

# «Arbeidsrettede tilbud til personer med utviklingshemming»

**Tjenestedirektør Bjørn Gudbjørgsrud,  
Arbeids- og velferdsdirektoratet**

Mer om de ulike ordningene og henvendelser ved spørsmål: [www.nav.no](http://www.nav.no)

Arbeidslivet er en sentral inngangsport til fellesskap og deltakelse i samfunnet og en arena for sosial deltakelse som bidrar til økt livskvalitet. I artikkelen under beskrives deler av NAVs arbeidsrettede tilbud som antas å være særlig aktuelle for personer med utviklingshemming. I tillegg omtales føringer for dette området i tiden fremover.

## Arbeid og deltakelse

Høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet er viktige mål i norsk arbeids- og velferds-politikk. Å delta i arbeidslivet gir mange goder. Arbeidslivet er en sentral inngangs-port til fellesskap og deltakelse i samfunnet, og arbeidsplassen gir inntekter og er en arena for sosial deltakelse. Mange vil også oppleve at arbeidsplassen bidrar til økt livskvalitet gjennom meningsfylt aktivitet. Arbeidsplassen er i tillegg en arena for personlig utvikling og læring.

Den politiske målsettingen om høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet er tydelig også for personer med utviklingshemming; det må sikres at utviklingshemmede som har forutsetninger til det, får delta i det ordinære arbeidsliv (St.meld. nr. 40 2002–03, s. 126).

## Personer med utviklingshemming og arbeid

I forbindelse med HVPU-reformen i 1992 ble ansvaret for personer med utviklingshemming overført fra fylkeskommune til hjemstedskommune. Før reformen hadde Helse- og sosialetaten ansvaret for dagtilbud på institusjonene, mens Arbeidsmarkedsetaten hadde ansvaret for arbeidstilbud. Stortingsmelding nr. 67 (1986 - 87) og St.meld. nr. 47 (1989–90) slo fast at sysselsettingspolitikken for personer med utviklingshemming skulle være arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvar og at det skulle arbeides mot størst mulig grad av integrering i ordinært arbeid og ordinære arbeidsmarkedstiltak.

Ved utgangen av 2010 deltok om lag 3 000 personer med registrert diagnose utviklingshemming på arbeidsrettede

tiltak.<sup>1</sup> 87 prosent av disse deltok på tiltaket varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA). Resterende andel deltok på:

- arbeidspraksis i ordinære og skjermede virksomheter (APO og APS)
- arbeid med bistand (AB)
- arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs)
- tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)
- varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTO)

Varig tilrettelagt arbeid er ett av flere arbeidsmarkedstiltak rettet mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet, men er det eneste tiltaket hvor personer med utviklingshemming inngår som en sentral målgruppe.

Nasjonal tilstandsrapport over arbeids- og aktivitetssituasjonen blant personer med utviklingshemming viser til at 48 prosent av alle utviklingshemmede i yrkesaktiv alder tilbringer dagene i kommunale dagsenter mens nærmere 41 prosent deltar i et statlig arbeidsmarkedstiltak.

## Arbeidsrettede tiltak

NAV-lovens § 14a gir alle brukere som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, en rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan

1) Tallene er hentet fra saksbehandlersystemet Arena. Registrering av diagnose i dette systemet er til dels mangelfulle, og andel uten registrert diagnose har økt fra 2004 til 2009.

de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). I dette arbeidet benyttes verktøyene behovsvurdering og arbeidsevnevurdering. Arbeidsrettede tiltak er sentrale virkemidler for å komme i arbeid. Arbeidsrettede tiltak skal bidra til å:

- gi deltakerne kvalifikasjoner det er behov for i arbeidslivet
- motivere og bistå deltakere til å søke arbeid
- bistå personer med nedsatt arbeidsevne slik at de kommer over i tilpassede jobber
- minske arbeidsgivers usikkerhet i forbindelse med ansettelse
- hindre at personer faller permanent ut av arbeidslivet
- bidra til at personer beholder arbeidet

Noen av de arbeidsrettede tiltakene er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne. Med personer med nedsatt arbeidsevne menes personer som har redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid, eller med vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Varighet og omfang på arbeidsrettede tiltak skal tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet, innenfor de begrensninger som gjelder for det enkelte tiltaket.

For personer med utviklingshemming vil i utgangspunktet alle arbeidsrettede tiltak være tilgjengelige som virkemiddel. Deltakelse i et arbeidsrettet tiltak må vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Et arbeidsrettet tiltak kan tildeles etter en individuell vurdering av hvilket bistandsbehov brukeren har. Når det skal vurderes om et tiltak er nødvendig og hensiktsmessig, legges det vekt på kriterier som alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, helse, egnethet, arbeidsmuligheter på hjemstedet eller andre steder, i tillegg til brukerens ønsker og motivasjon.

