

Arbeid og funksjonshemming.

-To studier av personer med nedsatt funksjonsevnes sysselsettingssituasjon i Norge.

Masteroppgave i helsevitenskap.

Sigrid Elise Wik

NTNU

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap



## **Artikkel 1.**

### **Hva vet vi om sysselsettingssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i Norge?**

- En kunnskapstatus på bakgrunn av den norske forskningen.	5
Introduksjon.	9
Evalueringer av tiltak og virkemidler som skal inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet.	15
Beskrivelser av utestengende- og utstøtende forhold av betydning for sysselsettingssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.	26
Avslutning og diskusjon.	35
Litteratur.	39

## **Artikkel 2.**

### **Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet: «Insiders», «outsiders» og motivasjon for arbeid.**

- En kvantitativ studie med fokus på barrierer for sysselsetting.	47
Introduksjon.	52
Metode.	55
Resultat.	61
Diskusjon.	70
Litteratur.	75



## **Artikkel 1.**

**Hva vet vi om sysselsettings situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i Norge?**

**- En kunnskapsstatus på bakgrunn av den norske forskningen på feltet.**



## **Abstract**

The employment rate for people with disabilities is significantly lower than for the general population both in Norway and internationally. When a large proportion of a population is outside of the labour force it has economic consequences as well as it can have a negative impact on peoples living conditions, community participation and their self-realization. Despite the fact that Norway has invested heavily in inclusive employment there is still a long way to go until the desired results are achieved. This article is a literature study which purpose is to shed light on the employment situation for people with disabilities in Norway. The research was found to form two main directions: (1) Evaluations of supported employment and political means; and (2) Descriptions of some possible aspects that contribute to reject and exclude people from employment. The purpose of this status of knowledge is to create a foundation to better understand why people with disabilities is a marginalised group in today's labor market.

## Sammendrag

Både i Norge og internasjonalt er sysselsettingsratene for personer med nedsatt funksjonsevne betraktelig lavere enn for befolkningen generelt. At en stor del av en befolkningen befinner seg utenfor arbeidsstyrken har samfunnsøkonomiske konsekvenser samtidig som det kan ha negativ innvirkning for den enkelte, da lønnsarbeid er funnet avgjørende for levekår, samfunnsdeltakelse og selvrealisering. Til tross for at en i Norge har satset stort på et inkluderende arbeidsliv har en langt igjen for å oppnå ønskede resultater. Denne artikkelen er en litteraturstudie som tar utgangspunkt i å belyse personer med nedsatt funksjonsevnes sysselsettingssituasjon i Norge. Forskningen ble funnet å danne to hovedretninger: (1) Evalueringer av arbeidsmarkedstiltak og politiske virkemidler; og (2) Beskrivelser av utestengende- og utstøtende forhold ved arbeidslivet som har innvirkning på sysselsettingen. Hensikten med kunnskapsstatusen er å skape et grunnlag for å bedre forstå hvorfor personer med funksjonsnedsettelse er en gruppe som idag befinner seg i en marginal posisjon på arbeidsmarkedet.



## Introduksjon

Med utgangspunkt i norsk forskning på funksjonshemming og arbeid presenteres det her en kunnskapsstatus over hva vi i dag vet om personer med redusert funksjonsevnes sysselsettingssituasjon. Innledningsvis gis en fremstilling av karakteristikk ved sysselsettingen blant funksjonshemmede, beskrivelser av hvordan gruppen defineres og en introduksjon i den politiske diskusjonen som preger feltet. Artikkelenes hoveddel er en todelt presentasjon av forskningen på feltet. Avslutningsvis samles trådene og det oppsummeres hva vi kan hevde å vite om sysselsettingssituasjonen til personer med funksjonsnedsettelse, hva vi kan forvente av nye elementer i politikken og det foreløpige forskningsgrunnlagets begrensninger.

### Hva kjennetegner sysselsettingen av personer med funksjonsnedsettelse?

I dag vet vi at personer med nedsatt funksjonsevne, bosatt i vesten<sup>1</sup>, har betydelig mindre sannsynlighet for sysselsetting enn personer uten funksjonsnedsettelse. Sjansen for arbeidsledighet er hele dobbelt så stor om en har en funksjonsnedsettelse. Videre vet vi at langt flere lever nær/ eller i fattigdom, og at ens inntekt er om lag 12 prosent lavere enn gjennomsnittet (OECD, 2006). Også i Norge er det avdekket at personer med funksjonsnedsettelse utgjør en lav inntektsgruppe, og at de statistisk sett åpenbart har dårligere levekår enn befolkningen generelt (Hanssen, Bliksvær, & Berg, 2003). Forskning innen EU har avdekket at flere grupper funksjonshemmede utestenges fra arbeidsmarkedet. Spesielt utsatt er kvinner, eldre, personer med utviklingshemming og personer med psykiske plager (Greve, 2009).

I den norske *Arbeidskraftundersøkelsen* (AKU) beskrives et Norge med 43.1 prosent sysselsetting blant personer med funksjonsnedsettelse, mot 76.8 prosent av befolkningen i alt (Bø & Håland, 2010). Det gir mer mening å studere sysselsettingstall enn ledighetstall, da det kan argumenteres for skjult ledighet. Det viser til at den offisielle definisjonen av «arbeidsledig» medfører at mange personer med nedsatt funksjonsevne ikke fanges opp av kriteriene for arbeidsledighet (Skog Hansen & Svalund, 2007). Dette styrkes av at en i AKU kan lese at så mange som 23 prosent av de ikke-sysseleste i undersøkelsen ønsket seg lønnsarbeid, og at kun 14 prosent av disse igjen oppfylte kriteriene for å kunne regnes som arbeidsløse (Bø & Håland, 2010). En samtidig iøyenfallende kjensgjerning er

---

<sup>1</sup> Her medlemslandene i Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

utbredelsen av deltidsarbeid blant personer med nedsatt funksjonsevne kontra befolkning totalt (Bø & Håland, 2010; OECD, 2009). Dette kan være et uttrykk for tilrettelegging av arbeidssituasjon, men det kan også være en indikator på undersysselsetting (Skog Hansen & Svalund, 2007).

Yrkesdeltakelse er funnet klart stigende med utdanning, men både norsk og internasjonal forskning viser at personer med nedsatt funksjonsevne har lavere utdanning enn befolkningen forøvrig (Bø & Håland, 2010; Greve, 2009; OECD, 2003). Betydningen av utdanning på sysselsetting ansees å være mer enn dobbelt så stor for funksjonshemmede som for ikke- funksjonshemmede. Et gjennomgående trekk er at personer med funksjonsnedsettelse avslutter sine studieløp tidligere enn studenter uten redusert funksjonsevne (Bliksvær & Hanssen, 2006). Tidspunkt for ervervelse av funksjonsnedsettelse er ikke funnet å påvirke utdanningsnivået. En kan dermed anta at personer med medfødt- eller en tidlig ervervet funksjonshemming oftere har lavere utdanning, samtidig som personer som allerede har lav utdanning er mer utsatte for å erverve en funksjonsnedsettelse senere i livet (Molden, Wendelborg, & Tøssebro, 2009).

Mennesker med nedsatt funksjonsevne er en heterogen gruppe med ulike forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet. Det å ha en funksjonsnedsettelse innebærer ikke nødvendigvis at en er mindre utholdende eller stabil enn andre arbeidstakere, da dette vil avhenge av type arbeidsoppgave og funksjonsnivå. Selv om mange vil kunne yte på lik linje med sine kolleger, vil likevel andre trenge tilpassede arbeidsforhold for å kunne stå i en jobb (NOU 2001:22). Det hevdes at dagens arbeidslivs forutsetning om lønnsomhet og avkastning innebærer økte krav til effektivitet, konkurranse- og omstillingsdyktighet (Hylland-Eriksen, Gad, Martinsen, & Thompson, 2003). Et slikt arbeidsmarked gjør personer med nedsatt funksjonsevne til en utsatt gruppe, da slike krav kan være vanskelige å oppfylle om en ikke fungerer optimalt. Trolig er gruppen en av de mest marginaliserte på arbeidsmarkedet, og den manglende deltagelsen kan være en stor barriere for et økonomisk, sosialt, trygt og meningsfullt liv (NOU 2001:22).

### **Hvem har nedsatt funksjonsevne, og hvordan påvirker det forskningen?**

Over en årrekke har det foregått en intens debatt om hvordan funksjonshemming bør forstås, både politisk og teoretisk, men også hvordan det bør defineres og operasjonaliseres i forskningen (Molden & Tøssebro, 2009). De ulike avgrensningene i forskningen har medført

store forskjeller i forekomst på tvers av studier (Kittelsaa, 2004), noe som i høy grad kompliserer sammenligningsgrunnlaget (Grönvik, 2007).

Mange ser på funksjonsnedsettelse som resultat av noe medfødt, men dette er på langt nær tilfellet for de fleste. Ofte er funksjonsnedsettelse noe som erverves igjennom livsløpet, og som er konsekvenser av hendelser som kunne vært unngått eller utsatt. Avgjørende faktorer kan være sykdom, risikofylt livsstil, arbeidsrelaterte plager og sosioøkonomiske omstendigheter (Applica & Cesep & European Center, 2007).

Funksjonshemming er et vidt begrep som kan beskrive forskjellige fenomen, basert på ulike forståelsesrammer (Grue, 2004). Utgangspunktet her er en relasjonell forståelse av funksjonshemming, som også anvendes i den norske politikken. En relasjonell forståelse vil si at funksjonshemming er noe som oppstår når et individs forutsetninger ikke når opp til samfunnets/miljøets krav. Begrepet nyanseres ved at en anser funksjonsnedsettelsen som en annen dimensjon enn de funksjonshemmende barrierer i samfunnet. *Redusert funksjonsevne*, eller *funksjonsnedsettelse*, er den psykologiske, fysiologiske eller biologiske dimensjonen. Mens de samfunnsskapte barrierer og hindringer, er den andre dimensjonen, og omtales som *de funksjonshemmende forhold* (NOU 2001:22).

Ideelt sett burde også forskningen reflektert den relasjonelle forståelsen (Molden & Tøssebro, 2009). Problemet derimot er knyttet til identifiseringen av populasjonen. Det subjektive- og temporale aspektet vanskeliggjør operasjonalisering av begrepet. Forskingen har i stor grad feilet i å skildre den samfunnsskapte dimensjonen og i stedet endt opp med å samle data fra mennesker med ulike typer funksjonsnedsettelse eller som er mottakere av bestemte trygdeytelser (Eriksen & Næss, 2004). En relasjonell forståelse av funksjonshemming vil heller ikke være gunstig i forhold til å undersøke om funksjonshemmede opplever barrierer i hverdagen, da dette allerede vil være en forutsetning for definisjonen som benyttes (Molden & Tøssebro, 2009).

I denne artikkelen er målgruppen mennesker med nedsatt funksjonsevne som har vansker med å komme seg i jobb, er på vei ut av arbeidsstyrken eller som har vansker med å komme seg tilbake i jobb. Da dette er en kunnskapsoversikt vil det henvises til varierte kilder som belyser sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse. Det benyttes tidvis ulike definisjoner av målgruppen i disse kildene. Ved å ta i bruk flere begrep med noe ulike definisjoner er målet å oppnå et bredere fokus, som vil bidra til å se sammenhengene mellom funksjonshemming og arbeidsliv. Målet er derfor ikke å sammenligne på tvers av studier, selv

om dette også forekommer, men å gi et så utfyllende bilde av sysselsettingssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne som mulig.

## **Den politiske diskusjonen**

Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet har i en årrekke vært et viktig internasjonalt politisk tema (OECD, 2006). Sammenfallende trender i den europeiske sysselsettingspolitikken i dag er: Rettighetsbasert antidiskrimineringslovgivning; bredspektrede arbeidsmarkedstiltak; etablering av fleksible jobber; økt bruk av arbeidsevnevurdering; samt bruk av deltidsarbeid. Majoriteten av landene i EU har også ulike kvotesystem (Greve, 2009).

