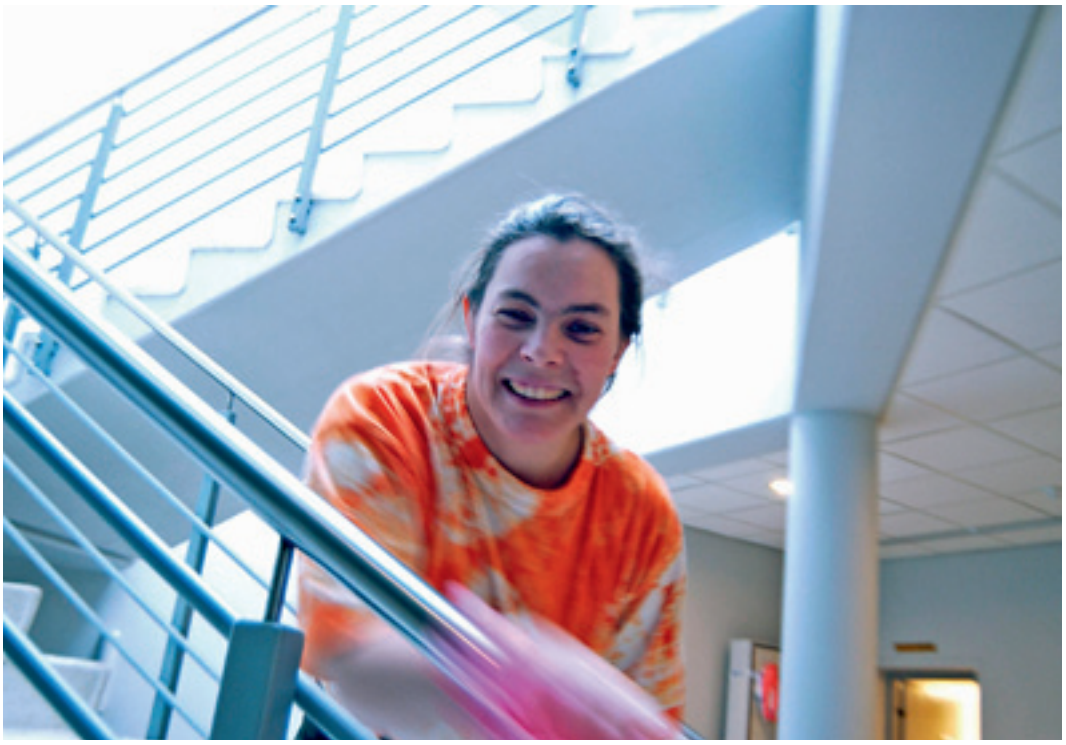
Arbeid, yrkesopplæring og politikk

Forbundsleder Jens Petter Gitlesen,
NFU (Norsk Forbund for Utviklingshemmede),
E-post: jpg@nfunorge.org

Arbeidstilbudet var et stebarn i ansvarsreformen, siden midten av 1990-tallet er det lite som er vesentlig bedre på feltet. Dette forhindrer ikke at mange kan ha gode og interessante jobber i ordinær sektor. Men løsningen synes først og fremst å finnes på individnivå og ikke i det statlige forvaltningssystemet.



Fra NFUs bildearkiv.

Debatten rundt fremtidens arbeidsmarkedstiltak for mennesker med utviklingshemning er i stor grad rettet mot ulike måter å organisere tilbudet på. Men lite tyder på at fremtidens arbeidsmarkedstiltak først og fremst er et spørsmål om organisering og tilrettelegging av tiltakene. Flaskehalsen finner en i fordommene og i politikkens vesen. Fordommene er av det mest rammende slaget, nemlig slike som svært få er i nærheten av å reflektere over. Politikken er ikke knyttet direkte til de politiske partiene, men til alle de prosessene som er med å avgjøre hva samfunnet prioriterer og hva en ikke holder fokus på.

En sak er de statlige arbeidsmarkedstiltakene, en helt annen sak er de kommunale. I Norge har en lov til å gjøre alt som ikke er forbudt. Kommunene har en generell plikt i til å sikre en aktiv og meningsfull tilværelse for dem som er avhengig av bistand og tilrettelegging for å sikre et godt liv. Arbeid er vanlig og oppleves som særdeles meningsfullt for de fleste. Det finnes mange eksempler på at det å sikre personer med utviklingshemning et arbeid er svært mye rimeligere enn dagsentertilbud. En har også uttallige eksempler på at meningsfullt arbeid har gjort underverker mht. humør, sosial deltakelse og andre trivselsindikatorer. Det at arbeid er et viktig gode, er noe som gjelder de fleste både med og uten utviklingshemning.

