassene på de forhåndsgodkjente plassene i skjerma, det er et møysommelig arbeid for å få det til. Men det er klart at når vår tiltaksramme er låst, så har vi en jobb å gjøre for at vi skal få en større fleksibel tiltaksbruk i det ordinære. Og det gjelder jo nettopp tiltakene som kom i forbindelse med Jobbstrategien. Sånn som mentortiltaket som er et dyrt og tett tiltak ute i det ordinære. Vi har ikke så mye midler vi kan budsjettere med til det, fordi at så stor del er låst i skjermet sektor... Når du har hatt en stor skjermet sektor over mange år så er det det veilederne er vant til å bruke. Og da kjøper du deg en oppfølging, som er ganske "totalt ut", hos de tiltaksarrangørene her i arbeidspraksis i skjermet. Hvis vi hadde hatt muligheten til å gi halvparten ut mot det ordinære, fått til en større vridning, så er jeg sikker på at vi kunne fått mange flere brukere i jobb. Fylkeskoordinator K.

Informanten forteller videre at hun har erfaring fra tidligere med oppfølging av brukere med relativt store rus- og psykiatriproblemer, og at hun vet hvor tett oppfølging som kreves for at denne typen brukere skal ha en sjanse til å etablere seg i arbeidslivet. Samtidig er det hennes erfaring at dersom de først får sjansen og lykkes, så er dette utrolig lojale og takknemlige medarbeidere. Informanten mener også at en dreining mot økt bruk av ordinært arbeidsliv i avklaring og utprøving av brukerne bør knyttes opp mot pågående prosesser med å innføre standard for arbeidsrettet brukeroppfølging i NAV-kontorene, nettopp fordi dette er et grep som gjøres for å øke kvaliteten i den avklaring og oppfølging som gis av NAV. På samme måte mener informanten at kvalitet i oppfølgingen av brukere er et spørsmål om økt bruk av ordinært arbeidsliv som utprøvingsarena:

Jobbstrategien må knytte seg opp til det som har trykk inn i NAV-kontor for tiden, og det er standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, det er kvalitet i alle ledd fra avklaringer til bruk av tiltak og det her med å styrke markedskompetansen. Jobbstrategien må ikke komme som en sånn satellitt ved siden av, vi må trekke det inn i det som NAV-kontorene skal drive med. Det her handler om at vi skal ha kvalitet i alle ledd. Og så må vi bruke de virkemidlene som vi vet virker, og da må noen hjelpe oss til å forskyve den her økonomien vår sånn at vi får muliggjort en større bruk av tiltak i det ordinære arbeidsmarkedet. Fylkeskoordinator K.

Arbeidslivscoachen i samme fylke er helt på linje med koordinatoren:

I [fylke] er 75 prosent av tiltaksmidlene i skjermet sektor. Det betyr at når jeg skal ta i bruk virkemidler kan det fort bli tomt. Mange av brukerne skal ut i arbeidspraksis, og så kan vi tilby de tre måneder med høy sats eller tre måneder med mentor. For mange av dem er tre måneder altfor lite. Du har bare så vidt fått de utenfor dørstokken etter tre måneder. Og så skal vi si at, nei, nå har vi ikke mer penger, fordi det er i skjermet sektor. Hvis vi får tilknytning til det ordinære arbeidslivet ser vi at det er det som varer. Istedenfor at du skal tilknytte deg til en liksomvirksomhet som er i skjermet sektor og så skal du ut i den virkelige verden. Du må komme ut i den virkelige verden med en gang. Arbeidslivscoach K.

En informant fra et NAV-kontor snakker også om verdien av å ha brukere ute i ordinære virksomheter. Mens informanten på den ene side ser fordelene med dette, forteller han samtidig at han, i valget mellom å jobbe for det ene (ordinært) eller andre (skjermet), ender opp med å gjøre følgende: "Jeg har prøvd noen ganger, men jeg ser at det tar så mye tid å kontakte arbeidsgiver at jeg gir opp til slutt og søker personen inn i et tiltak". Informanten er samtidig av en oppfatning av at de kunne fått til i virksomhetene dersom de hadde hatt ressurser til å jobbe tettere opp mot dem. Basert på alt som er kommet fram gjennom intervjuene med ulike aktører er det lite tvil om at dette er et representativt bilde på hvordan mange NAV-ansatte opplever sin arbeidshverdag. Dette ble diskutert grundigere i forrige kapittel.

Noen informanter mente også at det er en for høy terskel blant veilederne i NAV-kontorene for å la brukere få prøve seg i ordinært arbeidsliv, og at dette både kan handle om det merarbeidet som oppstår for veilederne selv (må følge opp virksomheten) eller at man ikke tror brukerne vil klare det:

Noen ganger lurer jeg på om det er en for høy terskel for å prøve dem ut i ordinær virksomhet, altså at man holder dem for lenge i skjermet virksomhet. Det slår meg noen ganger, "Du verden, hvorfor kan ikke denne brukeren få prøve seg i ordinær virksomhet, hvorfor er vedkommende i skjermet?". Nå er jeg kanskje litt stygg, men jeg tenker at saksbehandlerne har fryktelig store porteføljer, og da vet de at hvis de får dem inn i skjermet så er det et apparat der som tar alt, de slipper å forholde seg til noe. Det krever mer av saksbehandlere å ha brukere ute i ordinær, kanskje det ligger noe der? Arbeidslivscoach C.

NAV-veilederne sier "men vi tør ikke å slippe de", og er det fordi at NAV er redd for å få en ripe i lakken på en måte? I stedet for å si "ja, men så prøv da". Vi jobber litt med det; prøv. Og så viser det seg at det går jo, fordi vi tror på dem. I veldig mange tilfeller så går det bra. Spesielt helse kanskje, hvor man skal hegne om. Det er noe med varige arbeidsplasser, skjerma virksomhet, man duller folk inn i noe. Fylkeskoordinator N.

Jeg vet jo veldig godt at veilederne i dag kjenner at de ikke har tid til den tette oppfølgingen, og derfor søkes de da ut til oppfølging i arbeidsmarkedsbedriftene i stedet. Det går nok på veiledernes egen vurdering av tid til oppfølging, de kunne veldig godt ha gjort det, men de har ikke tid. Veilederne har lyst til det, men de har ikke en hverdag som tilsier at det er mulig. Hvis vi hadde klart å jobbe kvalitativt sånn, så hadde resultatene kommet raskere - det vet vi. Så er det en del veiledere som trenger påfyll av markeds kunnskap og dialog med arbeidsgivere. Men tankesettet har de jo. Fylkeskoordinator A.

En annen arbeidslivscoach svarte følgende, på spørsmål om det har noen effekt å plassere folk i arbeidsmarkedsbedrifter:

Nei, det tror jeg ikke på. Siden jeg begynte med arbeid med bistand i 2003 har mitt faglige ståsted vært så normalt som mulig og så fort som mulig. Det har vært min faglige overbevisning. Det har ikke blitt redusert i min yrkesaktive tid. Men, hvis man ikke har jobbet med den bakgrunnen, og ikke har satt seg inn i det, og kanskje sett på kroppen hvor bra det ordinære arbeidslivet faktisk er for personer med psykiske lidelser for eksempel, så er det enkelt og lett å sette det ut til andre, framfor å ta seg av de vanskelige samtalene og de vanskelige vurderingene. Jeg skjønner at de gjør det, men at det fungerer? Nei, det tror jeg ikke. Arbeidslivscoach R.

Flere hadde lignende oppfatninger om verdien av å få til utprøving innenfor ordinære rammer:

Skaffe jobb, trene etterpå. Trene i jobb. Og istedenfor så driver vi og har folk ute i flere år på trening. Og så skal vi skaffe jobb til dem etterpå. Jeg tror at vi må kunne gjøre begge deler. Jeg tror at det viktigste er å få de ut i jobb og så får de prøve å finne... Altså, komme inn i samfunnssystemet vårt, og så får vi ta det derfra. Fylkeskoordinator F.

Både min og arbeidslivscoachen sin erfaring er at bedriftene der ute er veldig flinke til å ta i mot, det er et stort engasjement der ute når det gjelder det å få ut de i vår målgruppe. Og så er det ikke alltid at det ender i jobb, men da ender det kanskje i en god attest, eller en anbefaling til en annen butikk, det er jo en del kjeder her. Fylkeskoordinator C.

Flere informanter var ganske kritiske til måten NAV jobber på og måten arbeidsmarkedsbedriftene tenker og jobber på:

Hadde vi fått større midler internt i NAV i stedet for å spytte inn i arbeidsmarkedsbedriftene så ville vi fått mye større resultater. Jeg har samarbeidet mye med Fretex og Kirkens bymisjon og når jeg hører holdningene til noen av dem så blir jeg litt skremt, for de er inne i den gamle arbeidsmarkedsstiltakstenkningen. Arbeidslivscoach V.

Hvorfor er den andelen som er i skjermet så stor? Hvorfor er ikke flere av brukerne våre i ordinær praksis? Det er det første spørsmålet jeg stiller meg. Kanskje kunne bruken av eksterne aktører i forhold til oppfølging, når vi ikke har dekkende kompetanse selv, være med på å øke arbeidsrettingen og innholdet for den enkelte bruker. Fylkeskoordinator U.

Klarer man å få dem trygge på at det fungerer, få arbeidsgiver trygg på at vedkommende faktisk har noe her å gjøre, så skaper man en varig tilknytning til et arbeidsliv. Det er sjansen mindre for i de skjerma virksomhetene. Og så ser jeg helt klart at en del mennesker er for sarte til å kunne være i en ordinær virksomhet og må gjerne starte i det skjerma. Så det er ikke det at jeg ser at de ikke er brukbare, men jeg tror at vi av og til feilberegner og tenker at vi må nok sende han på en skjermet virksomhet og så kunne vi kanskje hatt en annen type tilskudd og hatt han i en ordinær virksomhet, hvor det hadde vært lettere og fått vedkommende ut i et arbeid. Fylkeskoordinator D.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv i utprøving og avklaring av brukere er også i stor grad et spørsmål om å ha en etablert og god dialog med virksomheter i det lokale arbeidsmarkedet. Det er en slik dialog og tillit som fører til innpass i ordinære virksomheter, gjennom at virksomheter tar inn personer på arbeidspraksis og lønnstilskudd. Noen uttrykte i den sammenheng en kritisk holdning til hvordan det jobbes i NAV for å opparbeide en slik kontakt med arbeidslivet:

Og det tror jeg også handler mye om hvor nært arbeidsmarkedet man jobber. Når man virkelig jobber med å finne mulighetene ute hos arbeidsgiver, og hvordan man går i forhandlinger.. Hvis du aldri jobber ut mot arbeidsgiverne får du jo ikke behov for det tilskuddet, for det tilskuddet handler om å få til overgangen til jobb. Fylkeskoordinator T.

NAV-kontorene, de skal jo følge opp sine brukere minimum én gang hver tredje måned, det er det som er minimum da. Det er like viktig å følge opp bedriften, for har du ikke noe å følge dem opp imot, har du ikke noe relasjon der, så har du ikke nubbsjans. Det er min teori etter et langt liv. Det er egentlig viktigere å følge opp virksomhetene, egentlig, og få til gode relasjoner der. Arbeidslivscoach T.

En annen koordinator bekrefter samtidig at det i hennes fylke nettopp er denne dialogen med arbeidsgivere som blir trukket fram som mest vanskelig av veilederne i NAV-kontorene:

Det har også vært en gjennomgående tilbakemelding når jeg har spurt "Hva tenker dere er det vanskeligste i dette arbeidet?", og det som trekkes fram når vi stiller det spørsmålet er "kontakt med arbeidsgiver", og arbeidsmarkedskunnskap generelt. Jeg tror noe av grunnen til dette er at vi har snakket mye om at vi mangler denne arbeidsmarkedskunnskapen, men veldig få har greid å definere hva det er for noe. Fylkeskoordinator P.