I Norge er dagens sysselsettingspolitikk basert på *Arbeidslinjen*, først introdusert i *Attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39, 1992) – arbeid skal være et klart førstevalg, utstøting og utestenging fra arbeidslivet må motvirkes og trygd skal ikke fremstå som lønnsomt. Arbeidslinjen skal bidra til høy sysselsetting og dermed verdiskapningen som skal danne grunnlaget for velferdsstaten (St.meld. nr. 35, 1994-95). Da utredningen *Fra bruker til borger* kom i 2001 (NOU 2001:22) beskrev den et Norge med lav ledighet, men rettet fokus mot de mange funksjonshemmede som faller utenfor registreringen. I motsetning til arbeidslinjens forutsetning fant utvalget at det å nettopp «velge arbeid» ikke fremsto som noe reelt valg for mange med nedsatt funksjonsevne. Det ble påpekt hvordan den offentlige debatt hadde vært lite engasjert i de funksjonshemmedes sysselsetting, med unntak av det økende antallet uføretrygdede. Utvalget presiserte at det må anerkjennes som et sosialt problem at mange med nedsatt funksjonsevne er utenfor arbeidslivet, og at mengden forskning som belyser dette er å regne som mangelfull. Konklusjonen i utredningen var at myndighetene måtte iverksette en mer aktiv innsats på ulike nivå, med et økt fokus på samfunnsrettede tiltak. Kritikken fra utvalget resulterte i at den påfølgende politikken som ble igangsatt inkluderte en rekke strategier, mål og tiltak for å øke sysselsettingen av funksjonshemmede (St.meld. nr. 40, 2002-2003). Til tross for at en i Norge har iverksatt en omfattende satsning for å økte antallet sysselsatte, påpeker blant annet OECD resultatene likevel ser ut til å vente på seg da lite ser ut til å virke og stadig en større andeler av arbeidsstyrken går over på stønader (OECD, 2006).

Hvinden (2003) har avdekket to diskurser i den politiske sysselsettingsdebatten. Disse reflekterer nettopp hvorfor det betraktes som så betydningsfullt at personer med nedsatt funksjonsevne deltar i lønnsarbeid: (1) *Diskursen om de sosiale kostnadene* (*The discourses of societal costs of disability*); og (2) *Diskursen for like rettigheter og muligheter* (*The discourses*

*of equal rights and opportunities*). Den første diskursen avspeiler de samfunnsøkonomiske følgene av å ha en stor andel på «passive ytelser» og hvordan dette medfører problemer for offentlige finanser, økonomisk effektivitet og for et velfungerende arbeidsmarked. Mulige årsaker til den lave sysselsettingen fryktes her å være at stønadsnivået er for høyt sammenlignet med gjennomsnitts- eller lavtlønnede yrker og derfor har en demotiverende effekt som bidrar til at flere velger ytelser fremfor arbeid. En annen relatert årsak, tilskrives at flere stønadsmottakere har en restarbeidsevne som verken avdekkes eller legges til rette for at kan tas i bruk. Den andre diskursen reflekterer personer med nedsatt funksjonsevnes synspunkter, og dermed lønnsarbeidets betydning for like rettigheter og muligheter til å leve selvstendige liv. Her betraktes den institusjonelle diskrimineringen, nemlig hindringer og barrierer i samfunnets fysiske utforming og organisering, som årsaken til at personer med nedsatt funksjonsevne ikke kan delta på lik linje i arbeids- og samfunnsliv. I nyere tid har diskursen for like rettigheter og muligheter blitt vist betydelig interesse, spesielt innen EU. Likevel er frykten for store økonomiske tap grunnet den negative trenden med økende antall uføretrygdete utvilsomt fortsatt tilstede (Hvinden, 2003).

De to diskursene er tydelig synlige i den norske politikken, og de trekker tidvis i ulik retning. I *Arbeid, velferd og inkludering* (St.meld. nr. 9, 2006) vektlegges det sterkt moralistiske holdninger om hvordan hver enkelt har forpliktelser da de er medlemmer av et samfunn (*prinsippet om velferdskontrakt*) og hvor deltakelse i arbeid fremlegges som avhengig av ens motivasjon. På den andre siden legges det samtidig en demper for det individrettede fokuset ved å vektlegge betydningen av å satse på samfunnsrettede tiltak som inkluderende arbeidsliv, antidiskrimineringslovgivning, arbeidsmiljø, og arbeidsgiverincentiver (Fossestøl, 2007).

Den norske politikken bygger på *den nordiske velferdsmodellen* (St.meld. nr.9, 2006-2007). Denne kjennetegnes ved at det offentlige har ansvar for grunnleggende velferdsoppgaver, velferdsordningene har høy grad av universalisme og alle har rett på inntektssikring. Dette finansieres av et forholdsmessig høyt skattesystem og fordrer dermed høye sysselsettingsrater (Kautto & Hvinden, 1999). Hvinden (2004) har beskrevet *den nordiske modellen for vern av mennesker med nedsatt funksjonsevne (model of Nordic disability protection)*, et ideal med utgangspunkt i den nordiske velferdsmodellen. Nøkkelelementene er: (1) Universelle og stabile inntektssikringer på relativt høyt nivå for de som trenger det; (2) Sterk vekt på deltagelse i lønnsarbeid, både gjennom tilrettelegging og økte krav til tilgjengelighet; (3) Tilstrekkelig tilgang på sosiale tjenester, som kan fremme

autonomi; (4) Reguleringer for systematisk tilrettelegging av omgivelsene; (5) Et system som koordinerer og integrerer alle aspekter ved vern av mennesker med funksjonsnedsettelse slik at de virker med hverandre og ikke mot.

Selv om dette kun er et ideal stemmer flere av elementene godt overens med den norske politikken, og noen av målene ansees langt på vei nådd. Spesielt trekkes stønadsordningene frem som et godt utviklet felt. Derimot må den tilsynelatende suksessen her må holdes opp mot brister på andre områder, som lav arbeidsdeltagelse og manglende tilrettelegging for å fremme mulighet for lik deltagelse (Hvinden, 2004). Det er i dag et kraftig press rettet mot omfordelingspolitikken, og spesielt stønadsordningene, da dette ansees å medføre for omfattende kostnader (OECD, 2006). Kritikken av de nordiske landenes sysselsettingspolitikk har blant annet vært rettet mot deres uvilje mot å ta i bruk reguleringspolitiske virkemidler (Hvinden, 2004). I denne forbindelse vil reguleringspolitiske virkemidler bety antidiskrimineringslovgivning og bruk av krav og sanksjoner mot arbeidsgivere for å sikre likestilling gjennom pålagt tilrettelegging og tilgjengelighet. Motsatsen er stimuleringspolitikk som til forskjell fra reguleringspolitikken ikke kontrollerer arbeidsgiverne, men tar utgangspunkt i frivillighet og selvregulering (Noon & Ogbonna, 2001). Manglende utnyttelse av reguleringspolitikk hevdes å ha resultert i velferdsstater langt mer effektive på å lage gode inntektssikringsordninger og yrkesmessige attføringstiltak enn å forplikte arbeidsgivere og bedrifter til å ta ansvar for å skape arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne (Hvinden, 2004). OECD (2006) mener at bedre utnyttelse av reguleringspolitiske virkemidler vil kunne kompensere for de påkrevde kuttene i de offentlige utgiftene i Norge. Hvinden (2004) argumenterer derimot for at en fare ved å stramme inn på stønadene kan være at de delene ved den nordiske modellen for vern av mennesker med nedsatt funksjonsevne som faktisk har fungert mest overbevisende risikerer å bli svekket, og byttet ut med mindre virkningsfulle tiltak. Noe som kan medføre at de som uansett ikke har mulighet for lønnsarbeid risikerer å bli enda fattigere.

Fossetøl og Widding (2006) hevder at liten utnyttelse av reguleringspolitikk ikke er nok til å forklare den nærmest uendrede sysselsettingsfrekvensen blant personer med nedsatt funksjonsevne de siste 15-20 årene. De påpeker at mulige forklaringer kan være at politikken ikke har blitt praktisert lenge nok til enda å kunne vise til ønskede resultater, heller ikke kan vi vite noe om hvordan sysselsettingsfrekvensen ville sett ut om tiltakene ikke hadde blitt satt i verk. Videre hevdes det at kunnskapen om hva som påvirker personer med nedsatt funksjonsevnes arbeidsdeltakelse er mangelfull og at evalueringene av de ulike tiltak og

intervensjoner er lite tilfredsstillende. OECD (2006) påpeker at det norske systemet har et rammeverk som i utgangspunktet virker godt og påpeker derfor at en utfordring for Norge er å forstå hvorfor resultatene fortsatt kun forblir middelmådige. Tøssebro (2009) diskuterer to hovedretninger innen den norske forskningen på funksjonshemming: (1) Evalueringer av politiske reformer; og (2) Avdekking og dokumentering av sosiale problem. Etter omfattende litteratursøk på norsk forskning omhandlende funksjonsnedsettelse og sysselsetting ble også dette feltet funnet å avtegne seg i to hovedretninger. Den største delen av forskningen er rettet mot nettopp (1) evalueringer av tiltak og virkemidler som skal fremme inkludering av personer med funksjonsnedsettelse. Den andre, noe mindre omfattende, retningen er (2) beskrivelser av utstøtende- og utestengende forhold i arbeidslivet av betydning for sysselsettings situasjonen for funksjonshemmede, som vel også kan betraktes som en form for avdekking og dokumentering av sosiale problem.

### **Evalueringer av tiltak og virkemidler som skal inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet**

Tiltak og virkemidler for å øke andelen sysselsatte med funksjonsnedsettelse iverksettes gjennom lovfestede rettslige reguleringer eller gjennomføres i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) (NOU 2001:22). De siste årene har også staten som arbeidsgiver bidratt med en handlingsplan som innebærer tiltak for å øke rekrutteringen av personer med nedsatt funksjonsevne innad i de statlige virksomhetene (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2004). NAVs virke går i hovedsak ut på å formidle arbeid, men også forhindre utstøting fra yrkeslivet. De rettslige reguleringene har den samme hensikten, men i motsetning til NAVs virkemidler og Statens handlingsplan er ikke disse evaluerte. Da de rettslige virkemidlene ikke er representert i den norske forskningen på funksjonshemming og sysselsetting fremstilles de derfor heller ikke i denne gjennomgangen, men trekkes heller frem i den avsluttende diskusjonen.

NAV står selv for hovedtyngden av tiltakene iverksett, men kjøper også kvalifiserings- og avklaringstjenester. Antallet tiltak har i de senere år økt ettersom nye tilbud kommer til uten at overlappende tiltak har blitt avvirket (NOU 2001:22). I denne sammenhengen rettes oppmerksomheten mot nasjonale virkemidler og tiltak, mens mer lokale tiltak ikke er studert. Det gis ikke utfyllende beskrivelser av hva de ulike tiltakene eller virkemidlene går ut på, snarere er fokus rettet mot hva vi vet om eventuelle sysselsettingseffekter med utgangspunkt i utførte evalueringer.

## **Tilrettelegging og hjelpemidler**

For mange med nedsatt funksjonsevne vil individuell tilrettelegging og bruk av hjelpemidler være avgjørende for å kunne delta likeverdig i arbeidslivet. NAV har flere virkemidler spesielt utviklet for tilrettelegging av arbeidshverdagen for personer med funksjonsnedsettelse. Både Arbeidsmiljøloven (2005, §4-6) og Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2008, §12) slår fast at det er arbeidsgivers plikt å utføre nødvendig tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Det er hjelpemiddelsentralene som skaffer og låner ut hjelpemidler, bistår tilretteleggingen og utbetaler tilskudd/lån til anskaffelse (St.meld. nr 9, 2006). NAVs hjelpemiddelsentraler forvalter en rekke virkemidler og flere av disse er evaluerte, her omtales de som i størst grad er av betydning i forhold til sysselsetting.

**Funksjonsassistent.** I en omfattende evaluering av Econ (2008b) beskrives tiltaket som svært lite utbredt, men også med store geografiske variasjoner. Hele fylker ble funnet å ikke ha en eneste person med tildelt funksjonsassistent. Ulike årsaker trekkes frem; tiltaket er svært restriktivt i forhold til tildeling, men det er også et virkemiddel svært få vet om. Funksjonsassistent tildeles kun til de med «en sterk fysisk funksjonsnedsettelse», og først når alle andre tiltak er funnet å ikke strekke til. Ordningen ble funnet å bidra til at personer med sterkt nedsatt funksjonsevne faktisk kan være i arbeid. For noen førte ordningen til at de kunne øke sin stillingsandel, men for de fleste førte ordningen til at de ikke trengte å ty til reduksjon. Brukerne selv var svært fornøyde med ordningen. Evalueringen påpekte at kriteriene for å innvilges assistent burde utvides slik at virkemiddelet kan komme flere til gode (Ibid).