Utviklingen de siste tiårene

I følge Ellingsen (2011) er antallet tiltaksplasser innen Varig tilrettelagt arbeid (VTA) for personer med utviklingshemning i dag 75% av nivået i 1995. I følge st.meld. 47 (1989-90) (s. 51) var arbeidstilbudet noe som skulle bygges ut etter hvert.

Vi vet at statlige føringer ikke trenger å være mer enn noen velmenende ord på papir. Disse erfaringene er ikke spesifikke for arbeidsfeltet, men felles for politikken på alle livsområdene til mennesker med utviklingshemning. Institusjonslignende boformer vokser frem til tross for politiske målsetninger om normalisering. Segregeringen i skolen tiltar til tross for politiske målsetninger om inkludering. Bruken av psykiatriske medisiner mot mistrivsel er omfattende og synes ikke å avta til tross for utbyggingen av spesialisthelsetjenesten. Utviklingen skyldes ikke vond vilje. Utviklingen skyldes heller ikke enkeltpersoner eller enkeltinstanser. Utviklingen er resultat av et kontinuerlig pågående spill som ingen helt forstår. Men spillet har alltid vært slikt at mennesker med utviklingshemning kommer tapende ut.

Fra slutten av 1960-tallet og frem til reformen var det jevnlig presseoppslag om uverdige livsforhold. Fagfolk reagerte og Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU, den gang Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (NFPU)) ble dannet som en reaksjon på uverdige livsforhold. Fra 1970-tallet til midten på 1990-tallet ble det tatt mange initiativ og iverksatt mange tiltak for å forbedre livsforholdene til mennesker med utviklingshemning. Reformen var et stort løft både for staten og kommunene. Det å sikre folk eget hjem og arbeidet med å få etablert kommunale tjenester var stort sett gjort mot slutten av 1990-tallet. Omtrent samtidig forsvant de øremerkede midlene og annen statlig detaljstyring. Etter dette senket glemselens slør seg over politikkfeltet. De områdene som det ikke ble satset på fra starten av reformen, ble først glemt.

«Det blir feil når store grupper av arbeidslause ungdommar og innvandrarar ikkje får eit tilbod fordi dei er fortrengte av folk som kunne hatt eit dagtilbod hos kommunen», sa NAV-direktøren i Sogn & Fjordane i et forsvar for reduksjonen i varig tilrettelagt arbeid (VTA) til avisen Firda den 14. april 2011. Det mest oppsiktsvekkende var ikke at NAV-direktørens utsagn var langt utenfor direktørens mandat og stikk i strid med nasjonal politikk. Fraværet av reaksjoner på NAV-direktørens uttalelser forteller langt mer.

Brofossutvalgets innstilling

Nylig kom Brofossutvalget (NOU 2012: 6: Arbeidsrettede tiltak) med sin innstilling. Som en gjennomgang av tilstanden og mulighetene innenfor skjermet sektor, gir innstillingen en omfattende dokumentasjon. Som et fundament for fremtidig arbeidsmarkedspolitikk overfor mennesker med utviklingshemning, er utredningen for veik. Innstillinger med dissens gir store politiske spillerom for myndighetene. Den tredelte innstillingen gir få føringer for eventuelle forslag fra statlige myndigheter. Det meste av utspill som måtte komme fra myndighetene, kan begrunnes i en påstand

eller forslag fra Brofossutvalget. Brofossutvalgets innstilling har flere mangler:

- Innstillingen omtaler i liten grad hvordan mennesker med utviklingshemning skal kvalifiseres til arbeidslivet. Relevant yrkesfaglig opplæring for elever med utviklingshemning hører til sjeldenhetene. I alle andre utredninger om yrkesdeltakelse og arbeidsliv vektlegges betydningen av utdanning og kompetanse. Tiltak for å sikre en god yrkesopplæring er ikke omtalt i Brofossutvalgets innstilling. En kan unnskylde Brofossutvalget og si at yrkesopplæring hører inn under Kunnskapsdepartementet og ikke under Arbeidsdepartementet. En slik unnskyldning er en mager trøst all den tid Kunnskapsdepartementet aldri har omtalt saken. Skal elever med utviklingshemning få en yrkesopplæring, krever det engasjement både fra kunnskapsfeltet og fra arbeidsmarkedsfeltet.
- De statlige styringssystemene omtales ikke i innstillingen. Fine og velmenende stortingsvedtak har lite å si så lenge de ikke følges opp. Det er tradisjon for ikke å følge opp politiske vedtak knyttet til livsforholdene til mennesker med utviklingshemning. For 23 år siden kom st.meld. 47 (1989-90) *Om gjennomføring av reformen for psykisk utviklingshemmede*. Meldingen sier at arbeidstilbudet skal bygges opp etterhvert (se side 51). Fra opplæringsfeltet og omsorgstjenestene, vet vi at selv et godt lovverk ikke trenger å ha betydning. Det viktigste er ikke hvilke målsetninger og tiltak myndighetene bestemmer, men hvordan en skal sikre bærekraftige styringssystemer som sikrer at målsetningene ikke glemmes og at det utvikles tiltak for å realisere målsetningene. Ansvarsreformen sporet ikke av fordi Stortinget forlot reformens målsetninger. Ansvarsreformen sporet av fordi alt for mange sentrale aktører hadde glemt reformens målsetninger. Ingen av aktørene hadde utviklet virkemidler for å sikre reformens målsetninger. De statlige styringssystemene som skulle sikre de nasjonale målsetninger, var for svake.
- Brofossutvalget omtaler en rekke steder behovet for tiltaksplasser, men det blir aldri presisert hvem som har behov og hvem som ikke har behov for arbeid eller tiltaksplasser. Når en i offentlige dokumenter og forskningsrapporter fokuserer på behov, så er det slett ikke folks behov for arbeid som blir belyst. Under HVPU ble det etablert produksjonsverksteder. Her var det vanlig med mindre arbeidslag som ble ledet av en arbeidsleder (se NOU 1980:27). Da den gang Aetat overtok ansvaret for finansieringen av virksomhetene, ble det etablert finansieringsordninger som dekker en arbeidsleder per fem tiltaksplasser. Denne historiske overlevelsen lever i beste velgående. Men i dag blir de som kan arbeide innenfor slike bistandsrammer, definert som å ha behov for arbeid, mens de som trenger mer bistand, ikke har behov for arbeid. Det finnes overhodet ikke holdepunkter for å si at personer med store bistandsbehov ikke har behov for arbeid. Brofossutvalget synes å bygge på fordommen at behovet for arbeid er knyttet til funksjonsevne og avtakende med folks bistandsbehov.

Fra NFUs bildearkiv.

Yrkesopplæring og den videregående skolen

Den videregående skolen tilbyr 12 ulike utdanningsprogram. Alle elever skal tas inn på ett av disse utdanningsprogrammene. Innen hvert program kan en velge ulike programområder. Til utdanningsprogrammene og de tilhørende programområdene er det fagplaner med opplæringsmål. For elever flest sikrer fagplanenes opplæringsmål at den videregående opplæringen fører frem til kompetanse i yrket eller til studiet som eleven skal fortsette med etter endt utdanning.

Frem til 2011 var det vanlige at elever med utviklingshemning ble tatt inn på videregående skole på ikke-eksisterende utdanningsprogram som «hverdagslivstrening», «arbeidslivstrening», «undervisning i smågruppe» m.m. NFU gjorde Utdanningsdirektoratet klar over praksisen. Bente Thorsen (Frp) stilte spørsmål til kunnskapsminister Kristin Halvorsen om saken i Stortingets ordinære spørretime den 16.12.2009. Utdanningsdirektoratet har presisert regelverket for inntak til videregående opplæring for søkere med rett til spesialundervisning gjentatte ganger, senest i 2011 (Utdanningsdirektoratet, 2011).

Slike ikke-eksisterende opplæringsprogram har selvsagt ingen fagplan. På den annen side har elever med utviklingshemning stort sett fritak fra fagplanen selv om de tas inn på eksisterende opplæringsprogram. Konsekvensen er at opplæringens målsetninger i stor grad må defineres av læreren og sjelden er i samsvar med yrkesfaglige krav.

NAV har et ansvar for å bistå folk til å finne et arbeid. Verken fylkeskommunen eller lærerne i den videregående skolen har et slikt ansvar. Men NAV kommer vanligvis først på banen etter at eleven

har avslutter den videregående skolen. Situasjonen er absurd: Elever med utviklingshemning utdanner seg på yrkesfaglig utdanningsprogram uten å få yrkesfaglig opplæring. Lærerne gjør utvilsomt så godt de kan, men så lenge de ikke kjenner elevens fremtidige yrke, kan de individuelle opplæringsmålene ikke være i samsvar med yrkesopplæringsbehovet.