En coach var inne på et relatert poeng, nemlig at mange av dem som jobber i NAV-kontorene som veiledere gjør ting slik de alltid har gjort det, og dermed klarer de heller ikke å øke sin egen kompetanse om virksomheter og arbeidsmarkedet:

Det er jo sånn at når NAV-kontorene plasserer folk ute i bedriftene gjennom vekst-bedriftene eller arbeidsmarkedskunnskapen, så går de jo glipp av mye arbeidsmarkedskompetanse selv, de lærer ikke om arbeidslivet i den kommunen de er i og de blir ikke utfordret på å gjøre mer oppfølgingsarbeid selv. Arbeidslivscoach B.

Bruk av etablerte tiltaksvirksomheter kan dermed bidra til å hemme den kompetansehevingen om det ordinære arbeidslivet som en mer utadrettet måte å jobbe på ville resultert i. Et annet

moment som er viktig i diskusjonene som pågår i NAV om å dreie innsatsen mer inn mot ordinært arbeidsliv, er rett og slett målgruppa, hva som kjennetegner denne, hvilket potensial som ligger der og ikke minst; hvordan personer i målgruppa for Jobbstrategien blir "solgt inn" overfor potensielle arbeidsgivere:

... vi ønsker jo å gå mot ordinært arbeidsliv, vi ønsker jo ikke å gå mot tiltak, vi ønsker ikke å gå via tiltaksplasser lenger, men via arbeidsplasser i ordinært arbeidsliv, det har vi også økt og det er det god effekt av. Det vi kunne ønske oss det var jo at en praksisplass gikk nesten litt automatisk over i jobb, men det er det ikke sikkert at skjerr. Men det er noe med at de har kanskje ikke noen arbeidspraksis, de har ikke noe på CV-en sin, men har du hatt arbeid en plass er det lettere å komme videre. Det er jo ikke noe annerledes for disse på en måte enn for oss, vi startet vi og, vi måtte ha noe på CV-en. Det er jo noe med ikke å stigmatisere og ikke gjøre denne gruppa så veldig annerledes heller, vi har jo alle noe å slite med. Fylkeskoordinator N.

8.13 Oppsummering

Siden vi har oppsummert hvert tiltak underveis, avslutter vi kapitlet med noen mer overordnede betraktninger. Det ser ut til at det er enighet om at man har mer enn nok tiltak i NAV-systemet for å kunne gjennomføre Jobbstrategien. Utfordringen er heller å få brukt tiltakene på en effektiv måte. Her er det flere faktorer som spiller inn. Mange veiledere foretrekker virkemidler de allerede kjenner og føler seg trygge på å bruke. Dette går igjen i nesten alle intervjuene våre med fylkeskoordinatorer og coacher. Dette understøttes også av de tallene som har blitt presentert i kapitlet, både spørreskjematallene og tall over tiltaksbruk blant AAP-mottakere under 30 år. Samtidig er det noe med veilederrollen i NAV-kontorene, og de rammevilkårene de jobber under. Det er en gjennomgående tilbakemelding at det er lite tid for de som jobber i NAV-kontorene til å sette seg inn i nye virkemidler. Samtidig er det liten tvil om at NAV kan bli flinkere til å prøve ut tiltak som mentorordning og lønnstilskudd heller enn utprøving i skjermede omgivelser.

Det mest populære tiltaket av de som beskrives i Jobbstrategien er mentor. Det virker som at dette tiltaket er det som passer best for store deler av målgruppa, og best møter det behovet for tett oppfølging som både koordinatorer og coacher beskriver. Tiltaket er godt egnet for ungdom med psykiske problemer, og det fungerer godt ved bruk av praksisplass. Mentorordningen gjør det sannsynligvis også lettere for en del veiledere å tørre å ta i bruk arbeidspraksis i det ordinære arbeidslivet framfor å bruke skjermet sektor, slik det er tradisjon for ved en del NAV-kontor.

Også tilretteleggingsgarantien og det nye tilretteleggingstilskuddet beskrives av mange informanter som gode tiltak, men det er vanskelig å få NAV-veilederne til å ta dem i bruk. Mens tilretteleggingsgarantien for en del synes å bli opplevd som *for* forpliktende, er problemet med tilretteleggingstilskuddet at formålet er uklart og at det er omfattende og vanskelig å ta i bruk. Sannsynligvis trengs det enda mer informasjon og opplæring i bruk av disse tiltakene, både med tanke på formål, hva de dekker og hvem som er aktuelle, men også den rent tekniske bruken (registrering i Arena).

Hever vi blikket litt mer og stiller spørsmålet om hva som skal til for at flere unge med nedsatt funksjonsevne skal komme i arbeid, innser man raskt at dette handler om mer grunnleggende forhold enn NAV-veiledernes kunnskap om enkelttiltak og registreringsrutiner i Arena. Vi vil avslutningsvis peke på to forhold som vi mener er helt avgjørende for arbeidsmetodikken og brukertilnærmingen i NAV, nemlig god arbeidsmarkedskompetanse og at brukerne har den rette motivasjonen for det løpet som blir lagt for dem. Det er viktig at NAV-kontorene (og NAV for øvrig) forstår og kjenner til arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet, slik at man kan tilby en avklaring og oppfølging som ikke skjer uavhengig av det som rører seg i det lokale og regionale arbeidsmarkedet. Vi vet at det er bevegelser i NAV i retning økt satsing på markedsarbeid. Men vel så viktig er at det at brukerne har den rette motivasjonen for den avklaringen og oppfølgingen som skjer. NAV kan ha all slags tiltak og ordninger i porteføljen sin, men dersom brukerne ikke er motiverte, så vil utgangspunktet bli dårlig. Selv om NAV ikke kan ha hovedansvaret for brukernes motivasjon og ønsker, så er det lite tvil om at gode avklaringer i en tidlig fase og gode arbeidsevnevurderinger er elementer som kan bidra til at forventninger blir avklart så tidlig som mulig og at oppfølgingen blir preget av involvering og engasjement.

9 Oppsummering og resultater

Sånn som jeg ser statistikken så tror jeg tilgangen er såpass stor at antall unge AAP-mottakere virker stabilt. Men, der er inn- og utganger av beholdningen. Folk kommer jo ut og i arbeid, men det er tilsig også, så beholdningen har ikke gått noe særlig ned. Arbeidslivscoach F.

Gjennom Jobbstrategien skal NAV bidra til økt sysselsetting blant unge med nedsatt funksjonsevne. Denne rapporten er resultatet av en implementeringsevaluering, ikke en effektevaluering, og å se på faktiske resultater av strategien går derfor utenfor mandatet vårt. Vi vil likevel forsøke å si noe om hva som er oppnådd gjennom satsingen. Det har skjedd mange parallelle satsinger på målgrupper som overlapper med målgruppa for Jobbstrategien (Ny Giv, Arbeid og psykisk helse), og det går derfor ikke an å påvise en effekt av Jobbstrategien isolert, men vi kan peke på noen forhold der Jobbstrategien sannsynligvis har vært med å bidra. Dette sier også noe om hva som er potensialet for Jobbstrategien når den videreføres i 2014 (Prop 1 S (2013-2014, Kap. 634 Arbeidsmarkedstiltak). I det følgende gjengir vi hovedtrekkene av hvordan Jobbstrategien er implementert. Vi beskriver også det vi mener er de to viktigste resultatene av Jobbstrategien, nemlig utviklingen av en modell for internt samarbeid for å få personer ut i arbeid, og økt samhandling og forebygging. Disse to resultatene representerer samtidig det største potensialet for det videre arbeidet, slik vi ser det. Vi avslutter med en oppsummering.

9.1 Implementering av Jobbstrategien

Iverksettingen av Jobbstrategien er i all hovedsak organisert gjennom de 40 nye stillingene som ble opprettet på fylkesnivå og sentralt. I noen større kommuner er det opprettet egne Jobbstrategi-team ved NAV-kontoret, men dette er svært lite utbredt. I stedet har kontorene faset inn Jobbstrategien i det generelle arbeidet som gjøres for ungdomsgruppa. Inntrykket er at ungdom er en prioritert gruppa ved de aller fleste NAV-kontorene.

Flertallet av coachene vi har snakket med er godt integrert ved arbeidslivssenteret, mens en del koordinatorene opplever å jobbe mer alene ved fylkeskontoret. De aller fleste beskriver et godt og tett samarbeid mellom coach og koordinator. De oppgir også å ha en relativt klar arbeidsdeling seg i mellom selv om mange jobber tett, ikke minst i det utadrettede arbeidet. Det er stor variasjon i hvordan de har organisert arbeidet seg i mellom; det som er koordinatorens oppgave i ett fylke, er det coachen som gjør et annet sted. Rollebeskrivelsene til både coacher og koordinatorene er kanskje klare på et overordnet plan, men graden av variasjon gjør det tydelig at de gir få konkrete retningslinjer for hvordan stillingene skal fylles.

Den største utfordringen ved organiseringen internt i NAV har vært å etablere gode samarbeid på tvers av de ulike enhetene. Der det eksisterer etablerte møteplasser og formalisert samarbeid har også koordinatorene og coachene en lettere oppgave. Flere beskriver Jobbstrategien som en test for i hvilken grad NAV fungerer som én organisasjon: klarer man å samhandle og utnytte ressurser

internt? Klarer man å ha god nok kvalitet i oppfølgingen av den enkelte brukeren? Et suksesskriterium ved fylkeskontorene ser ut til å være å klare å selge inn Jobbstrategien som mer av det man allerede gjør, som å sikre god oppfølging av brukere og ha økt fokus på markedsarbeid, og som en forsterking av andre satsinger, både tidligere og pågående, slik som Tilretteleggingsgarantien, ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølging, Ny Giv, Arbeid og psykisk helse, og ungdomssatsingen. Inntrykket er at ungdom prioriteres stort sett overalt, selv om det varierer noe hvilke avgrensninger som er gjort. Mange gir uttrykk for at Jobbstrategien ikke egentlig er noe nytt, og at de har jobbet systematisk opp mot ungdom over lengre tid.

Både coacher og koordinatorene ser at de har begrenset kapasitet til å følge opp like godt alle steder, og noen coacher har også tatt til orde for flere coacher i hvert fylke. En strategi som en del legger seg på er derfor å velge ut noen områder eller noen NAV-kontor som de jobber tettere med. Gitt at innsatsen til coacher og koordinatorene faktisk påvirker hvordan NAV-kontorene jobber, kan dette potensielt gi en skjevhet i tjenestetilbudet, der bostedskommune avgjør hvilke virkemidler som blir brukt og hva slags oppfølging som blir gitt. Samtidig kan det være at det også er strategisk riktig av coachene og koordinatorene å velge ut noen områder der de ser at de kan oppnå resultater. Flere legger også vekt på at de er i utprøvningsfasen; de prøver ut arbeidsmetoder og samarbeidsprosjekter, og dersom disse viser seg å fungere kan de videreutvikles og spres til andre kontor og andre områder på et senere stadium.

Lederforankring og initiativ ved NAV-kontorene beskrives som nøkkelen til å få til et godt samarbeid rundt Jobbstrategien. Der lederen ved NAV-kontoret er positiv og frampå er det mye lettere å ha en god dialog, i tillegg til at det har betydning for prioriteringen av Jobbstrategien ved NAV-kontoret. En coach brukte begrepet overskudd for å forklare forskjeller mellom kontorene: NAV-kontorene har ulik grad av overskudd til å mobilisere for Jobbstrategien. God forankring av Jobbstrategien og forståelse for koordinatorens rolle ved fylkesleddet ser også ut til å gjøre det lettere for koordinatoren å jobbe systematisk opp mot NAV-kontorene og andre samarbeidspartnere. Der en slik forståelse mangler, ser det ut til å være en risiko for at fylkeskoordinatoren i stor grad blir brukt som en ekstra ressurs i vanskelige saker, og dermed ikke får tid til å jobbe mer overordnet.