**Transportstøtte.** Evalueringen av transportstøtten (Amundsveen & Solvoll, 2003) viser funn i samsvar med evalueringen av funksjonsassistentordningen. Også dette er et virkemiddel som kun tildeles personer med betydelige mobilitetsvansker, samtidig som ordningen er svært lite kjent. Transportstøtten hadde ikke bidratt til å få folk fra stønader og ut i arbeid, men den hadde bidratt til å gjøre arbeidshverdagen til brukerne betydelig enklere. Undersøkelsen viste at flere mente de nå ville kunne jobbe lengre, noe som kan bidra til færre uførepensjoner på sikt. Flere kom også raskere tilbake i arbeid etter sykdom og flere følte seg i stand til å yte en høyere stillingsandel. Evalueringen påpekte at et transporttiltak foreløpig er et finansielt lite lønnsomt prosjekt, men at den samfunnsøkonomiske gevinsten inklusive bidraget tiltaket gjør for å redusere funksjonshemmende barrierer i samfunnet heller bør



vektlegges (Ibid). Da både funksjonsassistent og transportstøtte er prøveordninger, vet en ennå ingenting om tiltakenes langtidseffekter.

**Tilretteleggingsgaranti.** Ordningen ble landsdekkende i 2008, og i evalueringen av tiltaket (Rambøll Management, 2008) tas det utgangspunkt i de fem fylkene som innførte tilretteleggingsgaranti som prøvetiltak i 2007. Undersøkelsen fant at arbeidssøkere, arbeidstakere og arbeidsgivere stort sett var fornøyde med tilretteleggingsgarantien og at den bidrar til økt brukertilfredshet og brukermedvirkning. Tiltaket hadde i større grad klart å bistå personer på vei ut av arbeidslivet, enn de som ønsker seg inn. Evalueringen påpeker at for at tiltaket skal få utnyttet sitt fulle potensial er det av avgjørende betydning at informasjon om ordningen når ut til alle de aktuelle aktørene: arbeidsgiverne, arbeidstakerne og arbeidssøkerne (Ibid). Nyere forskning har avdekket at tiltaket er lite tatt i bruk. I noen kommuner hvor tiltaket ikke har fått riktig fotfeste oppleves ordningen som en tom garanti, men dens potensialet anerkjennes likevel. De hjelpemiddelsentralene som i størst grad har innført ordningen er også de mest positive til at det kan oppnås resultater i form av flere ansettelser og at flere opplever å kunne beholde sin stilling. Personer med spesielle tilretteleggings- eller oppfølgingsbehov ser ut til å være gruppen som oppnår best resultater av ordningen (Skog Hansen, Hyggen, & Nuland, 2009).

**Systemet for hjelpemidler og tilrettelegging.** I et omfattende prosjekt utført av Fafo (Skog Hansen, et al., 2009) er det forsøkt å avdekke om regelverk, organisatoriske- og finansielle virkemidler tilknyttet hjelpemidler og tilrettelegging faktisk bidrar til å styrke personer med funksjonsnedsettelsers deltagelse i arbeidslivet. Det ble søkt svar på problemstillingen gjennom intervju med hjelpemiddelsentraler, arbeidslivssentre, NAV lokalt, bedriftshelsetjenesten, arbeidsgivere og funksjonshemmedes organisasjoner, samt spørreundersøkelser blant alle landets hjelpemiddelsentraler. Undersøkelsen avdekket at det for mange ikke fremstår noen tydelig førstelinje å henvende seg til ved behov for tilrettelegging, dette spesielt om bedriften ikke har bedriftshelsetjeneste eller IA-avtale. Behov for informasjon om muligheter og rettigheter melder seg spesielt hos personer som søker arbeid og fra arbeidsgivere og ansatte i mindre bedrifter. Gruppen med funksjonsnedsettelser i form av sansetap viser seg særlig sårbar. Mangelen på klar førstelinje kan også medføre at det ikke finnes personer som påtar seg det overordnede koordineringsansvaret, noe som virker å være et suksesskriterium for en vellykket tilrettelegging. I forhold til det rettslige regelverket ble det avdekket at både folketrygdlovens forutsetninger om en varig-, og tidvis kraftig nedsatt funksjonsevne, samt arbeidsmiljølovens krav om arbeidsgivers ansvar til

tilrettelegging tidvis virker begrensende i forhold til å jobbe intensjonelt. Det understrekes at virkemidlene som tilbys idag er tilstrekkelige, men at det tidvis mangles kompetanse, en tydelig ansvarsfordeling og et bedre samarbeid på tvers av instansene (Ibid).

Oppsummert kan det se ut til at det finnes gode virkemidler for å øke inkluderingen gjennom tilrettelegging og bruk av hjelpemidler. På den annen side ser det ut til at disse ikke kommer mange nok til gode og at de dermed ikke får utnyttet sitt potensial, dette kan mest sannsynlig tilskrives mangelfull informasjon, begrensninger i regelverket, samt sprikende og lite koordinert kompetanse blant de aktuelle instansene.

### **Økonomiske virkemidler**

Det finnes per i dag en rekke økonomiske støtteordninger ment for å fremme sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne. Støtteordningene er lovfestede gjennom *Folketrygdløven* (2009) og gis direkte til mottakeren. Blant annet finnes: sykepenger; rehabiliteringspenger; attføringspenger; tidsbegrenset uførestønad; og grunnstønad til transport. Det er ikke funnet konkrete evalueringer av de ulike tiltakene, derimot fører NAV statistikk over sine brukere og eventuell overgang til arbeid som belyser nettopp sysselsettingseffekter av stønadene.

Svært få blir økonomisk selvstendige etter å ha mottatt rehabiliteringspenger eller tidsbestemt uførestønad og mange går over i full uførestønad. En økende andel går også over i kombinasjoner med arbeid og trygd. Av de som tidligere fikk rehabiliteringspenger og gikk over i arbeid mottok om lag halvparten av disse fremdeles ytelser fra NAV sammen med sin inntekt. For mottakere av tidsbegrenset uførestønad var tallene ennå høyere, og i alt 75 prosent av de som gikk over i arbeid kombinerte dette med ytelser. Kort oppsummert; de aller fleste som mottar midlertidige stønader vender ikke fullt tilbake til arbeidslivet. Og av de som gjør det blir svært få selvforsørget, men fortsetter å motta bistand fra NAV (Bråthen, 2009). I AKU 4.kvartal 2009 var hele 40 prosent av de sysselsatte med nedsatt funksjonsevne mottakere av stønader (Bø & Håland, 2010). Det at denne andelen har vist seg å øke kan være en indikasjon på at flere nå får tilpasset sin arbeidssituasjon og derfor også får benyttet sin restarbeidsevne (Skog Hansen & Svalund, 2007).

I tråd med målsetningen fra politisk hold i Norge (St.meld. nr. 9, 2006) påpeker OECD (2006) at det i langt større grad bør satses på å få personer som allerede er plasserte på passive trygdeytelser over i kombinasjoner av arbeid og stønader. Det finnes uutnyttede ressurser blant denne gruppen og økt sysselsetting vil medføre positive samfunnsøkonomiske

konsekvenser. Det å kombinere arbeid og trygd er i seg selv er et godt virkemiddel for å beholde folk i arbeid, og for mange er det en hensiktsmessig måte å tilrettelegge arbeidshverdagen på. På den annen side kan det virke til at ytelsene som mange mottar midlertidig i den hensikt av å returnere til arbeidslivet, nettopp bidrar til at en fjernes for langt fra arbeidslivet, og lettere faller ut. OECD (2006) har kritisert Norge for ikke å tilstrekkelig følge opp mottakerne av midlertidige stønader. Muligheten for at de midlertidige stønadene er blitt en enkel inngang til uførestønad kan ikke utelukkes før tiltakene er ytterligere evaluert.

### **Arbeidsmarkedstiltak**

Statistisk sentralbyrå utfører årlig en undersøkelse, *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?*, i det formål av å avdekke i hvilken grad arbeidsmarkedstiltak rettet mot yrkeshemmede faktisk fører til at deltakerne går ut i ordinært arbeid, og eventuelle forskjeller tiltakene i mellom. Det å delta på tiltak viser seg fordelaktig ved en betydelig høyere sysselsettingsprosent blant tidligere deltakere enn blant grupper som ikke har deltatt på tiltak og som befinner seg i handlingsplan- ventefaser, et resultat som også stemmer overens med tidligere analyser (Aukrust & Bø, 2009; J.I. Hamre, 2008; Pedersen, 2007). Effekt av tiltakene målt i sysselsettingsprosent varierer dramatisk fra tiltak til tiltak. Blant de som etter avsluttet tiltak kommer i arbeid kan en finne lønnstilskudd med 76 prosent sysselsetting i den ene enden, og varig tilrettelagt arbeid (VTA) i den andre med en sysselsettingsprosent på 25. Dette skyldes i hovedsak to årsaker; (1) de ulike tiltakene er rettet mot personer med svært forskjellig forutsetninger for lønnsarbeid, noe som tilsier at deres sjanse for å få jobb er svært ulik og (2) at noen av tiltakenes varighet vil overlapse med undersøkelsestidspunktet, noe som kan bety at en fortsatt er ansatt på tiltaket når tiltaket evalueres (Aukrust & Bø, 2009).

Aktiv arbeidsmarkedspolitik har høstet kritikk nettopp fordi effekten av arbeidsmarkedstiltakene er vanskelig å påvise. Spesielt har kritikken kommet fra svenske forskere, Calmfors, Forslund og Hedstöm (2002), som har poengtert at det ikke foreligger empiri som bekrefter at tiltakene fungerer etter intensjonen. Det er knyttet store metodiske problem til det å avdekke kausale effekter av arbeidsmarkedstiltak, noe som har medført mer oppmerksomhet rundt problemstillinger som: *Hvem har utbytte av tiltak og hvem ikke?*; *Hvilke tiltak gir størst effekt til hvilke grupper?*; og *Når bør tiltak iverksettes?*. Da både Norge og Sverige fører en aktiv arbeidsmarkedspolitik og samtidig har lignende samfunnsmessige forhold er sammenligning gunstig. Til tross for at den svenske forskningen konkluderte med svært liten effekt av arbeidsmarkedstiltakene i form av økt sysselsetting, har en i Norge

konkludert med at en her har funnet en mer vedvarende positiv effekt av tiltakene enn i Sverige. Konklusjonen er trukket på bakgrunn av en gjennomgang av ulike studier hvor en har studert samlede tendenser (Raaum, Røed, & Torp, 2002). Den nevnte studien omtaler arbeidsmarkedstiltak generelt og skiller ikke ut effekter for personer med nedsatt funksjonsevne. Litteraturen på dette feltet er nemlig mer begrenset, som det her vil komme frem.

Selv om utgangspunktet for å drive en aktiv arbeidsmarkedspolitik er å kunne bistå personer som har problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet, kan likevel nettopp dette hensynet komme i konflikt med hensynet til effektivitet. Det vil si at ved å rekruttere de tiltenkte deltakere og utforme tiltaket med utgangspunkt i disse, medfører det at en ikke nødvendigvis vil oppnå en like høy sysselsettingsgevinst, som om en hadde rekruttert en annen gruppe deltakere. Det at de ulike tiltakene fanger opp deltakere med ulike egenskaper omtales som *seleksjon*. Seleksjonsmekanismer er funnet å spille svært ulikt inn på arbeidsmarkedstiltakene i Norge. Det skilles mellom *negativ seleksjon*, som vil si at det er de med minst sannsynlighet for arbeid som fanges opp i tiltaket, og *positiv seleksjon* at de med mest sannsynlighet for å komme i lønnsarbeid er deltagere (Røed, Torp, Tuveng, & Zhang, 2000). Tiltak basert på «kunstige» arbeidsplasser, her midlertidige sysselsettingstiltak, VTA og tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrifter, omtales som sysselsettingstiltak og viser seg å ha klart dårligst sysselsettingseffekter (Aukrust & Bø, 2009). Ved disse tiltakene avdekkes det negativ seleksjon. Mens ved tiltakene med best sysselsettingseffekter, lønnstilskudd og opplæringstiltak, er preget av en tydelig positiv seleksjon. Dette bidrar til å forklare de store forskjellene i effekt mellom de ulike tiltakene, samtidig som seleksjonsmekanismer også kan påvirke at effekter av samme tiltak kan variere kraftig fra studie til studie (Røed, et al., 2000). NAV kan opplyse om at hovedgruppene av tiltak hvor det er flest personer med nedsatt arbeidsevne er de fem følgende: tilrettelagt arbeid; lønnstilskudd; opplæring; oppfølging og arbeidspraksis (NAV, 2009). Det tas utgangspunkt i disse grupperingene også i denne fremstillingen. Som regel i form av at evalueringer av det største tiltaket innen grupperingen fremstilles.