Det hører med til historien at mange elever med utviklingshemning i dag får en viss yrkespraksis ved at de er «utplassert» i en bedrift noen dager per uke. Utplasseringen er ikke kompetansegivende, inngår sjelden i planleggingen av skolegangen, og det foreligger vanligvis ingen opplæringskontrakt mellom eleven og bedriften. Utplasseringsordningen er utelukkende et resultat av velvilje fra bedriftens side. Ordningen er uregulert og inngår ikke som en del av yrkesutdanningssystemet.

Løsningen på manglende opplæringsmål og manglende yrkesopplæring ligger i koordinering mellom skole og arbeidsliv. Tiltakene som kan brukes, er lærekandidatordningen som er hjemlet i opplæringsloven, og individuell plan (IP). IP er hjemlet bl.a. i NAV-loven og helse- og omsorgstjenesteloven. Regjeringen har nå foreslått å lovfeste retten til IP i også i opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 2012). I lærekandidatordningen velges det ut kompetansemål fra det som kreves for å ta et fagbrev. Lærekandidatordningen inngår blant annet i hovedavtalen mellom LO og NHO 2010-2013.

Personer med diagnosen utviklingshemning får i praksis ikke ordinære arbeidsplasser på ordinære arbeidsbetingelser. Arbeid er enten sikret gjennom tiltak fra NAV eller gjennom private løsninger. Så godt som alle med utviklingshemning har uføretrygd. Utfordringen er at eventuelt tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak først blir kjent etter den videregående opplæringen er avsluttet. Skal mennesker med utviklingshemning få en yrkesopplæring, må NAV involveres før eleven begynner på videregående skolen. Innen rammen av individuell plan, bør opplæringen rettes mot arbeidsoppgavene som venter etter den videregående skole. Elevens individuelle opplæringsplan bør inngå som en del av elevens individuelle plan.

Det finnes flere enkelttilfeller hvor elever med utviklingshemning har fått en yrkesopplæring ved bruk av lærekandidatordningen. Line Haubakk har de siste 15 årene arbeidet på frisørsalong i Bodø. Augen Forsberg arbeider med matlaging på Nesbyen kro. Begge eksemplene er beskrevet av Munthe-Kaas (2010).

OKvta var landets første opplæringskontor for VTA-bedrifter i Østfold. Fra nettsidene (www.oktvta.no) kan en lese at OKvta nå har ca. 80 lærekandidater. Oktav AS står for opplæringskontoret for tilrettelagt arbeid i Vestfold, og er landets andre opplæringskontor. Etableringen er inspirert av OKvta i Østfold, men har som utgangspunkt at de ønsker å satse på en bredere målgruppe. Så langt har Oktav AS formidlet mellom 10 og 20 lærekandidater ut til eierbedriftene. Oktav AS anslår at de vil kunne ta imot 50 til 60 kandidater i løpet av få år (se omtale på ASVL sine nettsider: www.asvl.no).

Lærekandidatordningen bør være i bedriftens, elevens og fylkeskommunens interesse. Samfunnsøkonomisk er lærekandidatordningen svært lønnsom. Bedriften vil få mer kompetent arbeidskraft. Eleven vil få en relevant yrkesopplæring. Fylkeskommunen vil kunne gi elever med utviklingshemning en bedre og mer relevant opplæring. Elever med utviklingshemning kan ha rett til utvidet tid i den videregående skolen. Mange er fem år på videregående skole. Med en planmessig yrkesopplæring rettet mot en lærekandidatordning kan yrkesopplæringen for elever med utviklingshemning også følge det kjente mønsteret med to år på skole og to år i bedrift. Fylkeskommunen vil spare store beløp ved at lærekandidatordningen benyttes. Det er unødvendig å argumentere for at en langt bedre yrkesopplæring som gjennomføres på kortere tid, er samfunnsøkonomisk forsvarlig.

Statlige styringssystemer

Varig tilrettelagt arbeid er den vanligste formen for tiltak overfor mennesker med utviklingshemning. Ordningen er hjemlet i «Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.». Fra § 11-2 kan en lese at «Tiltaket er rettet mot personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle.»