Selv om brukere som har fått fastslått et varig bistandsbehov, i utgangspunktet kan delta på alle arbeidsrettede tiltak, vurderes ofte de arbeidsrettede tiltakene varig tilrettelagt arbeid, tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift og tidsbestemt lønnstilskudd som særlig aktuelle for denne gruppen.

Under følger en kort beskrivelse av noen tiltak og satsinger som antas å kunne være særlig aktuelle for personer med utviklingshemming.

For mer informasjon om arbeidsrettede tiltak, se [www.nav.no](http://www.nav.no)

### **Arbeidspraksis (APO og APS)**

Arbeidspraksis er tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning.

Arbeidspraksis kan foregå i ordinær eller i skjermet virksomhet. Arbeidspraksis i

skjermet virksomhet kan bare tilbys personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som anses å ha særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og behov for tett og bred oppfølging. Tiltaksdeltaker er ikke ansatt hos arbeidsgiver og mottar livsoppholdsytelser fra NAV.

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet kan vare i inntil ett år for personer som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller beholde arbeidet. For personer som i tillegg har fått sin arbeidsevne nedsatt, kan tiltaket forlenges med inntil to år.

Arbeidspraksis i skjermet virksomhet kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ytterligere ett år.

### **Arbeid med bistand (AB)**

Arbeid med bistand skal gi hensiktsmessig og nødvendig bistand med sikte på integrering av personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket tilbyr en tilrettelegger som tar utgangspunkt i deltakerens behov, interesser og evner og bistår med å finne en jobb som vedkommende kan mestre og trives i. Tilretteleggeren er ansatt hos en tiltaksarrangør, som hovedregel i en attføringsbedrift eller vekstbedrift. Tiltaket kan blant annet tilby:

- kartlegging av kompetanse
- bistand til å finne egnet arbeidsplass
- oppfølging i startfasen av et nytt arbeidsforhold
- tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen
- legge til rette for bruk av tekniske hjelpemidler på arbeidsplassen
- råd og veiledning til arbeidsgiver

Målgruppen for tiltaket er personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for tilrettelegging og oppfølging for å få eller beholde arbeid. Deltakeren beholder sine ytelser fra NAV til vedkommende begynner å motta lønn fra ordinær arbeidsgiver.

Arbeid med bistand kan vare i inntil tre år. Dersom tiltaket brukes i en overgang fra skole eller soning i institusjon, kan varigheten forlenges med inntil seks måneder.

### **Varig tilrettelagt arbeid (VTA og VTO)**

Varig tilrettelagt arbeid kan tilbys personer som har behov for arbeid i en skjermet virksomhet; det vil si en Vekstbedrift eller en Attføringsbedrift, med arbeidsoppgaver som er tilpasset den enkeltes yteevne. Arbeidet skal bidra til å utvikle ressurser hos

deltakerne gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Tiltaket kan også tilbys som enkeltplasser i virksomheter i det ordinære arbeidsmarkedet.

Målgruppen for tiltaket er personer som har - eller i nær fremtid ventes å få - innvilget uførepensjon, og som har behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Tiltaket skal bidra til:

- utvikling av deltakerens ressurser gjennom tilrettelagt arbeid
- kvalifisering gjennom produksjon av varer og tjenester

Deltakeren er arbeidstaker i henhold til arbeidsmiljøloven, og det skal ligge en arbeidskontrakt til grunn for ansettelsesforholdet. Varigheten på tiltaket er ikke tidsbegrenset. Det skal likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

I varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet er det Vekstbedriftens/ Attføringsbedriftens ansvar å tilby den enkelte tiltaksdeltaker tilrettelagt arbeid. Arbeidsoppgavene som tilbys må kontinuerlig evalueres og endres ut fra de behov og forutsetninger arbeidstakerne har. Kvalifisering av tiltaksdeltakere er også tiltaksarrangørens ansvar.

I varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet er NAV ansvarlig for oppfølging av tiltaksdeltakere og arbeidsgiver. Arbeidsgiver må kunne tilby brukeren et individuelt tilpasset opplegg etter den enkeltes forutsetninger og med nødvendig oppfølging. Arbeidsgiver har ansvaret for at det oppnevnes en fadder for den enkelte deltaker i bedriften og at det oppnevnes kontaktperson som ivaretar kommunikasjon og samarbeid med NAV.

### **Tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)**

Tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering. Deltakerne er fast ansatt i hel- eller deltidsstilling i ordinært arbeidsliv. Deltaker får ordinær lønn, og arbeidsgiver får et tilskudd til lønnen for å kompensere for deltakerens reduserte arbeidsevne.