**Varig tilrettelagt arbeid (VTA).** Tiltaket iverksettes når ingen andre tiltak er aktuelle. Målgruppen er personer som forventes å snart innvilges uføretrygd eller allerede er mottakere. Dette er personer med lave forutsetninger for lønnsarbeid, derav den negative seleksjonen. Som navnet tilsier er ikke slike tiltak tidsbegrensede, men arbeidstakerne skal evalueres jevning i forhold til andre typer tiltak eller ordinær sysselsetting (St.meld. nr.9,

2006). Ved VTA har den største delen av deltakerne (nesten 40 %) en utviklingshemming og utdanningsnivået er svært lavt, lag 70 prosent har ungdomskolen som høyeste fullførte utdanning. En evaluering av tiltaket (Mandal, 2008) bekrefter at svært få deltakere går over i det en kan kalle ordinært arbeid. Noe som kan tilskrives flere forhold. NAV ble funnet å tidvis «slippe saken» om en person ble plassert på VTA. Slik ansvarsfraskrivelse bidrar til at deltakere ikke følges opp og dermed heller ikke vurderes i forhold til muligheter i det ordinære arbeidslivet. Likevel viste det seg at verken deltakerne eller arrangørene viste særlig interesse for en slik videreføring. Noe som ble forklart med fryktet skepsis fra arbeidsgivere, samt at mulighetene for å tjene mer enn trygd var lite sannsynlig.

VTA fører minimalt med deltakere over i det ordinære arbeidslivet. Uavhengig av det er tiltaket et betydningsfullt tilbud for mange. Det bidrar med mening til hverdagen, samtidig som det er et alternativ til passivitet og inaktivitet. Å måle effekt i form av overgang til ordinær sysselsetting kan virke galt da dette ikke er målet for mange av deltakerne. Målet er heller en trygg og god arbeidsplass å gå til. Som nevnt preges arbeidsmarkedet i dag av et økende press til effektivitet og fortjeneste. I evalueringen av Mandal (2008) påpekes det at også arbeidsplassene etablert gjennom VTA trues av et stadig økende produktivetskrav, som gjør arrangørene mer selektive i forhold til hvem som tilbys plass. Med andre ord ser det ut til at ikke en gang vernede arbeidsplasser er helt fri for utstøtende mekanismer.

**Lønnstilskudd.** Tiltaket er rettet mot utsatte grupper på arbeidsmarkedet som likevel ikke mangler utdanning eller har behov for annen vesentlig kompetanseheving (St.meld. nr. 9, 2006). Som tidligere beskrevet er lønnstilskudd funnet å gi gode sysselsettingseffekter, men det er også et tiltak utsatt for positiv seleksjon. En kvalitativ studie (Røed et al., 2000) avdekket at det mellom arbeidsgiver og arbeidsformidler er en enighet om at det skal rekrutteres de mest motiverte og best kvalifiserte deltakerne til tiltaket. Dette begrunnes med å lønnstilskudd skal være et formidlingstiltak som skal medføre ordinære ansettelser. For å avdekke om det er tiltaket per se eller om det er egenskaper ved deltakerne som gir de gode effektene, utførte SSB en studie ved hjelp av matchede par. Ved å måle deltakere i forhold til «lik» gruppe som ikke har deltatt på tiltak, fant SSB at deltagelse på lønnstilskudd viste signifikant effekt i forhold til sannsynlighet for å komme i jobb. Med andre ord viser tiltaket seg effektivt i forhold til sysselsetting også uavhengig av karakteristikk ved deltakerne (Hamre, 2006). Det er verdt å nevne at undersøkelsen er generell og ikke omtaler personer med nedsatt funksjonsevne spesifikt. Likevel er lønnstilskudd et tiltak med en klar overvekt av personer med funksjonsnedsettelse (NAV, 2009).

Målingene fra SSB er kun gjort et halvt år etter endt tiltak og er derfor ikke nødvendigvis representativt for langtidseffekten av tiltaket (Hamre, 2006). En evaluering av Econ (2001) ser heller ikke spesifikt på deltakere med nedsatt funksjonsevne, men belyser langtidseffekter bedre, samt betydningen av størrelse og varighet på tilskuddet. Et og et halvt år etter tiltakets slutt var 60 prosent i arbeid og flere hadde et ansettelsesforhold bak seg. Det ble konkludert med at lønnstilskuddet bidro til å øke deltagerens muligheter på arbeidsmarkedet. Det ble funnet at lønnstilskuddet gav best effekt om det ble tildelt i ca ti måneder, men det kom også frem at dette varierte på tvers av grupper. Mest gevinst av lange tilskudd oppnådde yrkeshemmede og de ferdig utførte, hvor ett år ble funnet å være mest ideelt. Prosentdelen på tilskuddet hadde lite å si så lenge en var inne på et tiltak, men høye tilskudd vil kunne bidra til å opprette plasser for de svakeste søkerne (ECON, 2001). En undersøkelse som tok for seg det femårige tiltaket *Fleksibel jobb* (Spjelkavik, 2004) påpekte at lønnstilskudd, som også var en viktig bestanddel i dette tiltaket, kunne bidra til å gjøre arbeidsgivere for opptatte av de økonomiske aspektene fremfor arbeidsgiveransvaret overfor arbeidstakeren. Lønnstilskuddet bidro heller ikke nødvendigvis til fast ansettelse ved tiltakets slutt selv om dette var en del av avtalen, da arbeidsgivere ikke nødvendigvis viste seg villige til å betale full lønn for tidligere subsidiert arbeidskraft.

**Opplæring.** Dette kan være *arbeidsmarkedskurs* (AMO), eller for de over 26 år, *ordinær utdanning* på opp til tre år (St.meld. nr. 9, 2006). En klar overvekt av personer med nedsatt funksjonsevne på tiltak deltar på opplæring. Hele 83 prosent av disse igjen går i ordinær utdanning (NAV, 2009). I likhet med lønnstilskudd er også opplæring preget av positiv seleksjon i form av administrativ seleksjon, også omtalt som «fløteskumming» (Røed et al., 2000). En evaluering av opplæring som arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede (Aakvik, 2003) avdekket kun åtte prosent høyere ansettelsesrate for deltagere enn for lik gruppe ikke-deltagere. Det påpekes at det er forsøkt kontrollert for seleksjon, men at dette likevel kan komme til uttrykk i resultatet.

Sett i forhold AMO-kurs viser ordinær utdanning seg å gi mest positiv effekt i forhold til sannsynlighet for å være i jobb, og viser mest reduksjon i trygdemottakelse etter deltakelse (Hardøy, Røed, & Zhang, 2006). En undersøkelse av Fafo (Grøgaard, 1998) sammenlignet effekten av ordinær utdanning og hospitering og fant at utdanning gav både høyere sysselsettingseffekter samt betraktelig lavere overgang til uføretrygd enn hospitering. Ved å sammenligne tallene fra 1998 med nyere statistikk fra SSB (Aukrust & Bø, 2009) kan

en se at andelen som går ut i jobb etter utdanningen er omtrent den samme, men at andelen som nå går over på trygd er blitt lavere.

Karakteristisk for deltakerne ved ordinær utdanning er at i forhold til de andre arbeidsmarkedstiltakene går en betraktelig høyere andel herfra over i status som helt ledige etter avsluttet tiltak (Aukrust & Bø, 2009). Muligens kan dette skyldes at det her er flere som går over i en periode som arbeidssøkere, snarere enn over i andre former for attføring eller innvilges uførestønad. Da tiltaket i utgangspunktet er preget av høy seleksjon signaliserer nettopp dette at deltakere her ikke er aktuelle for trygd. Personer som har deltatt på ordinær utdanning får heller ikke anledning til på samme måte å knytte bånd til arbeidslivet som kan åpne for sysselsetting, slik deltakere ved for eksempel lønnstilskudd får. Den høye andelen ledige etter avsluttet utdanning kan være nettopp et uttrykk for at det for personer med nedsatt funksjonsevne er vanskeligere å oppnå sysselsetting på tross av gode kvalifikasjoner.

**Arbeid med bistand.** Dette er hva en omtaler som et oppfølgingstiltak, og av alle på oppfølging er nesten 90 prosent deltakere ved Arbeid med bistand (NAV, 2009). Tiltaket er et tilbud forbeholdt personer med yrkeshemming og går ut på å gi den nødvendige og mest hensiktsmessige bistand som hvert individ trenger i forhold til kartlegging, anskaffelse av arbeid, tilrettelegging og oppfølging (St.meld. nr. 9, 2006). Da sysselsettingseffekter av Arbeid med bistand ble evaluert (ECON, 2004) ble det avdekket at i underkant av en tredel hadde hatt eller hadde en deltids- eller heltidsjobb i løpet av fire år etter avsluttet tiltak. I tillegg var flere av disse arbeidsforholdene og å regne som kortvarige. Ulike grupper viste svært ulik effekt av tiltaket. Personer med nevrologiske sykdommer eller skader og de med en psykisk utviklingshemming ble funnet å ha minst utbytte av tiltaket, mens best effekt ble funnet hos personer med attføring på sosialt grunnlag. For mange fungerte Arbeid med bistand som en avklaringsinstans for uførepensjon, og i alt halvparten av deltakerne ble fullstendig uføretrygdete etter endt tiltak.

Det ble videre utført en oppfølgingsundersøkelse (ECON, 2005) for å forklare de dårlige resultatene. Følgende tre faktorer ble avdekket: (1) Deltakernes forutsetninger i form av helsetilstand, sosial fungering eller livssituasjon var for svake; (2) For varierende innhold i tiltaket, da det ikke finnes noen enhetlig standard blir tilretteleggerens arbeid avgjørende for resultatet; og (3) At arbeidsgivere manglet vilje, evne og kompetanse til å takle utfordringene som oppstod. Det beskrives at det kan være vanskelig å få arbeidsgivere til å ansette personer en ikke vil kunne garantere at kan yte hundre prosent. Å få arbeidsgivere til å utbetale lønn er betydelig vanskeligere enn å få tak i hospiteringsplasser.

Forskningen på arbeidsmarkedstiltak er langt fra entydig og resultatene spriker både i fremstilling og innhold. Evalueringene av arbeidsmarkedstiltakene viser likevel hvordan ulike grupper gagnar ulikt av arbeidsmarkedstiltak, samt har forskjellige behov både i forhold til innhold og varighet. Det kommer tydelig frem at de som regnes å ha de beste forutsetningene for lønnsarbeid også er de som gis de beste mulighetene. Samtidig ser det ut til at heller ikke de som deltar på «suksessiltakene» lønnskudd og utdanning har noen enkel vei inn i arbeidslivet, da avsluttet utdanning ofte ender i ledighet, samtidig som deltakere ved lønnskudd ikke er sikret noen stilling når tilskuddet opphører. En tendens som insinueres er arbeidsgiveres vegring for å ansette personer med redusert eller potensielt redusert yteevne. Til og med i det vernede arbeidslivet ser det ut til at kravet om effektivitet bidrar til å støte folk ut av sysselsettingen.

### **IA-avtalen**

Avtalen ble inngått i 2001 og er en avtale mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. I henhold til personer med nedsatt funksjonsevne var IA-avtalens mål todelt, det handlet både om å følge opp de allerede ansatte i bedriftene, men også om å inkludere nye arbeidstagere. Evalueringer av IA-avtalens måloppnåelse (Dale-Olsen, Hardoy, Storvik, & Torp, 2005; Ose, et al., 2009) konkluderer med at IA-bedriftene i langt større grad har lyktes i å følge opp egne ansatte-, enn å ansette nye arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. I forhold til bruk av virkemidler vet en at mangel på forutsigbarhet omkring virkemiddelbruk og overskridelser av budsjetter har skapt vanskeligheter og redusert virksomhetenes muligheter for å drive IA-arbeid (Ford, 2006). Virkemidlene for IA-bedriftene har vist seg klart best til å redusere sykefraværet, og det hevdes at det vil trenge mer tid til å utvikle gode virkemidler som også vil kunne bidra til inkludering av nye ansatte med redusert funksjonsevne. Virkemidlene som fungerer best som motivasjonsfaktor på arbeidsgivere for å inngå en IA-avtale er de økonomiske. Tilretteleggingstilskuddet er både det mest etterspurte og det mest brukte. IA-bedriftene har rett på akkurat de samme virkemidlene som andre bedrifter, men har også noen særtilbud. Dette påpekes som problematisk da disse ekstra virkemidlene som er ment som incentiv for å gjøre bedrifter til IA-bedrifter, samtidig innebærer at en utelater og yte virkemidler med mulig effekt til andre bedrifter med like behov (Ose, et al., 2009). IA-avtalens virkemiddelbruk er funnet å ikke på langt nær være godt nok dokumentert eller effektevaluert, det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag (Ford, 2006; Ose et al., 2009).