Et av inntrykkene fra datainnsamlingen er at både coacher og koordinatorene har fått et vanskelig oppdrag fordi det er lagt opp til at det i så stor grad er disse to som skal ha ansvar for å iverksette Jobbstrategien i fylkene, framfor å jobbe fram en bredere forankring lokalt. Manglende forankring på ledelsesnivå gjør det vanskeligere for koordinatorene og coachene å jobbe målrettet og systematisk slik det er lagt opp til i rollebeskrivelsene, og de får en vanskeligere oppgave med å etablere nettverk. Dette kan forsterke problemet med manglende forankring lokalt, der en del har for liten støtte fra sin egen ledelse til å kunne jobbe effektivt ut mot NAV-kontorene. En del coacher og koordinatorene jobber også strategisk med å utvikle og prøve ut prosjekter og arbeidsformer på enkelte områder (f.eks. utdanningssektoren) eller i samarbeid med NAV-kontor

der Jobbstrategien er bedre forankret. Dette er en løsning som kan gi gode resultater på lengre sikt, ved at gode arbeidsmetoder sprer seg i resten av organisasjonen. De som jobber på denne måten ser i stor grad ut til å ha tolket rollen sin i den retningen på egenhånd, men de har gjerne god støtte i resten av fylkesleddet.

Det er positivt at innspill fra blant annet arbeidslivscoachene har bidratt til å endre rutinene ved arbeidslivssentrene for oppfølging av arbeidsgiver som rekrutterer personer med nedsatt funksjonsevne. En god samordning mellom arbeidslivssentrenes kvalitetssystem og NAV-kontorenes standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning vil styrke samarbeidet mellom de to enhetene og legge grunnlaget for et bedre inkluderingsarbeid i NAV, slik at flere med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid.

Det ser ut til at avviket mellom hvordan målgruppa for Jobbstrategien er definert og markedsført på et overordnet plan, og hvordan gruppa er operasjonalisert i NAV, har hatt minst to negative konsekvenser: For det første har en del NAV-kontor opplevd strategien som mindre relevant og noe som kommer på siden av det de jobber med til vanlig. For det andre er en del av tiltakene, som funksjonsassistanse i arbeidslivet og arbeids- og utdanningsreiser, marginale virkemidler i forhold til å øke sysselsettingen i målgruppa. Av virkemidlene er mentorordningen klart mest populær. Tilretteleggingsgarantien, mentor og tilretteleggingstilskudd beskrives som gode virkemidler, men alle er foreløpig lite brukt, og koordinatorene beskriver at det er tungt å få flere veiledere til å ta dem i bruk. Forklaringen er at mange foretrekker å bruke virkemidler de kjenner godt fra før og er trygge på. Mens tilretteleggingsgarantien oppleves som for forpliktende, oppleves tilretteleggingstilskuddet som omfattende og vanskelig å bruke. Det ser ut til at det trengs bedre opplæring og mer kunnskap blant veilederne for at disse virkemidlene skal bli tatt i bruk i større grad.

9.2 Den gode arbeidsflyten

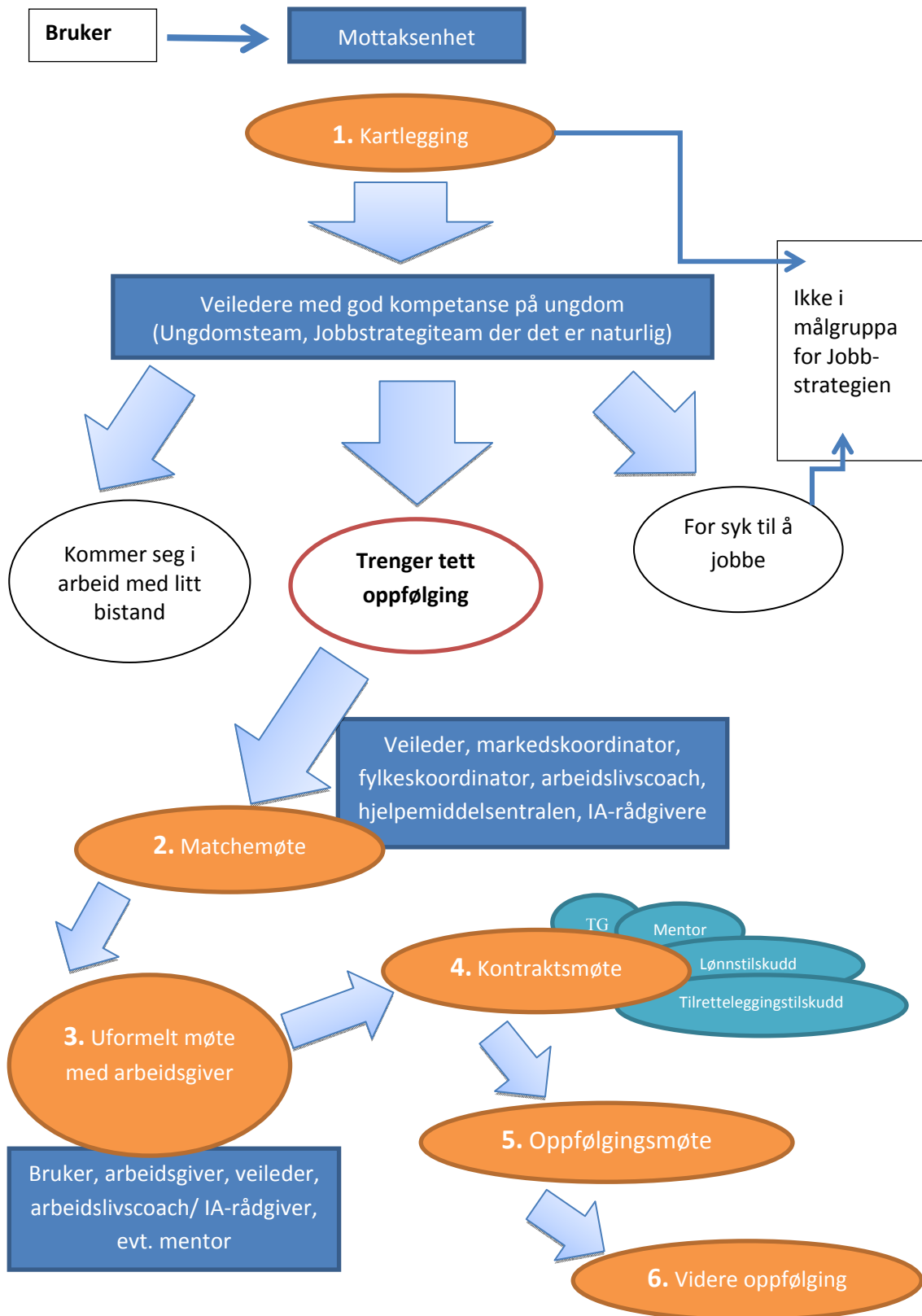
Samarbeidet mellom NAV-kontorene, markedskoordinatorene, vi på arbeidslivssenteret og hjelpemiddelsentralen har blitt formidabelt bedre. Nå vet alle NAV-kontorene hva Hjelpemiddelsentralen holder på med og de vet hva kognitive hjelpemidler er. Hjelpemiddelsentralen har fått det mye mer travelt etter jobbstrategi ble satt i gang her i fylket. Dette resultatet er vi veldig stolt av og fornøyd med. Arbeidslivscoach R.

Noe av det viktigste som har kommet ut av Jobbstrategien er økt samarbeid og nye arbeidsmåter, som for eksempel matchemøter. Det er viktig at denne samhandlingen ikke forsvinner dersom Jobbstrategien blir fasett inn i ordinær virksomhet. Her har fylkeskoordinatorene og arbeidslivscoachene vært sentrale. Samtidig har innsatsen så langt ikke vært tilstrekkelig til å utgjøre noen stor forskjell i antall unge med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet. I det følgende går vi gjennom noe av den læringen som har skjedd i organisasjonen, og som bør bli med videre. Vi diskuterer også potensialet for arbeidet videre og forutsetninger for at dette skal fungere. Sentralt her står det vi har valgt å kalle "den gode arbeidsflyten", med blant annet

tverrfaglige matchemøter og tett oppfølging av arbeidsgiver og bruker. En grunnleggende forutsetning er at arbeidsmetodene implementeres med god forankring lokalt. Datamaterialet vårt gir også et samstemt inntrykk av at det er forhold internt i NAV som gjør det vanskelig å jobbe effektivt med målgruppa for Jobbstrategien. Mangel på tid ved NAV-kontorene meldes inn som en utfordring i nesten alle fylkene. Her er det klart at dette i en del tilfeller ikke bare handler om arbeidsbelastningen ved det enkelte NAV-kontoret, men også om mer strukturelle forhold, som ledelse og organisering, slik at man er i stand til å prioritere. Likevel finner vi en del NAV-kontor som har stor interesse for og engasjement rundt Jobbstrategien, men som i praksis likevel ikke har tilstrekkelige rammer til å gjøre en reell prioritering av målgruppa.

En av arbeidsmetodene som er utviklet i NAV de siste to årene er bruken av tverrfaglige matchemøter. Som vi har sett arrangeres det matchemøter bare ved et fåtall av kontorene, men erfaringene så langt tyder på at dette er en svært effektiv måte å jobbe tverrfaglig for å få personer ut i arbeid. Figuren på neste side viser en ideell arbeidsprosess slik vi oppfatter det ut fra analysene våre. Figuren oppsummerer hele arbeidsflyten fra en person registrerer seg som bruker ved mottaksenheten på NAV-kontoret, til hun eller han er ute i arbeidspraksis eller jobb.

I det følgende går vi gjennom de ulike punktene i arbeidsprosessen, aktører og forutsetninger for at dette skal fungere. Modellen trenger ikke å gjennomføres likt alle steder, men er et godt utgangspunkt for å utvikle gode samarbeidsrutiner internt. Den kan selvfølgelig også brukes på en utvidet målgruppe, ikke bare på AAP-mottakere under 30 år. For enkelhets skyld ser vi bort fra inndelinger knyttet til innsatsbehov (standard, situasjonsbestemt, spesielt tilpasset og varig tilpasset). Ofte kan det være noe tilfeldig hvilken innsatsgruppe en person blir plassert i, eller det kan endre seg over tid.



Figur 9.1 Arbeidsprosess fra bruker kommer inn i NAV til hun eller han er ute i arbeid/arbeidspraksis

9.2.1 Kartlegging

Nye brukere kommer vanligvis i kontakt med NAV gjennom mottaksenheten. Gangen her varierer noe med størrelsen på NAV-kontoret, men vanligvis blir de kartlagt og formidlet videre til en av de andre avdelingene. En forutsetning her er at mottaksavdelingen er eller jobber tverrfaglig, og sørger for at alle nye brukere, uavhengig av behov, blir grundig kartlagt og registrert før de blir formidlet videre. Ungdommer som kommer i kontakt med NAV bør registreres med CV, inkludert utdanning og arbeidserfaring, og deretter bli tildelt en veileder med god kompetanse på ungdom og ungdomsarbeid, og med tilstrekkelig tid til å drive god oppfølging. Ved større kontor kan det være hensiktsmessig at disse jobber i et eget ungdomsteam eller Jobbstrategiteam, slik at det blir lettere å samle og koordinere innsatsen.

Neste siling skjer på veiledernivå. Gjennom nærmere samtale(r) med brukeren vil veilederen kunne finne ut om brukeren vil komme seg i arbeid relativt greit, med kun mindre innsats, om mer utdanning er en bedre løsning enn arbeid, eller om personen, til tross for tilgjengelige virkemidler og tilrettelegging, i praksis har for dårlig helse til å jobbe. I mange tilfeller vil det uansett være gunstig å prøve ut arbeidsevnen i praksis, før man konkluderer med at brukeren er for syk til å være i arbeid.

Etter at disse gruppene er skilt ut, står vi igjen med en gruppe brukere som bør komme i arbeid eller arbeidspraksis, men som trenger tett oppfølging for å klare det. Det er denne gruppa vi fokuserer på videre. I denne fasen er det også viktig at det gjøres en innsats for å sikre at kandidaten faktisk er motivert og klar for å komme i arbeid. Slike teknikker kan være motiverende intervju, gruppesamtaler eller annet. Her trengs det mer forskning for å finne ut hva som er de beste metodene for å jobbe med barrierer på individnivå. For at et framtidig arbeidsforhold skal fungere er det også viktig at brukeren er godt nok kartlagt, slik at man sikrer god nok tilrettelegging.