Ser en bort i fra dem som kunne dratt nytte av andre arbeidsmarkedstiltak, vil nær sagt alle voksne med utviklingshemning inngå i målgruppen for forskrift om arbeidsrettede tiltak § 11-2. I praksis er ikke forskriften begrensende. Totalt antall tiltaksplasser bestemmes i statsbudsjettet. Arbeidsdepartementet og NAV bestemmer fordelingen av tiltaksplasser på ulike fylker. Fordeling av tiltak mellom ulike kommuner og diagnosegrupper avgjøres av NAV på fylkesnivå.

Ingen vet hvor mange personer med utviklingshemning som arbeider under VTA. Söderstrøm og Tøssebro (2011) estimerer at 13% av voksne med utviklingshemning har vedtak om VTA. Antar en at det fins ca. 16.000 voksne med utviklingshemning, skulle dette tilsi at 2080 personer med utviklingshemning har vedtak om VTA. I følge Spjelkavik m.fl. (2012) har 34 % av deltakerne i VTA en utviklingshemning, noe som skulle tilsi 2711 personer. Til tross for sprikende tall her, er VTA det feltet hvor oversikten trolig er best.

Alle har rett til en aktiv og meningsfull tilværelse også på dagtid. I Rundskriv «I-5/2007 – Aktiv omsorg – sentral del av et helhetlig omsorgstilbud», fra Helse- og omsorgsdepartementet kan en lese at «Tilbud om dagaktiviteter er derfor også en del av det kommunale omsorgstjenestetilbudet». Kommunale dagaktiviteter er en løsning for dem som ikke får et tilbud om arbeid. Den statlige styringslogikken er altså at staten bestemmer hvor mange som skal få tiltaksplasser. Som en konsekvens av dette bestemmer staten hvor mange personer som skal være avhengig av kommunale dagtilbud.

Ordningen skaper flere utfordringer. Det er mange kommuner, og det statlige tilsynet med tilbud om dagaktivitet er fraværende. Kommunene har stor frihet

i organiseringen av sitt dagtilbud. NFU har lokallag i ca. 190 av landets kommuner og makter ikke å følge opp forholdene i alle kommunene. Når NFU engasjerer seg, er manglende eller svakt dagtilbud et vanskelig forhold å få rettet opp. Det kommunale selvstyret står sterkt i forhold til individets rett når det gjelder retten til meningsfullt dagtilbud.

I noen kommuner er dagtilbudet til forveksling likt en arbeidsplass innen skjermet sektor. Andre kommuner kjøper arbeidsplasser av arbeidsmarkedsbedrifter. Da vil det kun være formelle skiller mellom et arbeidsmarkedstiltak og et kommunalt dagtilbud organisert som arbeid. Men i noen kommuner har dagtilbudet mer karakter av oppbevaring enn av arbeidsaktivitet. I følge Söderström og Tøssebro, har «ingen dagtilbud» og «dagtilbud uten karakter av produksjon» vokst fra å omfatte 33% av voksne med utviklingshemning i 2001 til 48% i 2010.

NFU erfarer at dagtilbud i økende grad blir en integrert del av bofellesskapet. I Trondheim kommune er det innført felles ledelse for «botiltak» og dagtilbud. I tillegg skal det være personalflyt mellom «botiltakene» og dagtilbudet (se Trondheim kommune 2010). I forbindelse med nedleggelse av dagtilbud i Stavanger kommune, uttalte levekårssjef Marit Bore til Stavanger Aftenblad den 07.05.2012 at de som mister aktivitetstilbudet sitt får disse erstattet i boligen.

Ansvarsreformen var i sin tid fullfinansiert av staten. Men med overgangen fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd er det umulig å identifisere de statlige overføringene knyttet til mennesker med utviklingshemning. Statsbudsjettet er slik innrettet at kommunene får kompensert for alle forhold som ut i fra statistiske betraktninger synes å påvirke kommunenes utgifter, slik disse fremkommer i KOSTRA. Antall personer over 16 år

Fra NFUs bildearkiv.

Fra NFUs bildearkiv.

er en slik faktor som inngår i rammetilskuddet. I tillegg kommer det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester. Problemet er bare at rammetilskuddet til kommunene bestemmes i Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, det samme gjør det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester. Arbeidsmarkedstiltakene bestemmes i budsjettforslaget fra Arbeidsdepartementet.