I 2006 beskrev OECD IA-avtalen som et eksepsjonelt tiltak sett i et internasjonalt perspektiv, da den forsterker virksomhetene og de ansattes eget ansvar for å bidra til et mer bærekraftig arbeidsliv. Derimot ble målet om at IA-bedriftene skal ha ansvar for at flere personer med nedsatt funksjonsevne skal få innpass i arbeidslivet fjernet ved spesifiseringen av IA-avtalen i 2007. Det ble utdypet hvordan virksomhetene ikke kan ha ansvar for personer som står utenfor arbeidslivet, men i all hovedsak skal vektlegge innsatsen for egne ansatte. Ose et al. (2009) hevder at dette er en lite ambisiøs praksis dersom partene ønsker å oppnå et virkelig inkluderende arbeidsliv. Hun påpeker at virksomhetene har vist initiativ ved å bistå myndigheten med å stille med IA-plasser. En IA-plass vil si en opplærings- eller arbeidstreningsplass i en bedrift. Det at virksomhetene så villig stiller med plasser kan indikere en vilje til engasjement hos denne parten, men at det er mangel på adekvate tiltak som knytter arbeidssøker med arbeidsplass som har hindret dette i å bli en suksess.

### **Statlige handlingsplaner**

For å få fart på inkluderingen av personer med nedsatt funksjonsevne i staten ble det utarbeidet en tiltaksplan for rekruttering. Det innebærer at fem prosent av nyansettelsene i statlige virksomheter skal være personer med redusert funksjonsevne (Plan for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne, 2004). Da tiltaksplanen ble evaluert (Bull & Alm Andreassen, 2007) for perioden august 2004 - august 2006 var målet langt fra nådd. Det første året hadde 2,4 prosent av de nyansatte en funksjonsnedsettelse og året etter kun 1,2 prosent.

Ved siden av å måle effekt i form av sysselsetting så evalueringen også på hvordan rekrutteringsplanen virket inn på arbeidsgiveres holdninger og rekrutteringspraksis. Her kom det frem at selv om nesten 90 prosent av disse statlige bedriftene også var IA-bedrifter, var det ingen sammenheng mellom det og å ansette flere med redusert funksjonsevne enn hos de bedriftene som ikke var IA-bedrifter. Derimot beskrev hele 60 prosent at IA-avtalen gjorde det lettere å ha personer med nedsatt funksjonsevne ansatte, men kun 26 prosent mente rekrutteringsplanen hadde noen slik effekt. Evalueringen påpeker likevel at tiltaket hadde medført betydelig oppmerksomhet og økt bevissthet omkring rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Nesten samtlige av virksomhetene i undersøkelsen mente at målsettingen var positiv for deres virksomhet.

Undersøkelsen (Bull & Alm Andreassen, 2007) gir også et innblikk inn i bruken av Tjenestemannsloven § 9. Dette er en paragraf som sier at dersom det blant kvalifiserte søkere til en stilling er noen som oppgir å være funksjonshemmet, skal det alltid innkalles minst én

slik søker på intervju. Arbeidsgivere i offentlig sektor gis også mulighet til å ansette en kvalifisert person med funksjonsnedsettelse fremfor en bedre kvalifisert søker, forutsatt at søkeren tilfredsstiller kravene i utlysningsteksten. Evalueringen fant at om lag halvparten av virksomhetene hadde benyttet seg av kravet om å innkalle minst én søker med funksjonsnedsettelse, men kun tre bedrifter hadde gjort ansettelser på bakgrunn av fritaket om å velge den mest kvalifiserte.

Andre tiltak i statsforvaltningen har vært to ettårige trainee-program i perioden 2007-2009 for personer med funksjonsnedsettelser. Det første ble gjennomført i departementene og det andre i direktoratene (Reegård, Skog Hansen, & Mandal, 2009). I evalueringen av det første programmet (Skarpaas & Rusnes, 2008) ble det i all hovedsak lagt vekt på hvordan tiltakets hovedmål var å avlive myten om at arbeidstakere med funksjonsnedsettelse krever mye arbeid og oppfølging, noe de hevdet programmet bidro til. I evalueringen av det andre trainee-programmet (Reegård, et al., 2009) var fokus på arbeidsgiveres og kollegers holdninger til traineene, og hvorvidt dette endret seg underveis. Det ble også sett på hvorvidt tiltaket medførte ansettelser eller ikke, noe majoriteten av deltakerne gjorde, mens de resterende fikk referanser og nyttige tillegg på CV-en. Rapporten konkluderte med at det var vanskelig å fastslå om tiltaket hadde bidratt til å endre holdninger blant ledere og kollegaer. Flere resultater fra denne rapporten presenteres siden. Det er foreløpig ikke planlagt å videreføre trainee-programmet i 2010.

De statlige handlingsplanene innebærer flere virkemidler og tiltak enn presentert her, men de er så langt ikke evaluert. Oppsummerende inntrykk av de statlige tiltakene omtalt her er gode intensjoner med svake resultater i form av ansettelser.

### **Beskrivelser av utestengende- og utstøtende forhold av betydning for sysselsettings situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne**

Gjennomgangen av evalueringene peker i retning av at tiltak og virkemidler ment for å lette ens inntreden i arbeidslivet ser ut til å ha liten effekt, med unntak av for personer som allerede fra tidligere har gode forutsetninger for å oppnå sysselsetting. Derimot ser det ut til at tiltakene og virkemidlene ment for å forhindre utstøting, kan ha noe bedre effekter, men begrenses ved at dette er virkemidler som ikke alle har tilgang på. I denne gjennomgangen fremstilles forskning som beskriver forhold ved arbeidslivet som medvirker til utstøting og utestenging av personer med funksjonsnedsettelser. Forskning på dette feltet er mindre omfattende enn evalueringstudiene og stammer tidvis fra utvidelser av disse studiene.

Fremstillingen av denne forskningens resultater er disponert med utgangspunkt i at det vil være forskjeller mellom de som allerede er i arbeidslivet og de som står på utsiden. Det skilles med andre ord mellom arbeidssøkere og allerede ansattes erfaringer, og siden arbeidsgivere/bedrifters opplevelser og holdninger til medarbeidere- og til arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne.

### **Arbeidssøkende – om utestengende forhold**

En studie av Nordlandsforskning (Anvik, 2006) omhandler unge mennesker med syns-, hørsels- og/eller bevegelseshemmingers møte med arbeidslivet og deres erfaringer fra arbeidslivsetablering. På bakgrunn av studiens funn skapes to antagelser om mulige årsaker til at de mange virkemidlene iverksatt for å fremme innpass for personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet ikke fungerer etter intensjonen; manglende kvalifikasjoner hos arbeidssøkeren og arbeidsmarkedets etterspørsel etter arbeidskraft. Studien avdekket at flere unge med funksjonsnedsettelse går ut av videregående uten studiekompetanse. Dette begrenser ens muligheter betraktelig, både med sikte på arbeidslivet, men også i forhold til ens muligheter for videre utdanning. Det å ha gått rett fra videregående utdanning og over i arbeidslivet beskrives som en tung vei å gå, hvor en raskt opplevde å mangle den nødvendige kompetansen. Desto mer marginalt ens utgangspunkt er desto større er utfordringene og sannsynligheten for å havne i tiltakskjeder som forsterker ens posisjon utenfor arbeidsmarkedet.

Generelt er ungdom både i Norge og i Europa funnet å ha betydelig høyere ledighet enn arbeidsstyrken for øvrig (Hammer, 2004). Samtidig er personer med syns- hørsels- og/eller bevegelseshemming en gruppe med svært lav deltakelse i arbeidslivet (Econ, 2003). Dette gjør deltakerne i studien av Anvik (2006) særs utsatte, og flere av informantene hadde opplevd å ikke en gang vurderes i jobbesøkeprosesser. Høyere utdanning vil til en viss grad bøte på dette, samtidig som en gis større muligheter for å kunne velge blant flere jobber. Imidlertid er ikke utdanning alltid nok. I studien utført blant søkerne til de tidligere omtalte trainee-stillingene i direktoratene (Skog Hansen & Reegård, 2008), hvor alle hadde høy utdanning, beskrives opplevelser hvor funksjonsnedsettelsen overskygger utdanningens betydning i møte med en potensiell arbeidsgiver. Mange opplever å sjelden bli innkalt til intervju eller bli vurdert til de stillingene en anser seg kvalifisert for. Ulik problematikk skisseres og utfordringene er sammensatte. Nyutdannede beskriver problemer med å orientere seg på arbeidsmarkedet, samt mangler på referanser og nettverk. De eldre beskriver

utfordringer knyttet til alder, problemer med å forklare hull i cv-en, behov for tilrettelegging og usikkerhet omkring egen arbeidskapasitet. Samlet sett ansees arbeidsgiveres vegring for ansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne som den viktigste barrieren for å komme seg inn på arbeidsmarkedet (Anvik, 2006; Skog Hansen & Reegård, 2008).

Denne frykten for arbeidsgiveres holdninger til funksjonshemmede arbeidstakere medfører at mange bevisst velger å utelate funksjonsnedsettelsen fra jobbsøknaden. Dette kan virke å gjelde spesielt de med et stort behov for tilrettelegging, da det forventes at slike opplysninger vil redusere ens muligheter for å bli tatt inn til intervju (Skog Hansen & Reegård, 2008). En undersøkelse av Econ (2003) med hovedfokus på synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere understøtter dette, de fant at flere i denne gruppen anså arbeidsgiveres manglende vilje til tilrettelegging som en hovedårsak til at de ikke var kommet i arbeid etter atføring. Andre yrkeshemmede, muligens uten det samme behovet for tilrettelegging, delte i mindre grad denne oppfatningen. For mange oppleves det irrelevant å nevne en funksjonsnedsettelse i en jobbsøknad. Imidlertid kan dette slå negativt ut da en vet at en del bedrifter har som målsetning å øke rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne, samtidig som staten krever innkalling av søkere med redusert funksjonsevne til intervju så fremt de er kvalifiserte. Den potensielle faren ved utelatelse av funksjonsnedsettelsen i søknaden vil da være at en usynliggjøres som potensielt ansatt på nettopp slike grunnlag. Blant søkerne til trainee-stillingene viste det seg likevel at det var flere som hadde erfaring med å innkalles til intervju om funksjonsnedsettelsen ikke ble nevnt, enn om den ble beskrevet i søknaden (Skog Hansen & Reegård, 2008).

Om man på egenhånd ikke kommer seg direkte i jobb, kommer en som regel i kontakt med NAV, hvor en enten registreres som arbeidsledig, innvilges uføretrygd eller går inn i atføring. Vedeler og Mossige (2009) har i en studie for NOVA undersøkt hjelpeapparatets innvirkning på personer med medfødt eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelsers vei inn i arbeidslivet. Studien avdekket tre forhold ved hjelpeapparatet som medvirket til å skape barrierer: (1) Manglende kompetanse om funksjonshemming; (2) Utilstrekkelig levering av tjenester og hjelpemidler; samt (3) Manglende samarbeid mellom etater.

Mangel på kompetanse om funksjonshemming gir seg gjerne til uttrykk ved at personen med funksjonsnedsettelse som søker bistand opplever å tillegges negative egenskaper, samtidig som ens kompetanse, muligheter og ønsker blir sett vekk i fra (Vedeler & Mossige, 2009). Personer med funksjonsnedsettelse kan oppleve at hjelpeapparatets

bakkebyråkrater viser manglende velvilje og upersonlige holdninger (Grue, 2001). I Anviks (2006) studie beskriver de unge møtet med det offentlige som preget av stereotype forestillinger om hva det forventes at er mulig for personer med nedsatt funksjonsevne, både i forhold til mer utdanning og økt yrkesdeltakelse. Det fortelles om å måtte kjempe for å overbevise apparatet om at en er god nok. En passiv tilværelse som stønadsmottakere er langt fra en hverdag mange ønsker, imidlertid opplever flere at det er nettopp dette som forventes av de (Ibid). Til tross for tydelig uttrykte ønsker om arbeid og utdanning, møtes mange tidvis med liten støtte og heller oppfordring om uføretrygd (Vedeler & Mossige, 2009). Samtidig kan arbeidsmarkedstiltak en plasseres på oppleves lite målrettede og tilfeldige (Anvik, 2006).