9.2.2 Matchemøte

Når veiledere har brukere som i utgangspunktet er klare for arbeid, men som trenger tett oppfølging for å lykkes, meldes de inn til tverrfaglig matchemøte som fylkeskoordinator har ansvar for at blir arrangert. Disse møtene bør avholdes regelmessig, slik at brukere kommer fort i arbeid, men hyppigheten avhenger av kontorstørrelse og behov. Noen steder vil det være naturlig at møtene kan holdes for flere NAV-kontor samtidig, f.eks. kontor innenfor samme tjenesteområde. Tilstede på møtene er veilederne som har meldt inn saker, markedskoordinator ved NAV-kontoret, arbeidslivskoach og representanter fra hjelpemiddelsentralen, arbeidsrådgivningskontor og andre ved behov. For å øke volumet på antall saker som kan behandles på denne måten er det en forutsetning at også IA-rådgivere med god kompetanse på delmål 2 og inkludering trekkes inn. På

sikt bør en del IA-rådgivere erstatte arbeidslivscoachens rolle. For enkelhets skyld beskriver vi den videre prosessen kun med arbeidslivscoach.

På matchemøte er det en forutsetning at veilederne stiller forberedt på de sakene de har meldt inn. Det vil si at veileder og bruker i fellesskap har kommet fram til hva brukeren vil jobbe med og avklart forventningene på hva som er realistisk. Videre må veileder vite at brukerens behandler, f.eks. fastlege eller psykolog, støtter at hun eller han er klar til å prøve seg i arbeidslivet, og hvilken stillingsprosent man i såfall bør starte med.

Ved matchemøte blir mulige arbeidsplasser diskutert. Hjelpemiddelsentralen kan bistå med innspill til muligheter for tilrettelegging, inkludert bruk av kognitive hjelpemidler. Dersom det finnes IA-bedrifter som kan være aktuelle, blir IA-rådgiveren som er kontakt for bedriften koblet inn som kontaktperson. Dersom det ikke finnes aktuelle IA-bedrifter, kan bruker sette opp en rangert liste over steder der hun eller han kan tenke seg å jobbe, med kontaktinformasjon, og så kan arbeidslivscoach ta saken videre og kontakte disse, evt. i samråd med markedskoordinator ved NAV-kontoret.

9.2.3 Uformelt møte med arbeidsgiver

Når man har funnet en passende arbeidsgiver, enten ved hjelp av IA-rådgiver, arbeidslivscoach eller markedskoordinator, avtaler arbeidslivscoachen et uformelt møte med arbeidsgiver sammen med bruker og veileder, ikke helt ulikt et jobbintervju, der begge parter kan stille hverandre spørsmål og få et inntrykk av hverandre. Arbeidsgiver kan også få mer informasjon om hva NAV kan bidra med av tilrettelegging, oppfølging og økonomiske virkemidler. Slik sett fungerer møtet som en forventningsavklaring for alle de involverte. I tilfeller der det er aktuelt med mentor, og bedriften allerede har en potensiell mentor klar, kan også mentor være med på møtet. Intervjuene våre med arbeidsgivere viste blant annet at det er viktig med nok tid og informasjon her, slik at ingen av partene opplever at de har forpliktet seg til noe de ikke vet hva er, eller stiller med feil forventninger.

9.2.4 Kontraktsmøte

Dersom begge parter er positive etter møtet, avtaler arbeidslivscoachen et kontraktsmøte, der arbeidsgiver, bruker, veileder og arbeidslivscoach er med. På kontraktsmøtet undertegnes avtalen om arbeidsforhold (IA-plass, arbeidspraksis eller lignende). Veileder skriver ut alle papirene på forhånd og tar med på møtet, slik at alt kan undertegnes med en gang og man slipper å ettersende. Dette inkluderer også tilretteleggingsgaranti og evt. mentor. På kontraktsmøtet avtales også oppstartsdato og andre detaljer rundt oppstarten, og et oppfølgingsmøte to uker etter oppstart.

9.2.5 Oppfølgingsmøte

To uker etter oppstart drar arbeidslivscoach innom arbeidsplassen og hører etter hvordan det går, og snakker med bruker, leder og evt. mentor. På et slikt oppfølgingsmøte kan arbeidslivscoach ta opp om stillingsprosenten bør justeres, fravær, om antall timer med mentor er passe, om arbeidsforholdet fungerer sosialt og faglig, eller om det er andre ting som bør endres på. Mange har erfart at dersom det er gjort et godt arbeid i forkant, vil det ofte fungere godt, slik at det ikke er noe stort behov for å gjøre endringer underveis.

9.2.6 Videre oppfølging

Dersom alt fungerer greit når arbeidslivscoachen er innom på oppfølgingsmøte, overtar NAV-veilederen oppfølgingen, og arbeidslivscoachen kan kobles ut av saken. En god rutine her kan være at veileder ringer bruker og mentor to ganger i måneden og hører etter hvordan det går, og eventuelt kobler inn arbeidslivscoachen igjen dersom det skulle dukke opp problemer på et senere stadium. I såfall bør arbeidslivscoachen gå inn i bedriften igjen og se hva som er problemet, og hva som kan gjøres for å hindre at brukeren faller ut av bedriften.

Selv om brukeren nå er formidlet ut i ordinært arbeidsliv og slik sett er en suksess, er det viktig med videre oppfølging for å sikre god utvikling på sikt. Dersom arbeidsforholdet skjærer seg, betyr det et nytt nederlag for den enkelte, og det kan også gjøre at arbeidsgiver blir mer skeptisk til å ta inn folk senere. En god tilretteleggingsgaranti gir trygghet både for kandidaten og arbeidsgiver ved at man vet hva man skal gjøre og hvem man skal kontakte dersom noe skulle oppstå. Derfor er det viktig at den også holdes oppdatert, slik at man sikrer kontinuitet også ved skifte av veileder.

9.2.7 Oppsummering

Fordelen med denne modellen er at den samlede kompetansen i NAV utnyttes på en god måte. NAV-kontorene mener at det er vanskelig å finne egnede arbeidsplasser, mens den største utfordringen for arbeidslivscoachene og fylkeskoordinatorene har vært å finne brukere som er klare til å prøve seg i ordinært arbeidsliv. Løsningen er økt samarbeid. Mange av informantene påpeker at også arbeidsgiver trenger oppfølging for at arbeidsforholdet skal fungere, og det er gjerne denne ekstra oppfølgingen som blir for mye for NAV-veilederne. Dersom arbeidslivscoach og eventuelt dyktige IA-rådgivere er med og legger et godt grunnlag på forhånd, er erfaringen at det mange ganger trengs lite oppfølging i etterkant – kanskje en telefonsamtale med jevne mellomrom for å høre at alt er greit. Dersom det oppstår vanskeligheter kan arbeidslivscoachen kobles inn igjen og forhindre utstøting. Dette krever både god arbeidsmarkedskompetanse og spesialkompetanse på inkludering. Arbeidsmetoden vil være krevende for veilederne i en periode, før brukeren kommer i arbeid, men vil også bidra til at de på sikt får færre brukere som krever tett oppfølging. Arbeidslivscoachene og arbeidslivssentrene sitter også på en bredere

arbeidsmarkedskompetanse enn det NAV-kontoret gjør. I mindre kommuner med små forhold kan enkelte brukere få dårlig rykte på seg lokalt, og i praksis "bruke opp" aktuelle arbeidsgivere. Ved å trekke inn andre med kunnskap om arbeidsmarkedet i nabokommuner vil disse brukerne kunne få innpass og en ny sjanse hos arbeidsgivere som ikke har hørt om dem på forhånd.

9.3 Samhandling og forebygging

Noe av det viktigste som har kommet ut av fylkeskoordinatorenes innsats er den systematiske tilnærmingen til målgruppa, eller målgruppene, der man i flere fylker etterhvert har god oversikt over flere grupper innenfor målgruppa til Jobbstrategien: de som står i fare for å falle ut i overgangen mellom videregående skole og arbeid, unge AAP-mottakere, og unge som står i fare for å falle ut i overgangen mellom høyere utdanning og arbeid. Bruken av lister synliggjør disse gruppene og gjør det lettere å jobbe systematisk med dem, både internt i NAV og i samhandling med eksterne aktører. En mer langsiktig effekt av Jobbstrategien er knyttet til økt samarbeid mellom NAV og utdanningssektoren. Flere av koordinatorene har jobbet med å etablere og styrke samarbeidet med fylkeskommunen og med høyskoler og universiteter, og disse samarbeidene framstår som lovende for å forebygge at unge faller fra utdanningsløp eller ikke kommer inn i arbeidslivet etter endt utdanning. Igjen er det vanskelig å skille effekten av Jobbstrategien og andre satsinger som Ny Giv, men det ser ut til at fylkeskoordinatorene har gjort en viktig innsats her, og at det er mer å hente på å styrke dette samarbeidet. Resultatet av arbeidet vil NAV først se om noen år, da det i stor grad handler om å forebygge.

Et lignende potensial kan ligge i å styrke samarbeidet mellom behandlingsapparatet og NAV, men her er inntrykket vårt at Jobbstrategien har bidratt i liten grad foreløpig. En del av dem vi har snakket med nevner at det kan være vanskelig å jobbe opp mot spesialisthelsetjenesten, fordi de er opptatt av at pasienten trenger ro, og er skeptisk til å slippe pasientene ut i arbeidslivet, mens NAV kanskje i større grad jobber ut fra at arbeid ofte er helsefremmende, og om hvilke muligheter som ligger i NAV i form av tilrettelegging og oppfølging. Her er det klart rom for bedre samarbeid og kommunikasjon.

Innsatsen rettet mot Jobbstrategien oppleves av flere som lite målbar sammenlignet med andre aktiviteter i NAV. Mange koordinatører ønsker bedre oversikt over innsatsen ved NAV-kontorene og mer presis statistikk, og noen har eksplisitt bedt oss om å formidle dette videre. Manglende målbarhet gjør at det er vanskeligere å synliggjøre innsatsen, og det er vanskelig å vite hvordan man ligger an sammenlignet med andre fylker, og hvor godt man faktisk gjør jobben sin. Noen opplever dette som problematisk, mens andre mener at man må ha is i magen noen år og tørre å jobbe langsiktig, så vil resultatene bli synlige etterhvert. Samarbeid med helsetjenesten og utdanningssystemet blir nevnt som avgjørende for å kunne identifisere personer *før* de havner hos NAV. Flere har også nevnt at man kanskje burde se på om noen av virkemidlene som NAV

disponerer kunne vært tilgjengelig for andre, f.eks. OT-tjenesten, for å gripe inn tidligere og forebygge. Deler av den definerte målgruppa (ungdom i overgangen mellom utdanning og jobb) er ikke NAV-brukere, og bør heller ikke bli det.

Alt i alt er det tilsynelatende enkle ting som skal til for å få flere ut i arbeid og færre på stønad: god forankring og forståelse i alle ledd, inkludert NAV Fylke, arbeidslivssenteret og på NAV-kontorene, og en tilnærming til NAV-kontorene der de får bli med i prosessen og opplever satsingen og målgruppa som viktig og relevant. Bruk av lister og kartlegging, tverrfaglig samarbeid og matchemøter er konkrete, gjennomførbare arbeidsmåter som gjør det mulig å jobbe systematisk og langsiktig med målgruppa.

9.4 Oppsummering

Jeg tror at en del NAV-veiledere har vært lei av å få nye strategier tredd nedover hodet hele tiden. "Nå kommer de fra fylket igjen, og så skal vi snakke om hvordan vi skal jobbe" Arbeidslivsscoach R.

Vår anbefaling er at den reelle målgruppa for Jobbstrategien bør prioriteres videre. Den reelle målgruppa vil i praksis si unge som står utenfor arbeidslivet på grunn av psykiske lidelser, sosiale problemer, liten formell kompetanse, eller en kombinasjon av disse. Få av dem som har behov for bistand og oppfølging fra NAV har fysiske funksjonsnedsettelse. Å sikre overgangen fra utdanning til arbeid og inkludering i arbeidslivet for ungdom som av ulike grunner faller utenfor framstår som en sentral oppgave for NAV framover. Noen av elementene i Jobbstrategien, slik som økt bruk av ordinært arbeidsliv, styrking av delmål 2-kompetansen ved arbeidslivssentrene og ikke minst, styrket samarbeid internt i NAV, bør videreføres. Det ligger fortsatt et stort potensial i å utnytte interne ressurser bedre og etablere og ta i bruk arenaer for samhandling, både internt og eksternt.