Tidsubestemt lønnstilskudd kan være aktuelt dersom:

- man har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne på grunn av helsemessige og/eller sosiale årsaker
- man har gradert eller full uførepensjon
- uførepensjon kan bli et alternativ
- NAV har foretatt en vurdering av arbeidsevnen
- andre tiltak og virkemidler har vært vurdert

Tiltaket kan brukes både til å rekruttere og beholde arbeidskraft.

## Tilretteleggingsgaranti

Tilretteleggingsgaranti er en ordning som skal sikre arbeidstaker og arbeidsgiver trygghet for at personer med redusert funksjonsevne får nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging.

Både enkeltpersoner og bedrifter kan benytte ordningen, som består av en forhåndsgaranti for tilrettelegging og oppfølging med sikte på å få og beholde ordinært arbeid. Garantien kan gis i forhold til alle NAV sine støtteordninger og gir klare tidsfrister for NAVs saksbehandling. Garantien kan gis til virksomheter, arbeidssøkere og personer som i dag er i jobb.

### Hvordan får man tilretteleggingsgaranti?

- Arbeidssøker, arbeidstaker eller arbeidsgiver kontakter sitt lokale NAV-kontor med spørsmål om en tilretteleggingsgaranti.
  - NAV vurderer i samarbeid med bruker hvilke tiltak som er nødvendig for å få eller beholde en jobb.
  - NAV forplikter seg til å gjøre vedtak om støtte i form av tilskudd, hjelpemidler eller oppfølging innen en klar frist.
  - Garantien gis skriftlig, og kan f.eks. brukes i forbindelse med jobbsøking.
- Garantien forplikter NAV som helhet. Alle enheter som skal gi service/bistand, kan forpliktes gjennom garantien, dvs. NAV-kontorene, Arbeidslivssentrene og Hjelpemiddelsentralene.

### Tilretteleggingsgarantiens innhold

Garantien skal gi trygghet for at brukeren får nødvendig bistand fra NAV. Målgruppen er arbeidstakere og arbeidssøkere med redusert funksjonsevne og arbeidsgivere som ansetter en fra disse gruppene. Tiltak og hjelpemidler skal innvilges og iverksettes så tidlig som mulig. Det skal gis en skriftlig garanti i hvert enkelt tilfelle.

Eksempler på elementer i garantien:

- Bistand, utredning/kartlegging av behov for tilrettelegging av arbeidsplassen, bl.a. hjelpemidler
- Finne egnede tiltaks-/arbeidsplasser
- Arbeidsmarkedstiltak og hjelpemidler
- Oppfølging over tid, frem til jobb og i jobb, etter individuelle behov
- Oppfølgingsavtale mellom arbeidsgiver og NAV for å støtte opp om arbeidsforholdet

Tilretteleggingsgarantien gir brukeren en navngitt kontaktperson i NAV. Brukere som deltar i arbeidsrettede tiltak kan også få tilretteleggingsgaranti fra NAV.

## Hva skjer på området arbeidsrettede tiltak fremover?

### NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak

I februar 2012 leverte det såkalte Brofoss-utvalget sin innstilling i NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak. Utvalgets mandat har vært å gjennomgå og vurdere hvilken plass skjermede virksomheter skal ha innenfor den samlede virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalgets innstilling omhandler viktige områder innenfor feltet arbeidsrettede tiltak. Innstillingen viser at det er enighet om:

- *Økt bruk av ordinært arbeidsliv:* Utvalget anbefaler at mer attføring bør skje i det ordinære arbeidslivet.
- *Redusere ventetider:* Utvalget anbefaler grep for å redusere ventetider før og mellom arbeidsrettede tiltak.
- *Tidsubestemte tiltak:* Utvalget ser behov for en ny og samlet vurdering av de tidsubestemte tiltakene i lys av den nye uførepensjonsreformen. En slik gjennomgang bør omhandle ulike lønnstilskuddsordninger, ulike tilretteleggings- og oppfølgingstiltak i tillegg til ulike måter å kombinere trygd og arbeid på.
- *Økt fokus på kvalitet:* Utvalget peker på at det er behov for økt fokus på kvalitet i gjennomføring og resultater for å forbedre målinger av kvalitet i de arbeidsrettede tiltakene.
- *Kunnskap om hva som gjør en forskjell:* Utvalget peker på behovet for en kommende FoU- og fagutviklingssatsing på tiltaksområdet, særlig i forhold til tiltak rettet mot ordinært arbeidsliv.

Det er spesielt behov for å forbedre kunnskapsgrunnlaget om hvilke tiltak som har effekter, for hvem og i hvilke sammenhenger.

- *S styrke inkluderingskompetanse:* Utvalget peker på at det er behov for å styrke oppfølgingen overfor brukere inn mot ordinært arbeidsliv. Mer inkluderingskompetanse og kunnskap om arbeidsmarked og arbeidsliv er nødvendig for å styrke denne oppfølgingen.