Det andre forholdet, utilstrekkelig levering av varer og tjenester, viser til hvordan personer med tilretteleggingsbehov møter barrierer både i forhold til skolegang, utdanning og arbeid dersom forholdene ikke tilpasses (Vedeler & Mossige, 2009). For personer som er avhengige av tilrettelegging og tilpasning vil mangel på sådan være en avgjørende barriere for utbytte av utdanning. Noen unge med funksjonsnedsettelse opplever liten og dårlig tilrettelegging på skolen, og at bistanden også ofte kommer på plass altfor sent i studieløpet. Dette kan medføre at noen unge mennesker med funksjonsnedsettelse allerede gjennom skolegangen frarøves sjanser for høyere utdanning og med det også betraktelig bedre arbeidsutsikter (Anvik, 2006). Lignede er en ved arbeidsdeltakelse avhengig av at forholdene ligger til rette og at hjelpemidlene er på plass helst allerede når en skal starte i en stilling. Om dette ikke foreligger vil arbeidsoppgavene forsinkes og arbeidstakeren bli ineffektiv (Vedeler & Mossige, 2009). En studie av funksjonshemmedes adgang til arbeidsmarkedet (Skøien & Hem, 2005) beskriver at saksgangen rundt formidling av hjelpemidler, og spesielt ved spesialtilpasninger, kan gå veldig sent og i flere tilfeller er det snakk om måneder. Nettopp å vente på tilretteleggingen kan slite på både arbeidstakers motivasjon og selvbilde, og som ytterste konsekvens resultere i at vedkommende må forlate sin stilling (ibid). Det er sannsynlig at hjelpeapparatets utilstrekkelige levering av tjenester og hjelpemidler, i alle fall til en viss grad, har sammenheng med lav kompetanse og dermed medfører mangelfull forståelse og innsikt i behovet for tilrettelegging (Vedeler & Mossige, 2009).

Det tredje og siste forholdet omtalt av Vedeler og Mossige, manglende samarbeid mellom etatene, henger tydelig sammen med både manglende kompetanse og mangelfull levering av tjenester og hjelpemidler. Da etatene i dag er samlet under NAV påpekes det at tildelingskriterier fremdeles er forankret i medisinske vurderinger, noe som medfører en påkrevd involvering av både leger og saksbehandlere. Ikke bare bidrar dette til å bevare en rigid

ordning, men også til å opprettholde en medisinsk tilnærming til funksjonshemming innad i hjelpeapparatet (Ibid). En medisinsk tilnærming retter fokus mot ens manglende kapasitet fremfor å rette oppmerksomheten mot ens muligheter for deltakelse (Grue, 2004). Det dannes med andre ord ordninger som bidrar til at hjelpeapparatet ikke oppnår en forståelse og innsikt i hvilke muligheter personer med funksjonsnedsettelse kan ha om den eventuelt nødvendige tilretteleggingen foretas. Forskningen formidler et misforhold mellom både de politiske visjonene og den praktiske politikken slik den utspiller seg gjennom bakkebyråkratiet.

### **Ansatte – om utstøtende forhold**

Personer med nedsatt funksjonsevne slutter tidligere å arbeide enn befolkningen generelt (Bø & Håland, 2010). En kan ha ekstra utfordringer tilknyttet helsetilstand, og aldringsprosessen kan også sette inn tidligere om en har en funksjonsnedsettelse (Nicolaisen, 2002). Samtidig vet en at mange med funksjonsnedsettelse arbeider i tunge fysiske yrker, blant annet er gruppen overrepresentert i pleie- og omsorgsyrkene. Tunge arbeidsoppgaver kan gjøre det vanskelig å stå i jobben, med det kan også ha vært årsaken til at en ervervet funksjonsnedsettelsen (Alm Andreassen, 2009).

Om en sent i livet erverver en funksjonsnedsettelse er selvfølgelig omfanget av nedsettelsen avgjørende for i hvilken grad en vil kunne returnere til arbeidslivet. Forskning på spinalskade (Svendsen, 2009) har avdekket at både pasienter, leger og NAV-kontor ofte betrakter uføretrygd som første løsning når en person får en stor alvorlig skade. Dette uten å ta hensyn til at en rehabiliteringsprosess med tiden vil kunne endre situasjonen. En studie blant personer med mild eller moderat ervervet hjerneskode som ønsket seg tilbake til yrkeslivet (Ellingsen & Aas, 2009) avdekket at det var møtet med «skjemaveldet» og systemet som i størst grad problematiserte deres retur til sitt arbeid. Mange opplevde at de måtte forvare det faktum at de faktisk ønsket å jobbe igjen. På en annen side viser forskning på kvinner med diffuse muskelsmerter (Alm Andreassen, 1999), en lidelse på langt nær like anerkjent, at disse kvinnene kan oppleve å bli møtt med mistillit og oppfordringer om å fortsette å jobbe, noe som tidvis viser seg å forverre tilstanden. I forhold til møtet med hjelpeapparatet opplever flere at en selv både må ha kompetansen på hva som finnes av tiltak og virkemidler og samtidig vite hva en har krav på for å sikre at en sak blir ivaretatt. Hjelpeapparatet kan i utgangspunktet virke tilbudsstyrt ved at de virkemidlene som er tilgjengelige vil bli forøkt benyttet, om disse ikke skulle fungere vil de kunne være etterspørselstyrte og stille seg villige til å teste ut hva den sykemeldte selv mener det er behov for (Ibid).

Som nevnt er arbeidslivet preget av krav til effektivitet. Arbeidstakere med ulike former for funksjonsnedsettelse kan oppleve at kravene blir for omfattende og vanskelige å leve opp til (Alm Andreassen, 1999; Binder, 2000; Jakobsen, 2004; Kilian, 2005). En studie av kvinner med kroniske reumatiske lidelser beskriver hvordan arbeidslivet ikke nødvendigvis har plass for individuelle tilpasninger, spesielt når det dreier seg om en helsetilstand som svinger (Jakobsen, 2004). Å få arbeidshverdagen tilrettelagt kan være avgjørende for om en person med nedsatt funksjonsevne kan bli værende i arbeidet. I AKU for 4.kvartal 2009 fant en at blant de med redusert funksjonsevne og som var sysselsatt hadde over halvparten fått gjort tilpasninger i sin arbeidshverdag. Denne andelen har økt med hele 11 prosent siden 2002, noe som antas å ha sammenheng med IA-avtalen. Det var likevel hele 22 prosent som ikke hadde fått gjort tilpasninger og som opplevde at de hadde behov for det. Samtidig som en fjerdedel av de som hadde tilrettelegging faktisk ønsket mer (Bø & Håland, 2010). Med andre ord kan en si at selv om bruken av tilrettelegging har økt er det fortsatt her et stort uutnyttet potensial. I studier av personer på tampen av sin yrkeskarriere, eller nylig innvilget uførestønning med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse (Binder, 2000; Kilian, 2005) avdekkes det at ikke alle våger å be om tilrettelegging da de vet at bedriften ikke har tilstrekkelig økonomi, dette også når den aktuelle bedriften er en IA-bedrift (Kilian, 2005). Flere beskriver at de ikke kan se for seg at endringer ved arbeidssituasjonen vil være mulig, og dermed at det er de som må tilpasse seg. Spesielt i forhold til arbeidsoppgaver var dette en utbredt oppfatning, som flere begrunnet med at slik «spesialbehandling» ville bli urettferdig ovenfor kolleger (Kilian, 2005). Det er mulig at personer med mer usynlige funksjonsnedsettelse i større grad vil plages av en slik misunnelse, og at informasjon til kolleger vil være avgjørende for å unngå dette (Jakobsen, 2004).

Leders rolle trekkes frem som spesielt viktig for å unngå at en støtes ut av arbeidslivet (Binder, 2000; Jakobsen, 2004; Kilian, 2005). Fra lederen ønskes involvering i form av å plukke opp signaler, oppfølging av langtidssykemeldte, å se sine ansatte som mennesker, regelmessige medarbeidersamtaler samt helse-, miljø- og sikkerhetstiltak. Mye av dette er allerede en del av IA-avtalen, og flere av de ansatte kom nettopp fra IA-bedrifter. Likevel ble det funnet at mange ledere mangler den nødvendig kunnskapen for å følge dette opp (Kilian, 2005). Også i Binders (2000) studie ble det avdekket hvordan flere opplevde disse egenskapene som fraværende hos sine ledere. Her ble det i tillegg beskrevet ledere som ikke en gang forsøkte å ta hensyn til funksjonsnedsettelsen, men heller påla den ansatte oppgaver som var svært strevsomme og med det kraftig bidro til en opplevelse av å være

uønsket. Studiene (Binder, 2000; Kilians, 2005) presenterer beskrivelser av sosialt press, ofte uttalt, om å slutte i jobben. Dette kan komme fra både ledelse og kolleger. Eksempler kan være at en overses, at en unngås, at en møtes med taushet, at egne forsøk på å bedre situasjonen blir møtt med at ingen tar seg tid til å snakke med en, inkongruent oppførsel, at en blir utelatt fra sosiale sammenhenger eller at det ikke gjøres noen innsats for tilrettelegging av arbeidssituasjonen m.m. I all hovedsak stammer dette fra det psykososiale arbeidsmiljøet, og kan i mange tilfeller betraktes som mobbing.

Oppsummerende kan det se ut til at individuelle utfordringer knyttet til helse, et tungrodd system for virkemidler og tilrettelegging samt manglende kompetanse om funksjonshemming hos ledelser er avgjørende årsaker til at personer med funksjonsnedsettelse opplever å støtes ut av arbeidslivet.

### **Arbeidsgivere/bedrifter om forhold av betydning for arbeidssøkende- og ansatte med funksjonsnedsettelse**

Før IA-avtalen ble endret i 2007, og bedriftene fremdeles hadde skrevet under på delmålet om et ansvar for å inkludere flere med funksjonsnedsettelse inn i arbeidslivet ble dette delmålet funnet å være et mål svært få bedrifter arbeidet systematisk for å oppnå (Dale-Olsen et al., 2005; Ose et al. 2009). Flere bedrifter forklarte dette med at målsetningen om å redusere sykefravær krevde all deres innsats og at de derfor ikke kunne prioritere nye ansettelser (Anvik, 2006; Dale-Olsen et al., 2005). I en studie av Alm Andreassen (2009) om arbeidsgivere i ulike bransjers holdninger og forestillinger om å ha ansatte- og å ansette personer med nedsatt funksjonsevne ble det avdekket at arbeidsgivere i alle bransjene undersøkt, det vil si bygg- og anleggsbransjen, IKT-sektoren og helsesektorene, var enige om at det var langt viktigere å beholde egne ansatte fremfor å rekruttere nye ansatte med funksjonsnedsettelse.

Selv om bedrifter er blitt flinkere til å ta vare på sine ansatte ved blant annet å tilrettelegge arbeidshverdagen er dette fremdeles langt fra problemfritt. En studie som tok for seg arbeidslederens behov for virkemidler og støtte ved inkludering av medarbeidere med funksjonsnedsettelse (Jakobsen, 2007) ble det avdekket at en bedre organisering av NAVs bistand, veiledning og virkemidler var nødvendig. I likhet med arbeidstakerne som ønsket å returnere til arbeidslivet (Ellingsen & Aas, 2009) beskrev også arbeidslederne at papirmøllen som fulgte med en tilretteleggingssak kunne oppleves uoverkommelig. Mange beskrev at de ikke viste hvem de skulle henvende seg til, hvilke virkemidler og veiledning de har rett på samt uklarheter i forhold til ansvarsfordeling (Jakobsen, 2007).



Som avdekket av Anvik (2006) og Reegård et.al (2009) kan opplevelser beskrevet av arbeidssøkende med funksjonsnedsettelse peke i retning av at arbeidsgivere vegrer seg kraftig for å ansette de. En undersøkelse utført av MMI (Dalen, 2006) på oppdrag av *Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne* ble utført med det formål å dokumentere i hvilken grad arbeidssøkere med funksjonsnedsettelse blir diskriminert i arbeidslivet. Bedriftsledere eller deres stedfortredere ble bedt om å rangere hvor sannsynlig det var at arbeidssøkere ville bli innkalt til intervju på bakgrunn av egenskapene: (1) Meget gode eller kun formelle kvalifikasjoner; og (2) hvorvidt de hadde funksjonsnedsettelse (rullestolbrukere eller blinde med førerhund), tilhørte andre stigmatiserte grupper (somaliere, langtidsledige eller tidligere straffedømte) eller ikke. Undersøkelsen avdekket at sannsynligheten for å innkalles til intervju var svært liten dersom en hadde en funksjonsnedsettelse. Uavhengig av kvalifikasjoner stilte blinde med førerhund absolutt bakerst, og også rullestolbrukere med meget gode kvalifikasjoner stilte bak selv andre stigmatiserte søkere med lavere kvalifikasjoner enn dem selv. Undersøkelsen spurte ikke om holdninger til personer med psykiske lidelser, hvilket er en raskt voksende gruppe på utsiden av arbeidslivet spesielt blant unge (Econ, 2009). Reegård et.al (2009) påpeker at det finnes motforestillinger også mot denne gruppen blant arbeidsgivere, men at dette oppfattes som mer tabubelagt og derfor kan være vanskelig å avdekke.