Uansett er det klart at Jobbstrategien slik den er i dag, ikke er tilstrekkelig. Jobbstrategien har foreløpig i liten grad lettet jobben for NAV-veilederne. Mye tyder også på at eksisterende og framtidige satsinger som overlapper hverandre kan koordineres bedre og gjøres mer langsiktige. Slik kan man også frigjøre ressurser fra fylkesleddet og overføre dem til å styrke arbeidet som gjøres ved NAV-kontorene.

Mer generelt kan vi si at det også ser ut til å ligge et forbedringspotensial i hvordan nasjonale satsinger og strategier lanseres. Vi opplever Jobbstrategien som en topptung strategi, som i varierende grad er forankret ved NAV-kontorene. Vi har i liten grad vurdert hvorvidt de ulike aktørene kunne gjort mer, eller om alle aktivitetene har vært hensiktsmessige, men det kan se ut som at det er rom for forbedringer på flere nivå. For eksempel har coacher og koordinatører brukt mye tid på å reise rundt og presentere Jobbstrategien, uten at de opplever at det har hatt noen særlig effekt. Tilsvarende kan det virke som at NAV-kontorene i liten grad har opplevd fylkeskoordinatorene og arbeidslivsscoachene som ressurspersoner som de kan bruke. Dette tyder på at kommunikasjonen mellom de ulike delene av NAV kan bli bedre, slik at styringssignaler i

større grad oppfattes og følges opp, samtidig som sentrale myndigheter er lydhør for tilbakemeldinger om arbeidssituasjon og utfordringer i de ulike delene av NAV.

Referanser

- Achterberg, TJ, H Wind, A GEM de Boer, og M HW Frings-Dresen, 2009. Factors that promote or hinder young disabled people in work participation: a systematic review. *Journal of Occupational Rehabilitation* 19 (2):129-141.
- Andersson, Jennie, 2012. Employer attitudes towards people with a psychological disability, Institutionen för psykologi, Lunds universitet, Lund.
- Anvik, Cecilie Høj, 2006. *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv. NF-rapport nr. 17/2006* nr. NF-rapport nr. 17/2006: Nordlandsforskning.
- Anvik, Cecilie Høj, Terje Olsen, Lise Lien, Merethe Sollund, og Thomas A. Hansen, 2007. *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne. NF-rapport* Nordlandsforskning.
- Arbeidsdepartementet, 2012a. Tildelingsbrev for 2012. Arbeidsdepartementet.
- Arbeidsdepartementet, 2012b. Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Rapportering 2012 – tiltak 2013.
- Arbeidsdepartementet, 2013. Tildelingsbrev for 2013. Arbeidsdepartementet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012a. Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012b. Mål- og disponeringsbrev 2012 til fylkene. Tillegg 2. halvår. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012c. Rapportering om IA-arbeidet 2. halvår 2012. Aktivitetsrapport.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013. Mål- og disponeringsbrev 2013 til fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Barne- og likestillingsdepartementet, 2009. Norge universelt utformet 2025. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009-2013.
- Berge, Alf Reiar, 2007. *Hva personer med nedsatt syn erfarer i utdanning og i overgangen utdanning - yrke. Sluttrapport.*
- Bjørshol, Einar, 2008. *Levekårskundersøkelse blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007. Dokumentasjonsrapport. Notater 2008/65* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blekesaune, Morten, 2007. Have some European countries been more successful at employing disabled people than others. *Institute for Social and Economic Research Working Paper* 23.
- Bragdø, Annlaug og Øystein Spjelkavik, 2013. *Individual oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid. AFI-rapport 9/2013.*
- Brukerpanelet, 2011. Innspill til Regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. *Sluttrapport fra brukerpanelet knyttet til Regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, 20.01.2011.
- Bråthen, Magne og Kristoffer Vetvik, 2011. Personer med nedsatt arbeidsevne – Hvem er de? *Arbeid og velferd* 1.
- Bull, Helga og Tone Alm Andreassen, 2007. *Oppfølgingsundersøkelse om ansettelse av funksjonshemmede i staten*. nr. AFI-notat 7/2007.
- Bø, Tor Petter og Inger Håland, 2012. *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden. Rapportar 36/2012* Oslo.
- Bø, Tor Petter og Inger Håland, 2013. *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden. Rapportar 51/2013* Oslo.
- Dalen, Eirik, 2006. *Telefonundersøkelse om betydning av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet. 21. februar-3. mars 2006. Rapport utarbeidet for Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne*: MMI Univero.
- Dalen, Erik, 2012. *Norsk seniorpolitisk barometer. Ledere*. Ipsos MMI på oppdrag fra Senter for seniorpolitikk.
- Danielsen, Kirsten, 2009. *Diskriminering - en litteraturgjennomgang*. nr. NOVA Skriftserie 4/05.

- Edwards, David, Ruth Rentschler, Yuka Fujimoto, og Huong Le, 2010. Why has the rising economic tide failed to float the disability employment boat? A call to action: business, community, government and people power. *International journal of diversity in organisations, communities and nations* 10 (1):117-127.
- Erfarings- og idépanelet, 2011. Innspill til Regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. *Sluttrapport fra erfarings- og idépanelet knyttet til Regjeringens sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*, 20.01.2011.
- Fichten, Catherine S, Shirley Jorgensen, Alice Havel, Maria Barile, Vittoria Ferraro, Marie-Ève Landry, Daniel Fiset, Jean-Charles Juhel, Caroline Chwojka, og Mai N Nguyen, 2012. What happens after graduation? Outcomes, employment, and recommendations of recent junior/community college graduates with and without disabilities. *Disability and Rehabilitation* 34 (11):917-924.
- Grue, Lars, 2001. *Motstand og mestring. Om funksjonshemming og livsvilkår. NOVA-rapport 1/01*.
- Halvorsen, Rune og Bjørn Hvinden, 2011. *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne. NOVA Rapport 14/11*.
- Hansen, Inger Lise Skog, Krister Hyggen, og Bjørn Richard Nuland, 2009. *Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Fafo-rapport 2009:40* nr. 40.
- Hansen, Inger Lise Skog og Kaja Reegård, 2008. *Hvordan bryte gjennom? Møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne. Fafo-rapport 2008:41*.
- Hansen, Inger Lise Skog og Jørgen Svalund, 2007. *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et oversiktsbilde*. nr. Fafo-notat 2007:04, AFI-notat n2007:2.
- Harris, Sarah Parker, Randall Owen, og Robert Gould, 2012. Parity of participation in liberal welfare states: human rights, neoliberalism, disability and employment. *Disability & Society* 27 (6):823-836.
- Helle, Kari Marie og Steinar Widding, 2000. *Funksjonsassistent - brukerstyrt bistand til sterkt bevegelsehemmede arbeidstakere. AFI-notat nr. 10*: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Jacobsen, Klara, 2006. *Full deltakelse for alle? Delrapport arbeid*. Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne. Sosial- og helsedirektoratet.
- Legard, Sveinung, 2009. Transition from Education to Work for Young Persons with Impairments and Learning Difficulties in Norway. *Country report for Norway*. nr. Country OECD report.
- Legard, Sveinung, 2013. *De vanskelige overgangene. En kunnskapsoversikt over forskning, politikk og tiltak for å bedre unge funksjonshemmedes overgang til høyere utdanning og arbeid. AFI-rapport 2013:7* Oslo: AFI.
- Lindsay, Sally, 2011a. Discrimination and other barriers to employment for teens and young adults with disabilities. *Disability & Rehabilitation* 33 (15-16):1340-1350.
- Lindsay, Sally, 2011b. Employment status and work characteristics among adolescents with disabilities. *Disability and Rehabilitation* 33 (10):843-854.
- Lindsay, Sally, Tracey Adams, Carolyn McDougall, og Robyn Sanford, 2012. Skill development in an employment-training program for adolescents with disabilities. *Disability and Rehabilitation* 34 (3):228-237.
- Lov 2008-06-20 nr. 42. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Molden, Thomas Hugaas, 2012. Funksjonshemming - definisjoner, operasjonaliseringer og konsekvenser i empirisk forskning, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU, Trondheim.
- Molden, Thomas Hugaas og Tøssebro, 2012. Yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1973-2010. In *Funksjonshemming - definisjoner, operasjonaliseringer og konsekvenser i empirisk forskning*, edited by T. H. Molden. Trondheim: NTNU.
- Nordrik, Bitten, 2008. *Curriculum Vitae: Ung og ufør. Om unge uføres erfarte arvgang fra arbeidslivet og deres fremtidsvurderinger*. DeFacto Kunnskapssenter for fagorganiserte.

- Norvoll, Reidun og Knut Fossetøl, 2010. *Funksjonshemmede og arbeid. En kunnskapsstatus. AFI-notat 13/2010.*
- NOU, 2001:22. *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.*
- NOU, 2012:6. *Arbeidsrettede tiltak.*
- Olsen, Toorunn S, Nina Jentoft, og Hanne Cecilie Jensen, 2009. *Et liv jeg ikke valgte. Om unge uføre i fire fylker. FoU-rapport nr. 9, Kristiansand: Universitetet i Agder og Agderforskning.*
- Ose, Solveig Osborg, Anne Mette Bjerkan, Ivar Pettersen, Karl Gerhard Hem, Arild Johnsen, Jan Lippestad, Bård Paulsen, Tone O Mo, og Per Øystein Saksvik, 2009. *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009). SINTEF-rapport Trondheim.*
- Ose, Solveig Osborg, Karin Dyrstad, Rune Slettebak, Jan Lippestad, Roland Mandal, Ingunn Brattlid, og Heidi Jensberg, 2013. *Evaluering av IA-avtalen (2010-2013). SINTEF-rapport A24444.*
- Pope, Daniel og Clare Bamba, 2005. Has the Disability Discrimination Act closed the employment gap? *Disability & Rehabilitation 27 (20):1261-1266.*
- Prop. 1 S (2011–2012) Statsbudsjettet 2012, Vedlegg
- Prop 1 S (2012-2013) Statsbudsjettet 2013, Vedlegg
- Prop 1 S (2013-2014) For budsjettåret 2014.
- Statsministerens kontor, 2012. Flertallsregjeringens statusrapport. Politisk regnskap Stoltenberg II-regjeringen 2005-2012.
- Riddell, Sheila, Sheila Edward, Elisabet Weedon, og Linda Ahlgren, 2010. *Disability, Skills and Employment: A review of recent statistics and literature on policy and initiatives. Equality and Human Rights Commission Research report 59.*
- Riksrevisjonen, 2013. *Riksrevisjonens undersøkning av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien. nr. 3:3 (2012-2013).*
- Roulstone, Alan, Simon Prideaux, og Mark Priestley, 2009. Report on the employment of disabled people in European countries Country: United Kingdom. Academic Network of European Disability experts (ANED)–VT/2007/005. Leeds, UK: University of Leeds.
- Rusnes, Ingrid, 2010. *Arbeidsrettede tiltak for unge med funksjonsnedsettelse - en kunnskapsoversikt. AFI-notat 2/2010.*
- Skarpaas, Ingebjørg og Ingrid Rusnes, 2008. *Evaluering av sentralforvaltningens trainee-program for høyøyt utdannede personer med funksjonsnedsettelse. AFI-notat 17/2008.*
- Skilbrei, Mai-Len, 2007. *Unge uføres avgang fra arbeidslivet. En kunnskapsoversikt. nr. NOVA Skriftserie 5/05.*
- Steen, Arild H, Sveinung Legard, Jes Erik Jessen, Niels Anker, og Peter G Madsen, 2012. *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. AFI-rapport 5/2012.*
- Thomas, Kathleen C og Alan R Ellis, 2013. Patterns of healthcare use and employment among people with disabilities. *Disability and Health Journal 6 (2):133-140.*

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide Arbeids- og velferdsdirektoratet

Intervjuguide Arbeid- og velferdsdirektoratet om Jobbstrategien

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Personlig bakgrunn

1. Hvor lenge har du jobbet i AV-dir?
2. Hvor lenge har du hatt jobben som koordinator for Jobbstrategien?
3. Bakgrunn – utdanning, tidligere arbeidserfaringer
4. Hva er de viktigste arbeidsoppgavene dine?
5. Hvordan trives du – positive og negative erfaringer

Om Jobbstrategien i Arbeids- og velferdsdirektoratet

6. Hvordan er Arbeids- og velferdsdirektoratet organisert? Er det flere som følger opp Jobbstrategien?
7. Ansatte (bakgrunn, utdanning, kompetanse, fag)
8. Alders- og kjønns sammensetning
9. Visjoner (motivasjon, verdier)

Organisering

10. Hvordan jobber dere med Jobbstrategien i direktoratet?
11. Hvilke oppgaver bruker du mest tid på?
12. Hvordan er arbeidsdelingen med den andre koordinatorstillingen?
13. Er arbeidsdelingen klar? Er rollene tydelig definert?
14. Hvem andre ved direktoratet samarbeider du mest med?
15. Opplever du at arbeidet med Jobbstrategien er lagt godt tilrette for fra direktoratets side?
16. Har dere noe samarbeid med de som følger opp Delmål 2 sentralt?
17. Opplever du at det er gitt klare føringer for hvordan dere skal jobbe med Jobbstrategien? Har dere stor frihet i framgangsmåte og virkemidler?
18. Har dere nok ressurser og kompetanse til å jobbe effektivt med Jobbstrategien?
19. Hvordan følger dere opp fylkeskoordinatorene og arbeidslivcoachene?
20. Hvordan fungerer dette samarbeidet? Har dere gode erfaringer?
21. Er du mye ute i NAV og ved arbeidslivssentrene?