Selv om det er enighet på flere områder, er det uenighet i utvalget om hvilken tilnærming og hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å oppnå målsettingen om å inkludere flere i det ordinære arbeidslivet. Dette gjenspeiles i tre ulike modeller for hvordan den arbeidsrettede bistanden bør innrettes i fremtiden.

For det arbeidsrettede tiltaket varig tilrettelagt arbeid spesielt mener utvalget at dette tiltaket fortsatt bør reserveres for de personene som står lengst unna det ordinære arbeidslivet. Utvalget foreslår blant annet at det bør innføres en permisjonsordning fra varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet i en avgrenset periode for å kunne prøve seg ut i ordinært arbeidsliv uten å miste tiltaksplassen.

Utvalget understreker at det er et stort uutnyttet potensiale for bruk av varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv. For at dette tiltaket skal fungere, må både deltakere og arbeidsgivere tilbys gode oppfølgingstjenester.

Etter min vurdering er prosjekter som Doorways, som er omtalt andre steder i denne utgaven, viktige bidragsyttere

i arbeidet med å videreutvikle verktøy som kan tilrettelegge for at personer med utviklingshemming kan delta i ordinært arbeidsliv.

Utvalgets innstilling har vært ute på en bred høring og vil stå sentralt i videreutviklingen av politikken for å øke sysselsettingen blant personer med nedsatt arbeidsevne.

I 2013 styrker regjeringen innsatsen for personer med nedsatt arbeidsevne;

- I tråd med Brofoss-utvalgets anbefaling skal innsatsen innrettes mot økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet vil bli bedt om å igangsette et utviklingsarbeid for å bedre kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene i 2013.
- Regjeringen følger opp Brofoss-utvalgets anbefaling om forsøk med resultatbasert finansiering.
- Regjeringen vurderer å igangsette et forsøk med en spesiell oppfølgingsmetodikk som går under betegnelsen Supported Employment.

Deler av Brofoss-utvalgets anbefalinger følges derfor allerede opp. Arbeidsdepartementet følger opp innstillingen fra Brofoss-utvalget videre.

### **Varig tilrettelagt arbeid**

Arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget ba i 2010 Regjeringen om skaffe til veie en sikrere kunnskap og mer systematisk informasjon om det reelle behovet for tiltaksplasser på varig tilrettelagt arbeid på landsbasis. Arbeidsforskningsinstituttet

(AFI) har derfor gjennomført en undersøkelse på oppdrag fra departementet for å utarbeide et anslag for behovet på dette tiltaket. Rapporten ble levert høsten 2012.<sup>2</sup>

Arbeidsforskningsinstituttets rapport viser at både tiltaksarrangører, kommuner og NAV forventer at behovet for varig tilrettelagt arbeid vil øke. Flertallet i alle aktørgruppene forventer en økning i behovet på 20-50 prosent i skjermet virksomhet de neste fem årene. Selv om det er usikkerhet knyttet til disse anslagene, synes en registerdataanalyse å understøtte dette. Fremtidige deltakere antas å ha psykiske lidelser, utviklingshemming, rus- og misbruksproblematikk samt sosial mistilpasning. NAV-kontorenes anslag på udekket behov for varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet i dag tilsvarer en økning på 18 prosent.

Rapporten viser også at flertallet av NAV-kontorene forventer at behovet for varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet vil øke med mellom 20–50 prosent de neste fem årene. Det økte behovet er begrunnet med at mange som mottar uførepensjon har arbeidsevne og ønsker muligheter hos ordinære arbeidsgivere og at behovet øker fordi flere unge får innvilget uføretrygd. Rapporten presenterer tre utviklingsløp som på forskjellige måter søker å møte behovet for en antatt vekst i de målgruppene som i dag og i nærmeste fremtid ansees å ha behov for varig tilrettelagte tilbud, samt tilbud som øker mulighetene for deltakelse i ordinært arbeidsliv;

2) Spjelkavik, Børing, Frøyland og Skarpås (2012), Behovet for varig tilrettelagt arbeid; AFI-rapport 14/2012. Oslo. Arbeidsforskningsinstituttet.

- betydelig vekst i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet med moderat overgang til ordinært arbeidsliv
- betydelig vekst i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet og moderat vekst i tilbud i skjermet sektor
- økt innsats før uførepensjon innvilges, økt vekst i varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet og moderat vekst i varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet

Rapporten slår dermed fast at det er et økt behov for tiltaksplasser på varig tilrettelagt arbeid sammenlignet med dagens tilbud, samtidig er det ulike oppfatninger om hvor stort dette behovet er, og det finnes ulike strategier for å møte det økende behovet.

Regjeringen øker tiltaksnivået på varig tilrettelagt arbeid med 200 tiltaksplasser i statsbudsjettet for 2013, sammenlignet med faktisk antall tiltaksplasser i juli 2012. ● ● ●



Foto: Scandinavian Stockphoto