Finansieringen av arbeidsrettede tiltak er til stede. Problemet er at finansieringen inngår på vidt forskjellige poster i statsbudsjettet og dels er underlagt Arbeidsdepartementet, dels Kommunaldepartementet og dels Helse- og omsorgsdepartementet. Til nå har ingen forsøkt å samordne statsbudsjettets finansiering av arbeidstilbud og dasaktivitet til mennesker med utviklingshemning.

Behovet for tiltaksplasser

Spjelkavik m.fl. (2012) (s. 99) estimerer udekket behov for tiltaksplasser for mennesker med utviklingshemning under 50 år til å være 4600. Men tallene varierer avhengig av kildene som ligger til grunn for de ulike beregningene.

Men spørsmålet om hvem som har behov for arbeid (og eventuelt VTA), kan være krevende å svare på. Spørsmålet om hvem som har behov for arbeid, er heller ikke belyst av Spjelkavik m.fl. (2012).

Fra Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. § 1-3 kan en finne noen krav, men kravene er såpass romslige at nær sagt alle personer med utviklingshemning i arbeidsfør alder, burde kunne omfattes av arbeidsmarkedstiltak. For VTA synes det

eneste reelle kravet å være gitt med § 11-2: «Tiltaket er rettet mot personer som har eller i nær fremtid ventes å få innvilget varig uførepensjon etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Andre arbeidsmarkedstiltak skal være vurdert og funnet å være uaktuelle».

Dagens praksis reguleres verken av forskrifter eller arbeidsevnevurderinger, men av historiske tilfeldigheter. Dagens arbeidsmarkedstiltak er i all hovedsak en arv i fra institusjonstiden. Siden nedleggelsen av HVPU synes behovet for arbeidsplasser å være forvekslet med det å kunne arbeide i team organisert med én arbeidsleder og fem personer med utviklingshemning.

En politikk for fremtidens arbeidstilbud

Det er velkjent at både arbeid og arbeidsmarkedstiltak kan utformes på svært mange måter. Diskusjonen om inkludering i arbeidslivet, bruken av lønnstilskudd eller bruken av arbeid med bistand får for mye oppmerksomhet. Den kritiske faktoren er statens vilje til å følge opp egne vedtak. Viljen kan bli større, men den er ikke ubegrenset. Nettopp derfor bør en være varsom med å bygge ned arbeidsmarkedstiltak som finnes. De mest nærliggende alternativene er kommunale dagtilbud eller ingen dagaktivitet i det hele tatt.

Mennesker med utviklingshemning er få, deres stemme er svak, og en mangler de sterke interessebærerne som profesjoner, store fagmiljø og mektige fagforbund. På alle livsområdene til mennesker med utviklingshemning er det gode politiske målsetninger, men målsetningene har en tendens til å bli festtaler. Og praksis utvikler seg uavhengig av målsetningene og nasjonale politiske vedtak. Skal politikken overfor mennesker med utviklingshemning lykkes, må minst noen av de følgende forutsetningene være oppfylt:

- Sterkere rettigheter til arbeid for de gruppene som er lengst i fra det ordinære arbeidsmarkedet.
- Allianser mellom organiserte interesser som både har politisk makt og som kan tale interessene for mennesker med utviklingshemning.
- Tiltak som fremstår som lønnsomme eller kostnadsbesparende for staten og de statlige etatene og finansieringssystemer for arbeidsmarkedstiltak som fremmer og ikke hemmer tiltakenes målsetning.
- Koordinering mellom opplæringssektoren og arbeidsmarkedssektoren.

Arbeid som individuell rettighet

Ingen har rettskrav på staten til arbeid. Innføring av slike ordninger er heller ikke realistisk politikk i overskuelig fremtid. Men vi vet at mennesker med utviklingshemning og flere andre grupper er såpass langt borte fra det ordinære arbeidsmarkedet at i praksis ingen får ordinær jobb på ordinære betingelser. For disse gruppene bør en absolutt vurdere å innføre en individuell rett til arbeid. Plikten bør ligge på staten og ikke kommunene, kort

og godt fordi det i praksis er umulig å følge opp tilbudet i kommunene.

Politisk brukermakt

Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) er den absolutt største brukerorganisasjonen for mennesker med utviklingshemning. NFU arbeider aktivt med politisk påvirkningsarbeid knyttet til arbeidsmarkedstiltak. Men feltet er fullt av andre aktører og interesser. Felles for de fleste er at organisasjonene er svært mye større og sterkere enn NFU. Uten allianser med arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner, profesjoner og forskningsmiljø, vil en neppe makte å opprettholde påvirkningsarbeidet på et tilstrekkelig nivå for politisk gjennomslag. Velferdsstaten blir stadig mer omfattende, og køen av særinteresser blir stadig lenger. Det blir stadig mer krevende for mennesker med utviklingshemning å komme på den politiske dagsorden.