22. Hva har dere lært av prosessen så langt? Har dere gjort endringer underveis i måten dere har jobbet på?

Inntrykk fra arbeidet som gjøres på fylkesnivå

23. Hvordan har organiseringen av Jobbstrategien fungert så langt?
24. Hva kjennetegner de fylkene som har kommet lengst med Jobbstrategien?
25. Hva kjennetegner de fylkene som i mindre grad har lyktes med Jobbstrategien?
26. Hvilke hindringer støter coachene og koordinatorene på?
27. Hvilke tiltak har fungert best? Hvorfor?
28. Hvilke tiltak er lite tatt i bruk/ har fungert dårlig?
29. Har du inntrykk av at målgruppa blir prioritert av NAV-kontorene og på fylkesnivå?

Hvordan informeres det om strategien utad og blant NAVs brukere?

30. Hvordan jobber dere opp mot partene i arbeidslivet?
31. Hvordan jobber dere opp mot funksjonshemmedes interesseorganisasjoner (Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norges Handikapforbund, Unge Funksjonshemmede...)?
32. Er Jobbstrategien godt kjent? Har du inntrykk av at dere når ut?
33. Har du inntrykk av at de på fylkesnivå har lyktes i å gjøre Jobbstrategien kjent?

Hvordan skjer utvelgelsen og prioriteringen av strategiens målgruppe som er unge med funksjonsnedsettelse under 30 år? Hvordan har dere informert om Jobbstrategien blant brukerne?

34. Opplever målgruppa som klart definert i NAV-systemet og ved arbeidslivssentrene?
35. Hva kjennetegner de som får hjelp via Jobbstrategien?
36. Hvordan blir de unge valgt ut? Hvordan foregår matchingen mellom arbeidsgiver og bruker?
37. Opplever du at tiltakene i Jobbstrategien blir rettet mot målgruppa?
38. Har du inntrykk av at det er prioriteringskonflikter mellom ulike målgrupper? Hvem prioriteres – de tyngste eller de letteste?
39. Er det spesielle grupper det er lettere å tilrettelegge for? Er det spesifikke utfordringer ved å nå ut til unge med redusert funksjonsevne?

Avslutning

40. Hvor langt har man kommet i forhold til målsettingen med Jobbstrategien? Er det realistisk å nå målene som er satt?
41. Er det noe du vil legge til om arbeidet med Jobbstrategien, samarbeidet i NAV, kontakt med virksomhetene, erfaringer så langt, andre ting
42. Hvilke grep kan gjøres for å gjøre arbeidet med Jobbstrategien bedre?
43. Er det andre tiltak som kan gjennomføres for å få flere unge med funksjonshemninger ut i jobb?

Intervjuguide - Fylkeskoordinator

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Spørsmål om informantens bakgrunn

1. Hvordan ble du rekruttert? (ekstern utlysning, internt)
2. Utdanning, tidligere arbeidserfaringer, jobbet ved ALS eller NAV?
3. Koordinator – hvor lenge/ har det vært utskiftninger, turnover
4. Gi en kort beskrivelse av NAV fylke og arbeidsplassen din
5. Hvordan trives du – positive og negative erfaringer

Arbeidsoppgaver

6. Hva er de viktigste arbeidsoppgavene dine?
7. Gi en kort beskrivelse av en vanlig arbeidsdag
8. Noe du ser du skulle fått prioritert mer av?
9. Hvor mye tid bruker du ute i felten?
10. Føler du at du har en klar arbeidsbeskrivelse/rollebeskrivelse fra myndighetene? Hva er denne?
11. Opplever du at det er gitt klare føringer for hvordan du skal jobbe med Jobbstrategien? Har du stor frihet i framgangsmåte / virkemidler / målgruppe?

Overordnet forankring

12. Hvilke føringer og styringssignaler mottar du fra overordnet nivå?
13. Hvordan står nasjonale målsetninger seg i møte med en lokal kontekst og iverksettelsespraksis?
14. I hvilken grad finnes det en god forståelse for de overordnede målsetningene med Jobbstrategien ute i de deler av organisasjonen som har et direkte ansvar for å realisere tiltakene
15. På hvilket organisatoriske nivå ligger ansvar for koordinering og gjennomføring av implementeringsprosessen?
 - a. Hva vet du om hvilken rolle de to som er ansatt i direktoratet har i denne sammenheng?
 - b. Har de et overordnet ansvar for å følge opp gjennomføringsstatus i hele landet?
 - c. Eller er deres ansvar først og fremst faglig, dvs. at faglige kriterier/hensyn blir prioritert og ivaretatt i gjennomføringen av tiltakene?
16. Hvilken forbindelseslinje har du til overordnet nivå?

Samarbeid om implementeringsprosessen

17. Hvem er dine viktigste samarbeidspartnere ved implementering?
 - a. NAV-lokal, fylkeskommunen, Arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, andre?

18. Deler dere en felles forståelse for føringer som er lagt fra sentralt hold når det gjelder måten tiltakene skal gjennomføres på?
19. Hvordan samarbeider dere i praksis?
 - a. Kommunikasjon (møtestruktur)
 - b. Arbeidsfordeling
20. Hvordan er samarbeidet organisert?
 - a. Administrative rammevilkår ved implementeringen?
 - b. Benyttes allerede eksisterende samarbeidsmuligheter/-arenaer – internt som eksternt?
21. Hvordan opplever du kapasiteten ved implementering?
 - a. Økonomi til å prioritere gjennomføring av tiltak?
 - b. Personellmessige og faglige rammevilkår?
22. Hvilke muligheter, utfordringer samt grad av involvering, koordinering og samarbeid har kjennetegnet implementeringsprosessen?
 - a. Prosess-støtte underveis?
 - b. Har ledere på ulike nivåer fullmakter og faglig innsikt til å følge opp gjennomføringen av tiltak?
23. Hvilke faktorer (pos./neg.) har vært særlig i viktige for implementeringen her i fylket?
24. Har fylket egen innsats rettet mot ungdom, f.eks. ungdomsteam?

Holdninger og kultur

25. Hvordan opplever du motivasjon, vilje og samarbeid mellom de aktører som er involvert og som har et ansvar for tiltaksgjennomføringen?
26. Har Jobbstrategien en god nok kontekstuell forståelse av sammenheng mellom sykefravær, yrkesdeltakelsen blant yngre personer med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere?
27. Evner man i NAV å integrere aktiviteter og tiltak som har mye til felles?
28. Hvilke holdninger eksisterer til målgruppa i arbeidslivet /arbeidsgivere? Er det noen forskjeller holdninger knyttet til psykiske /fysiske behov for tilrettelegging?

Perspektiver i jobbstrategien

29. Opplever du og de du samarbeider med at tiltakene er riktige for å realisere Jobbstrategien?
30. Er de basert på en riktig forståelse av barrierene i arbeidslivet?
31. Hvilket mulighetsrom eksisterer til tross for strategiens fokus på å bekjempe barrierer?
32. Noe positivt som blir oversett?
33. Er disse fire barrierene de viktigste mot økt yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne?
 - a. Diskrimineringsbarrieren. Personer med nedsatt funksjonsevne kan utsettes for diskriminerende holdninger og handlinger.
 - b. Kostnadsbarrieren. Ved ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne vil mange arbeidsgivere anta at virksomheten kan på -føres en del kostnader ved tilrettelegging av arbeidsplassen og gjennom oppfølging av den enkelte.

- c. Produktivitetsbarrieren. Selv med god tilrettelegging og tett oppfølging av individ og bedrift, vil mange arbeidsgivere vurdere det slik at det blant personer med nedsatt funksjonsevne vil være noen som har lavere arbeidsevne og produktivitet enn andre ansatte.
 - d. Informasjons- og holdningsbarrieren. Personer med nedsatt funksjonsevne blir alt for ofte oversett som verdifull arbeidskraft.
34. Har det vært andre barrierer enn det som er definert over som er viktig å få frem?
35. Hvilken innsats har vært nødvendig spesielt i ditt fylke i arbeidet med å realisere strategien?
36. I hvilken grad er du og samarbeidspartnerne dine rustet til å møte disse barrierene?
37. Hvordan "plasseres" Jobbstrategien opp mot eksempelvis IA-arbeidet?
38. Hvordan foregår arbeidet med å identifisere målgruppa for Jobbstrategien?
39. Hvilke målgrupper er avklart i praksis?
40. Hvordan avgrenses målgruppa for jobbstrategien? Opplevs målgruppa som klart definert?
41. Er det prioriteringskonflikter mellom ulike målgrupper? Hvem prioriteres?
42. Hva kjennetegner målgruppa (stønadskarriere, arbeidslivserfaring)?
43. Hvordan foregår matchingen mellom arbeidsgiver og bruker?

Tiltakene

44. Det vil skje en utvidet bruk av tilretteleggingsgarantier for at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal få en fast kontaktperson i NAV og sikres trygghet og forutsigbarhet mht. Hvordan benyttes ordningen med kontaktpersoner ved NAV-lokal?
- a. Hva kan en arbeidsgiver forvente av økonomisk støtte og hjelpemidler?
 - b. Hva kan deltaker forvente av støtte?
45. Det er kommet på plass en forsøksordning for bruk av mentorer for å styrke oppfølgingen av personer med nedsatt funksjonsevne ute i virksomhetene. Hvordan benyttes ordningen og hvordan fungerer den i praksis?
46. Forsøk med funksjonsassistanse er styrket med 10 mill. kroner slik at den økonomiske rammen for forsøket totalt i 2012 blir om lag 30 mill. kroner. Hva er din praktiske vurdering av ordningen?
47. Det er avsatt 500 nye tiltaksplasser til strategiens hovedmålgruppe. Hvordan er tiltaksplassene utnyttet i ditt fylke?
48. Det er bevilget 25 mill. kroner til et nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Kan du si noe om bruk av tilretteleggingstilskuddet til målgruppa i ditt fylke?
49. Opplever du at tiltakene faktisk har blitt gjennomført?
50. Er det gjort på en måte som understøtter intensjonene og målsetningene med Jobbstrategien?
- a. Hvem har hatt ansvaret, graden av samarbeid internt og eksternt, fylkesvise variasjoner når det gjelder implementering
 - b. Hvordan holdes trykket oppe i tiltaksgjennomføringen?
51. Tiltak du opplever mangler /med fordel kunne vært brukt?
52. Hvordan er bruken og nytte av virkemidlene (mentorordningen, tilretteleggingstilskudd, arbeidsplassvurdering, etc.)?