Ulike bransjer viser seg å ha ulike preferanser i forhold til hvem som betraktes å være passende arbeidskraft avhengig av stilling og yrkesretning. Alm Andreassen (2009) avdekket i sin studie at byggebransjen hadde svært negative holdninger i forhold til hvorvidt en person med en funksjonsnedsettelse i det hele tatt ville kunne fylle en stilling. Likevel oppgav svært få i byggebransjen at lese- og skrivevansker ville være i veien for at en kunne gjøre en god jobb. Derimot var lese- og skrivevansker en funksjonsnedsettelse som IKT-sektoren ytret skepsis til om var forenelig med arbeidsoppgavene i deres bransje. Lignende undersøkelse gjennomført av MMI (Dalen, 2006) vurderte alle de tre bransjene synsnedsettelse som minst forenelig med arbeidskravene blant funksjonsnedsettelsene (Alm Andreassen, 2009). Jobber som arbeidsgivere oftest regner som uegnede for personer med funksjonsnedsettelse kan deles i tre kategorier: (1) De som krever god hørsel samt gode lese- og skriveferdigheter; (2) De som er fysisk krevende og setter krav til ens fysikk; og (3) Der hvor omgivelsene setter en stopper ved manglende tilrettelegging, som for eksempel ved yrker som krever mye reiseaktivitet (Bull & Alm Andreassen, 2007).

Bedriftsledere som allerede har ansatte med funksjonsnedsettelse er funnet å være mer tilbøyelige for å innkalle nye arbeidssøkere fra denne gruppen (Dale-Olsen et al., 2005; Dalen, 2006). Det har likevel vært vanskelig å påvise at det er bedriftsledernes tidligere positive erfaringer som medfører de nye ansettelsene. Tilbake til evalueringen av traineeordningen, hvor tiltakets utgangspunkt var basert på at erfaringer med ansatte med funksjonsnedsettelse skulle bidra til flere ansettelse, klarte studien likevel ikke annet enn å antyde at en slik sammenheng forelå (Reegård et al., 2009). Dalen (2006) velger heller å forklare fenomenet med at den gruppen arbeidsgivere som fra tidligere av har eller har hatt ansatte med nedsatt funksjonsevne har et annet og mer tolerant syn på funksjonshemming og derfor stiller seg mer positive.

Ulike studier har spekulert i hvorvidt det ansettes flere med funksjonsnedsettelse i store eller i små bedrifter, uten at det ser ut til å ha oppstått noen enighet. Hypotesen er at store bedrifter har flere ansatte, HMS-tjeneste og flere stillinger å tilby og derfor har større muligheter for å ta individuelle hensyn. Dalen (2006) fant i sin studie at det var flere med funksjonsnedsettelse blant de større bedriftene, og det samme gjorde Bull og Alm Andreassen (2007) i studien av de statlige virksomhetene. Derimot var ikke dette tilfelle blant IA-bedriftene i Dale-Olsens et al. (2005) studie, hvor de små bedriftene ble funnet å ha høyere andeler med ansatte med funksjonsnedsettelse.

Argumentasjonen som arbeidsgivere og bedrifter benytter mot å ansette en person med nedsatt funksjonsevne varierer noe mellom studiene, men det er likevel tydelig at økonomi er det som først og fremst vektlegges. Dette gjelder IA-virksomhetene (Dale-Olsen et al., 2005), de private bedriftene (Alm Andreassen, 2009) og til og med i virksomheter engasjert i *Arbeid med bistand* (Anvik, 2006). Alm Andreassen (2009) gikk det økonomiske argumentet etter sømmene og fant at det ikke holdt mål i forhold til hvor personer med nedsatt funksjonsevne faktisk var ansatte og de aktuelle bedriftenes økonomiske tilstand. I likhet med Dalen (2006) argumenterer Alm Andreassen (2009) for at ens motivasjon for ansettelse stammer fra hva slags bildet en har av personer med funksjonsnedsettelse. De ulike bransjene undersøkt ble funnet å vektlegge svært ulike argumenter for ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne. For eksempel vektla helsesektoren, som har en høy andel ansatte med funksjonsnedsettelse, det moralske ansvaret ved en ansettelse langt mer enn IKT- eller byggebransjen, som heller vektla arbeidssøkerens kompetanse. Der hvor helsesektoren virket preget av å ha et ansvar ovenfor samfunnet, var de andre bransjene mer opptatte av egen vinning ved ansettelsen. Det at bransjene er så forskjellig påpeker hvor variert det norske

arbeidslivet er, og dermed betydningen av at politikken rettet mot arbeidslivet som er ment for å øke inkluderingen av personer med funksjonsnedsettelse, også må reflektere dette (Alm Andreassen, 2009).

### **Avslutning og diskusjon**

Internasjonal statistikk viser at Norge er det landet innen OECD som benytter størst andel av sitt nasjonalbudsjett på inkludering av funksjonshemmede i arbeidslivet. Til tross for den massive investeringen oppnår Norge kun middels resultater i form av antall sysselsatte med funksjonsnedsettelse. Land som ser ut til å klare dette bedre enn oss er blant annet Danmark, Sverige og Finland (OECD, 2009), land Norge ofte sammenlignes med og som i likhet med Norge bygger sin politikk på den nordiske velferdsmodellen (Hvinden, 2004). Denne litteraturgjennomgangen kan ikke fortelle hva de andre landene gjør bedre enn oss, men den gir likevel et tydelig signal om at den svake måloppnåelsen i Norge til en viss grad må kunne tilskrives et stort gap mellom de politiske intensjonene og den faktiske praksis som utøves av hjelpeapparatet og ute blant virksomhetene.

Arbeidsmarkedstiltakene er mange og allsidige, men viser tendenser til mangelfulle resultater med unntak av «creamingeffekter», som da blir bistand til en gruppe som mest sannsynlig ikke hadde behov for bistanden. Virkemidlene for tilrettelegging har stort potensiale, men restriktive tildelingskriterier og mangelfull informasjon gjør at de kun er tilgjengelige for et fåtall. Der hvor staten har engasjert seg for å øke ansettelsesraten blant funksjonshemmede i egne bedrifter har dette resultert i tiltak med store visjoner, men tilnærmet uten resultater i form av faktiske ansettelser. Forskningen har vist at det å inkluderes i arbeidsmarkedet ofte kompliseres av svake kvalifikasjoner hos arbeidssøkere samt motforestillinger, diskriminerende holdninger og manglende kunnskap hos arbeidsgivere og hjelpeapparat. Når dette hos hjelpeapparatet utspiller seg i form av oppfordringer om uføretrygd, manglende innsikt i tilretteleggingens muligheter samt stereotype forestillinger om en persons evner, kan det resultere i at nettopp det apparatet som er tiltenkt å fremme politikken er det som bremser den. De politiske virkemidlene benyttet for å forhindre at folk faller ut av arbeidslivet ser ut å fungere langt bedre enn de som skal bistå en inn i en yrkestilværelse. Nå når også IA-avtalen i stor grad har fjernet bedriftenes ansvar for økt antall ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse og kun overlatt dette til staten, aksentuerer det både at gruppen som befinner seg på utsiden av arbeidslivet igjen er gruppen som nedprioriteres av hensyn til

virkemidler og tiltak, men også det faktum at den norske sysselsettingspolitikken i liten grad akter å stille krav til arbeidslivet.

Den nordiske tradisjonen fører ikke en politikk som forplikter arbeidsgivere, selv om dette i dag til en viss grad er under endring (Hvinden, 2004). Kvotesystemer for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne inn i det ordinære arbeidslivet er et reguleringspolitisk virkemiddel som benyttes i mange land, og som er rettet spesifikt mot gruppen på utsiden. På forespørsel fra *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* utviklet NOVA (Gundersen, 2008) en rapport i den hensikt av å avdekke om kvotering kunne være et aktuelt tiltak i Norge. Rapporten konkluderte med at nettopp den manglende tradisjonen for å forplikte arbeidsgivere gjorde kvoteringstiltaket inkongruent med norsk politikk, samtidig som det virket å være i strid med de idealer en fører ovenfor personer som opplever funksjonshemming. Tiltaket ble regnet for å være i overkant drastisk, selv om det ble påpekt at en innføring av en kvoteringsordning ville ha kunne ført til at langt flere enn i dag fikk mulighet for reel arbeidserfaring.

Til tross for den nordiske velferdsmodellens dedikasjon til stimuleringspolitikk er det siden midten av 90-tallet blitt innført mer reguleringspolitikk også i de nordiske landene i form av antidiskrimineringslovgivning (R. Halvorsen & Hvinden, 2009) Den norske *Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven* (2008) ble iverksatt 01.01.2009 og er betydelig påvirket av regelverk fra blant annet EU (Ot.prp.nr 44, 2007-2008). Lovens hensikten er blant annet å bedre ansettelsesforholdene for personer med funksjonsnedsettelse og andre sårbare grupper for diskriminering på arbeidsmarkedet. Da både Norge og Sverige generelt har hatt en sterkere arbeidsmarkedslovgivning enn de fleste andre land i Europa, kan dette muligens ha bidratt til at behovet for antidiskrimineringslovgivning har opplevdes som mindre tiltrengt. Logikken bak regulerende politikk har ikke vunnet forståelse, samtidig som det har vært en uttalt skepsis mot antidiskrimineringslovgivning fra skandinaviske organisasjoner for funksjonshemmede (R. Halvorsen & Hvinden, 2002). En teoretisk innvending mot antidiskrimineringslovgivning vedrører hvorvidt slik lovgivning ved å bedre situasjonen for de allerede ansatte risikere å gjøre det vanskeligere for de på utsiden å komme inn. Ved å styrke personer med funksjonsnedsettelsers rettigheter kan det medføre at flere vil kunne stille sin arbeidskraft til rådighet, samtidig som de allerede ansatte vil få styrkede rettigheter. Derimot kan flere rettigheter medføre økte kostnader knyttet til ansettelser og oppsigelser, og dermed gjøre det anseelig mindre attraktivt å ansette en med funksjonsnedsettelse (Acemogul & Angrist, 2001).

USA og Storbritannia har begge en lengre tradisjon med antidiskrimineringslovgiving. Hvorvidt en kan se til disse landene for å høste erfaring er intrikat, og i all hovedsak skyldes dette at landene selv ikke oppnår enighet om hva utfallet av lovgivningen har vært. Den manglende konsensus kan i stor grad tilskrives metodologiske utfordringer knyttet til å isolere effekter av selve lovgivningen (Bambra & Pope, 2007; Lehmann & Crimando, 2008), sammen med problemer knyttet til operasjonaliseringen av populasjonen (Bell & Heitmueller, 2009; Burkhauser, Houtenville, & Wittenburg, 2003). For å skape en antakelse om hva utfallet av loven vil være i Norge er det nærmere for oss å se til Sverige som har hatt slik lovgivning siden 1994. Det er ikke utført studier direkte på sysselsettingseffekter som resultat av innføringen av loven. Derimot vet en at svært få av de sakene som har blitt anmeldt på grunnlag av antidiskrimineringsloven, har endt med å bli prøvd mot en domstol. Dette kan reflektere en manglende tradisjon for å bringe velferdspolitiske konflikter inn i rettsvesenet (Halvorsen & Hvinden, 2009), noe det er sannsynlig at også vil vise seg å være tilfelle her til lands.

Vi vet lite om hvilken effekt som vil kunne forventes av et slikt lovverk i form av sysselsettingsgevinster. Så langt det er avdekket her er det ikke foretatt noen studier av de rettslige reguleringene av betydning for funksjonshemmedes sysselsetting, med unntak av den alt nevnte Tjenestemannsloven § 9. Hva som har vært- eller vil bli resultat av den nye antidiskrimineringsloven eller andre lovverk av betydning for sysselsettingssituasjonen, som for eksempel *Arbeidsmiljøloven* (2005) eller *Plan- og bygningsloven* (2008), er også ennå uvisst. Det er samtidig grunnlag for å stille seg kritisk til hvorvidt en utvidet bruk av regulerende politikk vil kunne veie opp for det som forskningen her har belyst i forhold til mangel på adekvat utnyttelse av tiltak og virkemidler, manglende kunnskap og samarbeid i bakkebyråkratiet, samt uopplyste og diskriminerende holdninger hos arbeidsgivere.