Lønnsomhet og kostnadsbesparelser

Lønnsomhet og kostnadsbesparelser er ord som vekker politikernes interesser, spesielt i budsjett-tider. Som nevnt er det på statsbudsjettet vanskelig å avdekke samfunnets kostnader og kostnadsreduksjoner. I årets statsbudsjett ble antallet tiltaksplasser innen VTA økt med 200. I arbeidsdepartementets del av statsbudsjettet fremkommer økningen i antallet tiltaksplasser som en kostnadsøkning. Økningen i antallet tiltaksplasser medfører ikke reduserte overføringer til kommunene, men den reduserer kommunenes kostnader til dagsenter og annen dagaktivitet. Økningen i antallet tiltaksplasser innen VTA er altså en økning i overføring til kommunene som ikke fremkommer direkte noe sted i statsbudsjettet.

Det foreligger flere samfunnsøkonomiske analyser som viser at arbeid er mer lønnsomt enn alternativene (Andersen og Laland, 2011). Imidlertid er slike undersøkelser metodisk krevende. For det første er det knapt grenser for hvor dårlig og uforsvarlig et dagtilbud kan være, det er omtrent like ubegrenset hvor kostnadskrevende et tilbud kan være. Konsekvensene av et uforsvarlig tilbud gjennom mange år kan være svært alvorlige for den enkelte. Metodisk vil det være vanskelig å kontrollere både for kvalitet og for konsekvenser. På den annen side er det svært vanskelig å se at personer som er avhengig av en gitt mengde bistand for å ha et aktivt og meningsfullt dagtilbud, skal måtte ha større behov for bistand i et arbeid. Selvsagt kan en etablere slike situasjoner, men da vil arbeidet kunne sies å være spesielt godt tilpasset arbeidstakeren. Det er langt mer rimelig å anta at bistandsbehovet er mindre i en arbeidssituasjon hvor en har anledning til å tilpasse oppgavene, og oppgavene gjentas.

Dagens finansiering av tiltaksplasser er slik at tiltaksbedriften får et gitt beløp for hver tiltaksplass innen samme tiltakskategori. Systemet gjør det mest lønnsomt for tiltaksbedriftene å ansette de personene som er mest produktive og som har minst bistandsbehov. Mandal (2008) identifiserte slike forhold i sin kartlegging. En bør absolutt stille spørsmål ved om en ordning som favoriserer ansettelse av dem med minst behov for tiltak, er en fornuftig

ordning. Alternativt kunne tiltakssatsene blitt avgjort individuelt etter enkeltvedtak som f.eks. vedtak om praktisk bistand. En slik ordning ville ikke favorisert noen bestemt gruppe.

Råd til pårørende og tjenesteytere

Utfordringen på arbeidsfeltet er mange. Det er mangel både på tilskuddsmidler og tiltaksplasser, men dette betyr overhodet ikke at en ikke har muligheter.

Uansett hvordan situasjonen måtte være, er yrkeskompetanse viktig for å kvalifisere seg til arbeid, både i ordinær og skjermet sektor. Kompetanse øker arbeidskraftens produktivitet og gjøre det lettere å få arbeid. Allerede før en elev med utviklingshemning begynner på videregående skole, bør en vurdere å rette skolegangen inn mot et realistisk arbeid etter skolegangen. Det kan være fornuftig å involvere NAV på et tidlig stadium.

Dersom en får eller regner med å få et akseptabelt arbeidstilbud fra NAV, er det kanskje utfordringene løst. Dersom en har problemer med å gå veien om NAV, kan en selv kontakte bedrifter. Mange bedrifter kan være interessert i å ansette personer med utviklingshemning. Flere NFU-medlemmer har selv skaffet seg en arbeidsplass uten bistand fra det offentlige.

Kommunene har et ansvar for å sikre mennesker med bistandsbehov en aktiv og meningsfull tilværelse. I dette ligger også meningsfull dagaktivitet. Arbeid er den dagaktiviteten de fleste voksne utfører. Alternativet til arbeid er svært ofte kommunale tiltak. Kommunene flyter over av ugjorte oppgaver. Det er ikke mangelen på oppgaver som gjør at kommunene har få ansatte med utviklingshemning. En kan selv eller gjennom NFU sine lokallag presse på for å få kommunen til å ansette personer med utviklingshemning.