53. Opplever arbeidsgivere i kommunal sektor at de har tilstrekkelige og gode nok virkemidler i IA-arbeidet?
54. Er det noen av tiltakene som bør endres eller gjøres mer tilgjengelig?
55. Er det noen virkemidler som fungerer best i kombinasjon med andre tiltak?
56. Er det behov for nye tiltak og virkemidler og evt. hvilke?
57. Hvordan bør evt. nye tiltak innrettes?

Informasjonsarbeid

58. I hvilken grad er du som koordinator involvert i informasjonsarbeidet?
59. Hva gjør du konkret for å gjøre strategien kjent internt og utad?
60. AVdir har utarbeidet informasjonsmateriell som stort sett viser folk med fysisk funksjonshemming.
 - a. Dine refleksjoner rundt dette, når Jobbstrategiens målgruppe i stor grad handler om folk som har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske plager?
 - b. Reaksjoner /tilbakemelding fra andre?
61. Har du inntrykk av at Jobbstrategien er godt kjent?

Rapportering/Evaluering

62. Hvordan rapporteres det på aktiviteter og innsats i forbindelse med Jobbstrategien? Hvordan følges rapportering opp?
63. Ligger dette ansvaret hos fylkesleddet?
64. Hvordan foregår din egen tilbakemelding /rapportering av prosessen opp i systemet?
65. Er mål, prosjektplan og tiltak endret og justert underveis?
66. Hva har i så fall blitt endret/justert?
67. Ser du behov for endringer/justeringer som ikke er blitt hørt?

Til slutt:

68. Innspill, anbefalinger om Jobbstrategien? Hvilke grep kan gjøres for å gjøre strategien bedre?
69. Hva gjenstår, er det noe du vil legge til, til slutt?

Intervjuguide - Arbeidslivscoach

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Spørsmål om informantens bakgrunn

1. Hvordan ble du rekruttert? (ekstern utlysning, internt)
2. Utdanning, tidligere arbeidserfaringer, jobbet ved ALS eller NAV?
3. Coach – hvor lenge/ har det vært utskiftninger, turnover
4. Gi en kort beskrivelse av ALS og arbeidsplassen din
5. Hvordan trives du – positive og negative erfaringer

Arbeidsoppgaver

6. Hva er de viktigste arbeidsoppgavene dine?
7. Gi en kort beskrivelse av en vanlig arbeidsdag
8. Noe du ser du skulle fått prioritert mer av?
9. Hvor mye tid bruker du ute i felten?
10. Føler du at du har en klar arbeidsbeskrivelse/rollebeskrivelse fra myndighetene? Hva er denne?
11. Opplever du at det er gitt klare føringer for hvordan du skal jobbe med Jobbstrategien? Har du stor frihet i framgangsmåte / virkemidler / målgruppe?

Overordnet forankring

12. Hvilke føringer og styringssignaler mottar du fra overordnet nivå?
13. Hvordan står nasjonale målsetninger seg i møte med en lokal kontekst og iverksettelsespraksis?
14. I hvilken grad finnes det en god forståelse for de overordnede målsetningene med Jobbstrategien ute i de deler av organisasjonen som har et direkte ansvar for å realisere tiltakene
15. På hvilket organisatoriske nivå ligger ansvar for koordinering og gjennomføring av implementeringsprosessen?
 - a. Hva vet du om hvilken rolle de to som er ansatt i direktoratet har i denne sammenheng?
 - b. Har de et overordnet ansvar for å følge opp gjennomføringsstatus i hele landet?
 - c. Eller er deres ansvar først og fremst faglig, dvs. at faglige kriterier/hensyn blir prioritert og ivaretatt i gjennomføringen av tiltakene?
16. Hvilken forbindelseslinje har du til overordnet nivå?

Samarbeid om implementeringsprosessen

17. Hvem er dine viktigste samarbeidspartnere ved implementering?
 - a. NAV-lokal, ALS rådgivere, koordinator, arbeidsgivere, fylkeskommunen, hjelpemiddelsentralen, andre?

18. Deler dere en felles forståelse for føringer som er lagt fra sentralt hold når det gjelder måten tiltakene skal gjennomføres på?
19. Hvordan samarbeider dere i praksis?
 - a. Kommunikasjon (møtestruktur)
 - b. Arbeidsfordeling
20. Hvordan er samarbeidet organisert?
 - a. Administrative rammevilkår ved implementeringen?
 - b. Benyttes allerede eksisterende samarbeidsmuligheter/-arenaer – internt som eksternt?
21. Hvordan opplever du kapasiteten ved implementering?
 - a. Økonomi til å prioritere gjennomføring av tiltak?
 - b. Personellmessige og faglige rammevilkår?
22. Hvilke muligheter, utfordringer samt grad av involvering, koordinering og samarbeid har kjennetegnet implementeringsprosessen?
 - a. Prosess-støtte underveis?
 - b. Har ledere på ulike nivåer fullmakter og faglig innsikt til å følge opp gjennomføringen av tiltak?
23. Hvilke faktorer (pos./neg.) har vært særlig i viktige for implementeringen her i fylket?

Holdninger og kultur

24. Hvordan opplever du motivasjon, vilje og samarbeid mellom de aktører som er involvert og som har et ansvar for tiltaksgjennomføringen?
25. Har Jobbstrategien en god nok kontekstuell forståelse av sammenheng mellom sykefravær, yrkesdeltakelsen blant yngre personer med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere?
26. Evner man i NAV å integrere aktiviteter og tiltak som har mye til felles?
27. Hvilke holdninger eksisterer til målgruppa i arbeidslivet /arbeidsgivere? Er det noen forskjeller holdninger knyttet til psykiske /fysiske behov for tilrettelegging?

Perspektiver i jobbstrategien

28. Opplever du og de du samarbeider med at tiltakene er riktige for å realisere Jobbstrategien?
29. Er de basert på en riktig forståelse av barrierene i arbeidslivet?
30. Hvilket mulighetsrom eksisterer til tross for strategiens fokus på å bekjempe barrierer?
31. Noe positivt som blir oversett?
32. Er disse fire barrierene de viktigste mot økt yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne?
 - e. Diskrimineringsbarrieren. Personer med nedsatt funksjonsevne kan utsettes for diskriminerende holdninger og handlinger.
 - f. Kostnadsbarrieren. Ved ansettelse av personer med nedsatt arbeidsevne vil mange arbeidsgivere anta at virksomheten kan på -føres en del kostnader ved tilrettelegging av arbeidsplassen og gjennom oppfølging av den enkelte.

- g. Produktivitetsbarrieren. Selv med god tilrettelegging og tett oppfølging av individ og bedrift, vil mange arbeidsgivere vurdere det slik at det blant personer med nedsatt funksjonsevne vil være noen som har lavere arbeidsevne og produktivitet enn andre ansatte.
 - h. Informasjons- og holdningsbarrieren. Personer med nedsatt funksjonsevne blir alt for ofte oversett som verdifull arbeidskraft.
33. Har det vært andre barrierer enn det som er definert over som er viktig å få frem?
34. Hvilken innsats har vært nødvendig spesielt i ditt fylke i arbeidet med å realisere strategien?
35. I hvilken grad er du og samarbeidspartnerne dine rustet til å møte disse barrierene?
36. Hvordan "plasseres" Jobbstrategien opp mot eksempelvis IA-arbeidet?
37. Hvordan foregår arbeidet med å identifisere målgruppa for Jobbstrategien?
38. Hvilke målgrupper er avklart i praksis?
39. Hvordan avgrenses målgruppa for jobbstrategien? Opplevs målgruppa som klart definert?
40. Hva kjennetegner målgruppa (stønadskarriere, arbeidslivserfaring)?
41. Hvordan foregår matchingen mellom arbeidsgiver og bruker?
42. Hvordan beskriver du målgruppa for arbeidsgiverne?

Tiltakene

43. Det vil skje en utvidet bruk av tilretteleggingsgarantier for at arbeidsgivere og arbeidssøkere skal få en fast kontaktperson i NAV og sikres trygghet og forutsigbarhet mht. Hvordan benyttes ordningen med kontaktpersoner ved NAV-lokal?
- a. Hva kan en arbeidsgiver forvente av økonomisk støtte og hjelpemidler?
 - b. Hva kan deltaker forvente av støtte?
44. Det er kommet på plass en forsøksordning for bruk av mentorer for å styrke oppfølgingen av personer med nedsatt funksjonsevne ute i virksomhetene. Hvordan benyttes ordningen og hvordan fungerer den i praksis?
45. Forsøk med funksjonsassistanse er styrket med 10 mill. kroner slik at den økonomiske rammen for forsøket totalt i 2012 blir om lag 30 mill. kroner. Hva er din praktiske vurdering av ordningen?
46. Det er avsatt 500 nye tiltaksplasser til strategiens hovedmålgruppe. Hvordan er tiltaksplassene utnyttet i ditt fylke?
47. Det er bevilget 25 mill. kroner til et nytt forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Kan du si noe om bruk av tilretteleggingstilskuddet til målgruppa i ditt fylke?
48. Opplever du at tiltakene faktisk har blitt gjennomført?
49. Er det gjort på en måte som understøtter intensjonene og målsetningene med Jobbstrategien?
- a. Hvem har hatt ansvaret, graden av samarbeid internt og eksternt, fylkesvise variasjoner når det gjelder implementering
 - b. Hvordan holdes trykket oppe i tiltaksgjennomføringen?
50. Tiltak du opplever mangler /med fordel kunne vært brukt?
51. Hvordan er bruken og nytte av virkemidlene (mentorordningen, tilretteleggingstilskudd, arbeidsplassvurdering, etc.)?

52. Opplever arbeidsgivere i kommunal sektor at de har tilstrekkelige og gode nok virkemidler i IA-arbeidet?
53. Er det noen av tiltakene som bør endres eller gjøres mer tilgjengelig?
54. Er det noen virkemidler som fungerer best i kombinasjon med andre tiltak?
55. Er det behov for nye tiltak og virkemidler og evt. hvilke?
56. Hvordan bør evt. nye tiltak innrettes?

Informasjonsarbeid

57. I hvilken grad er du som coach involvert i informasjonsarbeidet?
58. Hva gjør du konkret for å gjøre strategien kjent utad og for å bistå arbeidsgivere som tar inn personer fra hovedmålgruppa i sine virksomheter?
59. AV-dir har utarbeidet informasjonsmateriell som stort sett viser folk med fysisk funksjonshemming.
 - a. Dine refleksjoner rundt dette, når Jobbstrategiens målgruppe i stor grad handler om folk som har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske plager?
 - b. Reaksjoner /tilbakemelding fra andre?
60. Har du inntrykk av at Jobbstrategien er godt kjent i arbeidslivet?

Rapportering/Evaluering

61. Hvordan rapporteres det på aktiviteter og innsats i forbindelse med Jobbstrategien?
62. Ligger dette ansvaret hos fylkesleddet?
63. Hvordan foregår din egen tilbakemelding /rapportering av prosessen opp i systemet?
64. Er mål, prosjektplan og tiltak endret og justert underveis?
65. Hva har i så fall blitt endret/justert?
66. Ser du behov for endringer/justeringer som ikke er blitt hørt?

Til slutt:

67. Innspill, anbefalinger om Jobbstrategien?
68. Hva gjenstår, er det noe du vil legge til, til slutt?

Intervjuguide – NAV-kontor

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Informantens bakgrunn

1. Utdanning, tidligere arbeidserfaring
2. Jobbet hvor lenge ved NAV-kontoret? Aetat eller trygd tidligere?
3. Hvordan trives du/dere? Hva er positivt/negativt?
4. Hva er de viktigste arbeidsoppgavene dine/deres?

Om NAV-kontoret og måten dere jobber på (fylket inkludert)

5. Gi en kort beskrivelse av dette NAV-kontoret:
 - a. Antall ansatte
 - b. Organisering – team? Ungdomsteam, Jobbstrategiteam? Tverrfaglighet? Hvordan fordeles brukere på veiledere/saksbehandlere?
 - c. Grad av samkjøring statlig og kommunal del

Målgruppe – avgrensning

6. Hvordan har dere avgrenset målgruppa for Jobbstrategien? Har dere en konkret definisjon/avgrensning?
7. Har dere gjennomført en kartlegging av målgruppa?
 - a. Hvis ja – hvorfor og hvordan? Hvilke muligheter/fortrinn gir en slik kartlegging?
 - b. I hvor stor grad er målgruppa registrert med relevante opplysninger i Arena?
 - c. Hvordan vil du beskrive mulighetene til å foreta gode jobbmatche-søk (i Arena) overfor personer i målgruppa?
8. Hva kjennetegner målgruppa (stønadskarriere, arbeidslivserfaring osv.)?
9. Nedsatt funksjonsevne og nedsatt arbeidsevne – har dere tatt et "valg" her? Hva med mottak av AAP og varigheten av dette?
10. Opplever dere målgruppa som klart definert ovenfra?
11. Er dette motivert arbeidskraft?
12. Har man på sentralt nivå en riktig forståelse av målgruppa, og hvilke utfordringer de har?
13. Vil du si at dere har / har hatt en frihet når det gjelder å velge/definere
 - a. framgangsmåte?
 - b. virkemidler?
 - c. målgruppe?

Tiltakene innenfor Jobbstrategien

14. I hvilken grad har dere benyttet de nye og styrkede virkemidlene innenfor jobbstrategien;
 - a. mentor
 - b. tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere
 - c. funksjonsassistanse
 - d. TG
 - e. Arbeids- og utdanningsreiser
15. Hvilke andre (ordinære) virkemidler er nyttige overfor målgruppa (f.eks. lønnstilskudd)?
16. Hvordan går dere frem for å finne riktig type tiltak for en person som er i målgruppa for Jobbstrategien?
17. Brukes Jobbstrategi-tiltakene mye eller lite? Hva forklarer "nivået"?
18. Er det noen av tiltakene som bør endres eller gjøres mer tilgjengelig?
19. Tiltak/virkemidler du mener mangler?
20. Er det noen virkemidler som fungerer best i kombinasjon med andre tiltak?
21. Ser dere noen effekt av TG på overgang fra praksis til jobb?
22. Er dere gode på å finne det rette tiltaket/tilbudet? (vs. "vanetenking" og tendensen til å bare velge blant de tiltakene man kjenner best fra før...)? Har dere brukt tid på opplæring /kursing for å bli kjent med de nye virkemidlene?
23. Målgruppa skal prioriteres innenfor den samlede rammen av arbeidsmarkedstiltak (rammestyrte virkemidler) – hvordan vil du beskrive tiltaksøkonomien? Klarer dere å prioritere målgruppa for Jobbstrategien i tilstrekkelig grad innenfor den totale tiltakspotten?
24. Legger dere vekt på å bruke tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv?
25. Hvilke holdninger eksisterer til målgruppa i arbeidslivet /arbeidsgivere? Er det noen forskjeller holdninger knyttet til psykiske /fysiske behov for tilrettelegging?

Oppfølging av brukerne

26. Standard for arbeidsrettet brukeroppfølging skal være innført innen 1.aug 2013 – hva er status for dere i implementeringa av dette?
27. Hva er essensen i denne standarden?
28. Kvalitet i oppfølgingen av brukerne – hva handler dette om for dere?
29. Hva gjør dere for å sikre god kvalitet i oppfølgingen av brukerne?
30. Har veilederne i mottaket ved dette NAV-kontoret god kunnskap om arbeidsmarkedet, ledige stillinger og aktuelle tiltak for ledige?
31. Gjør dere noe konkret for å øke markedskompetansen?
32. Fokuserer dere på muligheter for arbeid allerede i første møte med brukerne?
33. Er dere gode på å formidle brukere til arbeid?
34. Hvordan foregår matchingen mellom arbeidsgiver og bruker?
35. Klarer dere å finne brukere/kandidater til de virksomhetene som har "døra åpen"?

Forankring av Jobbstrategien i kontoret og hos ledelsen

36. Hvilke føringer og styringssignaler er gitt for det arbeidet dere gjør/skal gjøre, og fra hvilket nivå er de gitt?
37. Hvordan er "stemningen"/holdningen til Jobbstrategien ved dette kontoret?
38. Er det noe spesielt dere har lagt vekt på for å få til en (god) gjennomføring av Jobbstrategien? Noen spesielle prioriteringer/satsinger dere har gjort, som er relevant for Jobbstrategien?
39. Hvordan er kapasiteten/ressursene ved dette kontoret med tanke på å realisere Jobbstrategien? Personellmessige og faglige rammevilkår?
40. Hva har kjennetegnet implementeringsprosessen? (muligheter, utfordringer, grad av involvering, koordinering og samarbeid)
41. Prosess-støtte underveis?
42. Har ledere på ulike nivåer fullmakter og faglig innsikt til å følge opp gjennomføringen av tiltak?
43. Er ledelsen ved dette kontoret opptatt av Jobbstrategien?
44. Evner man i NAV å integrere aktiviteter og tiltak som har mye til felles?

Jobbstrategiteam – ungdomsteam

45. Hvem er med i Jobbstrategiteamet? Hvor ofte møtes dere? Hvordan er dere organisert? Fungerer organiseringen?
46. Hvem er med i ungdomsteamet? I hvor stor grad er det overlapning mellom disse to teamene?
47. Hva er bakgrunnen for at det ble opprettet et eget Jobbstrategiteam? Hvem tok initiativet?
48. Aktiviteter i teamet?
49. Suksessfaktorer – hvorfor fungerer dette her, hvorfor er ikke noe dette som er opprettet i alle de større byene? Kjenner dere til andre NAV-kontor som har valgt å organisere seg på lignende måter?
50. Samarbeid med
 - a. Hjelpemiddelsentralen
 - b. Arbeidslivssenteret
 - c. Fylkesleddet (ARK, arbeid og psykisk helse)
 - d. Coach
 - e. Koordinator for JS / TG
51. Resultater
 - a. 14a-vedtak, aktivitetsplan
 - b. Antall brukere i jobb /praksis i ordinær / praksis i skjermet / IA-plass
 - c. TG

Samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av Jobbstrategien

52. Internt samarbeid (NAV)
53. Hvem er deres viktigste samarbeidspartnere i gjennomføringen av Jobbstrategien? (NAV Fylke, Arbeidslivssenteret, hjelpemiddelsentralen, andre?)
54. Har dere noe samarbeid med arbeidslivscoachen i fylket?
 - a. Hva gjør coachen?

- b. I Jobbinstruksen til coachene står det at de skal "fungere som ressurspersoner for NAV, som bidrar til å identifisere potensielle arbeidsgivere til personer i målgruppa for jobbstrategien" – hvordan er dine/deres erfaringer her?
 - c. Vet du om coachen gir støtte til arbeidsgivere i krevende enkeltsaker, dvs. som omfatter personer i jobbstrategiens målgruppe?
55. Har dere noe samarbeid med fylkeskoordinatoren?
- d. Hva gjør koordinatoren?
 - e. I Jobbinstruksen står det at Fylkeskoordinatorene skal "være pådrivere, koordinere og støtte arbeidet med jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne i tett samarbeid med NAV-kontorene" – hva er dine/deres erfaringer her?
56. Hvordan samarbeider dere med ressursgruppa for Jobbstrategien /tilretteleggingsgarantien ved fylket?

Eksternt samarbeid

- 57. Har dere noe samarbeid med skole-/utdanningssektoren?
- 58. Har dere noe samarbeid med helsevesenet (og kanskje spesielt psykiatri?)
- 59. Andre?

Til slutt

- 60. Har du noen innspill eller anbefalinger til Jobbstrategien? Hvilke grep kan/bør gjøres for å sikre en god/bedre gjennomføring av strategien?

Intervjuguide – arbeidsgiver

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Informantens bakgrunn

1. Stilling
2. Bakgrunn – utdanning, jobbet her lenge?
3. Hvordan trives du?
4. Om bedriften – hva slags bedrift er dette? Antall ansatte?
5. Hvordan er arbeidsmiljøet? God tone? Inkluderende? Variert?
6. Har dere IA-avtale? Hvilke erfaringer har du med å være IA-virksomhet? Har dere god kontakt med IA-rådgiveren? Hva bruker dere IA-rådgiveren til?

Om praksisplassen

7. Hvem er det dere har ute på praksis? Hvor lenge har vedkommende vært her? Hva er tidsperspektivet – skal være her lenge? Hva er formålet med praksisen?
8. Rammer: hva bidrar NAV med? Får personen lønn fra dere?
9. Er personen flink? Hva bidrar hun eller han med? Får dere noe utav det dette?
10. Hvordan fikk dere i stand praksisplassen? Hvem tok initiativ?
11. Hvordan fungerer det å ha mentor? Hva er bra? Hva er mindre bra?
12. Hva slags tilrettelegging trenger personen? Hvilke ting er viktig å ta hensyn til? Hva slags oppfølging gir dere?
13. Fikk dere tilretteleggingsgaranti fra NAV? Var dette nyttig? Er det noe dere ville ha hatt?
14. Hvem i NAV har dere kontakt med? NAV-kontoret, arbeidslivssenteret? Hvordan fungerer dette? Merker du noen forskjell på NAV-kontoret og arbeidslivssenteret?
15. Hva slags oppfølging får bedriften fra NAV av arbeidspraksisen?
16. Har bedriften en fast kontaktperson i NAV? Hvordan fungerer dette? Hvor ofte har dere kontakt?
17. Har dere hatt personer ute på praksis tidligere? Hvordan fungerte dette? Har du hatt kontakt med NAV tidligere?

18. Om prosessen: rekruttering – oppstart – "normalisering"/ferdig opplært: hva kjennetegner de ulike fasene? Hvordan har dette utviklet seg underveis? Har dere en plan dere følger? Evaluerer dere underveis?
19. Hva slags reaksjoner har dere fått fra kollegene? Er de positive til at bedriften har inne en person på praksis?

Til slutt

20. Hva var avgjørende for at dere valgte å tilby praksisplass?
21. Hvis dere var skeptisk, hva skyldtes dette? Var skepsisen velbegrunnet?
22. Har dere diskutert å bruke praksisplasser som en måte å rekruttere? Kan fast ansettelse være aktuelt (evt. ta større del av lønnskostnadene)?
23. Kommer dere til å tilby praksisplasser igjen senere? Hvorfor/hvorfor ikke? Får dere noe igjen for å ha folk ute i praksis, eller gjør dere det for å være grei/ta samfunnsansvar?
24. Er det noe du savner/har savnet av oppfølging fra NAV?
25. Er det noe du ser at dere som arbeidsgiver kunne gjort annerledes, eller ville gjort annerledes hvis dere skulle gjøre det i dag?

Intervjuguide – arbeidstaker

Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne

Informantens bakgrunn

1. Utdanning, alder
2. Har du jobbet noe tidligere?
3. Jobbet der lenge? Skal jobbe her lenge?
4. Hva er de viktigste arbeidsoppgavene dine?
5. Hvordan trives du? Hva er positivt/negativt?
6. Føler du deg trygg? Har du noen å spørre hvis du er usikker?
7. Liker du arbeidskollegene dine?
8. Liker du arbeidsoppgavene?
9. Hva er det viktigste du har lært her?
10. Har du lyst til å jobbe her senere? Hva har du lyst til å jobbe med når du blir voksen? Hva ser du for deg at du gjør om ett år? Tre år? Fem år?
11. Tenker du å ta mer utdanning?

Om praksisen

12. Hvordan fikk du praksis her?
13. Hva slags kontakt har du med NAV nå?
14. Hvordan kom du i kontakt med NAV?
15. Har du en fast kontaktperson? Hvordan fungerer dette? Hvor ofte har dere kontakt?
16. Har du hatt kontakt med NAV tidligere? Hva slags kontakt har du hatt med NAV tidligere? Hvordan fungerte dette?
17. Hva slags hjelp får du fra NAV?
18. Er du fornøyd med den hjelpen du får fra NAV? Er det noe du savner?
19. Får du noen spesiell oppfølging/ tilrettelegging?

20. Hvordan fungerer det å ha mentor? Hva er bra? Hva er mindre bra?
21. Har du en tilretteleggingsgaranti?
22. Om prosessen: rekruttering – oppstart – "normalisering"/ferdig opplært: hva kjennetegner de ulike fasene? Hvordan har dette utviklet seg underveis?
23. Har det vært noen spesielle utfordringer underveis? Hvordan har dere løst disse?



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no