Avslutning

Det har vært mye diskusjon rundt organiseringen av arbeidsmarkedstiltak overfor mennesker med utviklingshemning. Noen har argumentert iherdig for arbeid med bistand i ordinær sektor, andre har argumentert for utvidelse og endring innen arbeidsmarkedsbedriftene. Denne diskusjonen er mest interessant å ta hvis det skulle etableres et bærekraftig statlig styringssystem som medfører at også mennesker med utviklingshemning kan ta del i arbeidslivet.

Historien viser at mennesker med utviklingshemning er en gruppe som står svakt i arbeidsmarkedspolitikken. Alternativet til arbeid innen VTA har først og fremst vært å ikke ha arbeid. Foreløpig er det ingen signaler på at myndighetene vil etablere sterkere styringssystemer for arbeidsmarkedstiltakene.

Hovedproblemet ble trolig uttrykt av NAV-direktøren i Sogn & Fjordane: Mennesker med utviklingshemning blir i liten grad betraktet som arbeidskraft.

Skal utviklingen snus, er det vanskelig å se at dette kan gjøres uten sterke statlige initiativ, sterk statlig styring og sterke individuelle rettigheter for de gruppene som i praksis aldri kommer inn i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår. En slik snumanøver er verken ressurskrevende eller vanskelig. Pengene finnes

allerede, men de er spredd på ulike av statsbudsjettets kontoer og tilhører ulike departementer. Vanskelig bør det heller ikke være da de fleste land har maktet oppgaven langt bedre enn Norge. Skal mennesker med utviklingshemning få et arbeidstilbud, betinger det først og fremst at våre lovgivere er villige til å styre.

På individnivå er det gjennom et hav av eksempler veldokumentert at mulighetene er mange. Enkelte har skaffet seg arbeid helt uten bistand fra noen offentlige instanser. Andre bor i kommuner som innser den kommunaløkonomiske lønnsomheten i det at mennesker med utviklingshemning er i arbeid. I slike kommuner er yrkesdeltakelsen blant mennesker med utviklingshemning ofte langt høyere enn i kommuner som ikke har kommet til den samme erkjennelsen.

Selv om NAV har begrensninger både i tiltaksplasser, tilskuddsmidler og egne ressurser for å formidle arbeid, er det ikke vanskelig å finne suksesshistoriene.

Helt uavhengig av de overordnede rammene i arbeidsmarkedspolitikken er det større sjanse for å lykkes hvis en selv tar initiativ. • • •

Litteratur

Andersen, L. R. S. og M. Laland (2011): *Hva er verdien av Varig tilrettelagt arbeid? En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av arbeidsmarkedstiltaket VTA*. Norges Handelshøyskole.

Ellingsen, K.E. (2011): Nederst ved enden av bordet? *Fontene forskning* nr. 2, 2011, s. 4-19.

FOR 2008-12-11 nr. 1320: *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.*

Kunnskapsdepartementet (2012): *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslov og privatskolelov om: Spesialundervisning, psykososialt miljø, felles skolekretser og hjelp i opplæringen av personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling*

Mandal, Roland (2008): *De har jo uansett uførepensjon.* Fafo-rapport 2008-42

Munthe-Kaas, B. (2010): *Fokus på overganger mellom ulike skoleslag*. Hefte utgitt av NFU

NOU 1980:27 *Arbeid for psykisk utviklingshemmede*

NOU 2012: 6: *Arbeidsrettede tiltak*

Rundskriv *«I-5/2007 - Aktiv omsorg – sentral del av et helhetlig omsorgstilbud»,* Helse- og omsorgsdepartementet.

Spjelkavik, Ø., P. Børing, K. Frøyland, I. Skarpaas (2012): *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. Rapport Arbeidsforskningsinstituttet.

St.meld. 47 (1989-90): *Om gjennomføring av reformen for psykisk utviklingshemmede*.

Söderström, S. og Tøssebro, J. (2011): *Innfridde mål eller brutte visjoner*? Rapport fra NTNU Samfunnsforskning AS.

Trondheim kommune (2010): *Ressursbruk og organisering av tjenester til psykisk utviklingshemmede*. Saksframlegg, Arkivsaksnr.: 10/36818

Utdanningsdirektoratet (2011): *Inntak til videregående opplæring for søkere med rett til spesialundervisning*, brev til skoleeiere den 04.01.2011.