Forskningen denne artikkelen bygger på gir samlet sett et inntrykk av hva vi vet om dagens sysselsettingssituasjon. Derimot avdekkes også en rekke mangler ved forskningsgrunnlaget. Noe peker seg spesielt ut: I forhold til de midlertidige økonomiske virkemidlene vet vi at de ofte ikke fører personer tilbake til yrkeslivet igjen, men vi vet lite om hvorfor; Forskningen på de mange arbeidsmarkedstiltakene er usystematisk og utført på ulike måter og det er behov for en studier som ser sysselsettingseffekter i lys av tiltakets målgruppe og som også beskriver langtidseffekter; I forhold til statens handlingsplan er *universell utforming* et tiltak det forventes at vil ha stor effekt på sysselsetting, men det foreligger ingen forskning som dokumenterer i hvilket omfang det er iverksatt og om det

finnes sysselsettingseffekter. De utstøtende- og utestengende forholdene som belyses i artikkelen, stammer ofte fra deler av andre studier og er langt i fra dekkende. Det kommer frem at en som ansatt møter andre utfordringer enn en gjør som arbeidssøkende og at også arbeidsgivere forholder seg ulikt avhengig av dette. Da personer med nedsatt funksjonsevne er en svært heterogen gruppe er det behov for å nyansere bildet av hva som påvirker deres sysselsetting både i forhold til møtet med arbeidslivet, men også i forhold til møtet med hjelpeapparatet.

## Litteratur

- Aakvik, A. (2003). Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. *Empirical Economics*, 23, 515-533.
- Acemogul, D., & Angrist, J. D. (2001). Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109 (5), 915-957.
- Alm Andreassen, T. (1999). Ansvarsfraskrivelse og ansvarsovertakelse - et klietskapende hjelpeapparat? I K. Fossetøl (Ed.), *Mellom individ og marked: attføringsvirksomhet i velferdsstaten* (s 33-57). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, T. (2009). Når politikken rettes mot arbeidslivet. I J. Tøssebro (Ed.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amundsveen, R., & Solvoll, G. (2003). *Arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede: evaluering av forsøksordning*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H. (2006). *Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Applica & Cesep & European Center. (2007). *Study of Compilation of Disability Statistical Data from the Administrative Registers of the Member States*. European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Arbedsmiljøloven (2005)
- Aukrust, I., & Bø, T. P. (2009). *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bambra, C., & Pope, D. (2007). What are the effects of anti-discriminatory legislation on socioeconomic inequalities in the employment consequences of ill health and disability? *Journal of Epidemiology & Community Health*, 61, 421-426.
- Bell, D., & Heitmueller, A. (2009). The Disability Discrimination Act in the UK: Helping or hindering employment among the disabled? *Journal of Health Economics*, 28, 465-480.
- Binder, T. (2000). *Å leve med funksjonshemming: samtaler med mennesker som har levd en stund*. Sem: Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens.
- Bliksvær, T., & Hanssen, J.-I. (2006). Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. *REspekt* (2).
- Bråthen, M. (2009). Overgang til arbeid for NAVs brukere. *Arbeid og velferd*, 4, 25-30.
- Bull, H., & Alm Andreassen, T. (2007). *Oppfølgingsundersøkelse om ansettelse av funksjonshemmede i staten*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Burkhauser, R. V., Houtenville, A. J., & Wittenburg, D. C. (2003). A User's Guide to Current Statistics on Employment of People with Disabilities. I D. C. Stapleton & R. V. Burkhauser (Eds.), *The Decline in Employment of People with Disabilities - a Policy Puzzle*. Kalamazoo: W.E Upjohn Institute for Employment Research.
- Bø, T. P., & Håland, I. (2010). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Oslo - Kongsvinger: SSB.
- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* (No. 8). Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Center, A. C. E. (2007). *Study of Compilation of Disability Statistical Data from the Administrative Registers of the Member States*.: European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Dale-Olsen, H., Hardoy, I., Storvik, A., & Torp, H. (2005). *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dalen, E. (2006). *Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet*. Oslo: MMI Univero.
- Diskriminering- og tilgjengelighetsloven. (2008)
- Econ. (2001). *Gir lønnstilskudd jobb?* Oslo: ECON Centre for Economic Analysis.
- Econ. (2003). *Funksjonshemmede og arbeid*. Oslo: ECON Analyse.
- Econ. (2004). *Arbeid med bistand: hva skjer når bistanden opphører?* Oslo: ECON Analyse.
- Econ. (2005). *Arbeidsmarkedstiltak i motbakke: en kvalitativ undersøkelse av Arbeid med bistand*. Oslo: ECON Analyse.
- Econ. (2008). *Med litt bistand kan flere jobbe: evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Oslo: ECON Pöyry.
- Econ. (2009). *Hvorfor blir det flere unge uføre?* Oslo: ECON Pöyry.
- Ellingsen, K. L., & Aas, R. W. (2009). Tilbake til arbeid etter hjerneskade. *Ergoterapeuten*, 11, 1-6.
- Eriksen, J., & Næss, S. (2004). Frustrations of studying living conditions of disabled. I J. Tøssebro & A. Kittelsaa (Eds.), *Exploring the Living Conditions of Disabled People* (s 87-104). Lund: Studentlitteratur.
- Folketrygdloven. (2009).
- Ford, M. (2006). *Statlig oppfølging av IA-avtalen: tiltak ved redusert arbeidsevne*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.



- Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet. (2004) *Plan for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne*. Hentet 04.01.10, fra [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Rekruttering\\_nedsatt\\_funksjonsevne.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Rekruttering_nedsatt_funksjonsevne.pdf)
- Fossestøl, K. (2007). *Den revitaliserte arbeidslinja - en linje eller to?: redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K., & Widding, S. (2006). *Å påvirke arbeidsgiveres rekruttering og integrasjon av funksjonshemmet arbeidskraft. -En diskusjon av norsk politikk i lys av erfaringer fra Nederland og Storbritania*. Studie presentert ved NFFs 2. nasjonale forskningskonferanse.
- Greve, B. (2009). *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- Grue, L. (2001). *Motstand og mestring: om funksjonshemming og livsvilkår*. Oslo: NOVA.
- Grue, L. (2004). *Funksjonshemmet er bare et ord: forståelser, fremstillinger og erfaringer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Grøgaard, J. B. (1998). *Ordinær skolegang for yrkeshemmede: effektevaluering basert på sammenligning med hospiteringstiltaket*. Oslo: Fafo.
- Grönvik, L. (2007). *Definitions of Disability in Social Sciences: Methodological Perspectives*: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Gundersen, T. (2008). *Kvoteordninger i europeiske land for personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Halvorsen, R., & Hvinden, B. (2002). *Convergence towards a libertarian model of active citizenship? The future of anti-discrimination regulations in Euroean disability policy*. Paper presented at the COST A13 - Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship. Hentet 20.11.09 fra <http://www.sv.ntnu.no/iss/Rune.Halvorsen/papers1.htm>
- Halvorsen, R., & Hvinden, B. (2009). Nordisk politikk for funksjonshemmede møter internasjonal likebehandlingspolitikk. In J. Tøssebro (Ed.), *Funksjonshemming -politikk, hverdagsliv og arbeidsliv* (s. 23-37). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammer, T. (2004). Ungdom, ledighet og marginalisering i Europa. *Samfunnsspeilet /Statistisk sentralbyrå, 1(04)*.
- Hamre, J. I. (2006). *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004: dokumentasjon og analyse av effekter november 2005*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Hamre, J. I. (2008). *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?* (No. 43). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Hanssen, J.-I., Bliksvær, T., & Berg, E. (2003). *Funksjonshemmet i Nordland 2001: levekår og livskvalitet*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hardøy, I., Røed, K., & Zhang, T. (2006). *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak. En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Hvinden, B. (2003). The Uncertain Convergence of Disability Policies in Western Europe. *Social Policy & Administration*, 37 (6), 609-624.
- Hvinden, B. (2004). Nordic Disability Policies in a Changing Europe: Is There Still a Distinct Nordic Model? *Social Policy & Administration*, 38 (2), 170-189.
- Hylland-Eriksen, T., Gad, T., Martinsen, Ø. L., & Thompson, G. (2003). *Selvledelse: menneskelig kapital i det nye arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Jakobsen, K. (2004). *Hvordan arbeidsdeltakelse etter evne kan muliggjøres for kvinner med reumatisme*. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag.
- Jakobsen, K. (2007). *NAV- på vei, -men ennå tung på rattet. Rapport for delprosjektet: Arbeidslederens behov for virkemidler og støtte for inkludering av arbeidstakere med funksjonsnedsettelser.*: NAV & St.Olavs hospital.
- Kautto, M., & Hvinden, B. (1999). *Nordic social policy: changing welfare states*. London: Routledge.
- Kilian, J. (2005). *På tampen: funksjonshemning og barrierer i arbeidslivet*. Sem: Aldring og helse.
- Kittelsaa, A. M. (2004). *Funksjonshemmedes levekår - fins det?: studier av funksjonshemmedes levekår - en oversikt: prosjektrapport 2004*. Trondheim: NTNU, Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Lehmann, I., & Crimando, W. (2008). Unintended Consequences of State and Federal Antidiscrimination and Family Medical Legislation on the Employment Rates of Persons With Disabilities. *Rehabilitation Counseling Bulletin* 51(3), 159-169.
- Mandal, R. (2008). *"De har jo uansett uførepensjon": en undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Oslo: Fafo.
- Molden, T. H., & Tøssebro, J. (2009). Definisjoner av funksjonshemming i empirisk forskning. I J. Tøssebro (Ed.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv* (s. 38-54). Oslo: Universitetsforlaget.
- Molden, T. H., Wendelborg, C., & Tøssebro, J. (2009). *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne - Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning AS. Avdeling for mangfold og inkludering.

- NAV. (2009). Tall og analyse. Hentet 24.11.09, fra <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked/Statistikk/209626.cms>
- Nicolaisen, M. (2002). *Arbeid, tilbaketrekning, utstøtning og pensjonering: når mennesker med funksjonshemming trer ut av arbeidslivet*. Sem: Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens.
- Noon, M., & Ogbonna, E. (2001). Introduction: the Key Analytical Themes. I M. Noon & E. Ogbonna (Eds.), *Equality, diversity and disadvantage in employment* (s. 1-14). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- NOU (2001:22): *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. (Manneråkutvalget).
- OECD. (2003). *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Paris: OECD.
- OECD. (2006). *Sickness, disability and work: breaking the barriers. Norway, Poland and Switzerland*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Sickness, Disability and Work Keeping on track in the economic downturn*. Paris: OECD.
- Ot.prp. nr. 44 (2007-2008). *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K.-G., Johnsen, A., Lippestad, J., et al. (2009). *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning.
- Plan- og bygningsloven. (2008)
- Pedersen, T. (2007). *Tilpasning på arbeidsmarknaden for personer som går ut av status som yrkeshemma i ARENA - registeret - 2005*. (No. 27). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Raum, O., Røed, K., & Torp, H. (2002). Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116(2), 167-184.
- Rambøll Management (2008). *Følgeevaluering av prosjektet "Tilretteleggingsgaranti"*. Oslo: NAV Drift og utvikling.
- Reegård, K., Skog Hansen, I. L., & Mandal, R. (2009). *Sentralforvaltningens trainee-program for personer med redusert funksjonsevne. Et virkemiddel for økt bevissthet om funksjonshemmede som arbeidskraftressurs?* Oslo: Fafo.

- Røed, K., Torp, H., Tuveng, I., & Zhang, T. (2000). *Hvem vil og hvem får delta?: analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet*. Oslo: Frischsenteret.
- Skarpaas, I., & Rusnes, I. (2008). *Evaluering av sentralforvaltningens trainee-program for høyt utdannede personer med funksjonsnedsettelse*. Oslo: AFI.
- Skog Hansen, I. L., Hyggen, C., & Nuland, B. R. (2009). *Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet*. Oslo: Fafo.
- Skog Hansen, I. L., & Reegård, K. (2008). *Hvordan bryte igjennom?: møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo: Fafo.
- Skog Hansen, I. L., & Svalund, J. (2007). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
- Skøien, R., & Hem, K.-G. (2005). *Funksjonshemmedes adgang til arbeidsmarkedet: bruk av tilretteleggingsgaranti*. Oslo: SINTEF Helse.
- Spjelkavik, Ø. (2004). *Inkludering i arbeidslivet ved bruk av lønnstilskudd og oppfølging: underveisanalyse av Fleksibel jobb*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.meld. nr. 35 (1994-1995): *Velferdsmeldingen*.
- St.meld. nr. 39 (1991-1992): *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. (Attføringsmeldinga)*.
- St.meld. nr. 40 (2002-2003): *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*.
- Svendsen, E. (2009). *Samordning av NAV-tiltak for spinalskadde*. Trondheim: NAV & St.Olavs hospital.
- Tjenestemannsloven. (1983).
- Tøssebro, J. (2009). *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Vedeler, J. S., & Mossige, S. (2009). Barriere for karriere. Personer med bevegelseshemming og deres fortellinger om veien inn i arbeidslivet. I J. Tøssebro (Ed.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.





## **Artikkel 2.**

**Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet: «Insiders», «outsiders» og motivasjon for arbeid. - En kvantitativ studie med fokus på barrierer for sysselsetting.**





## **Abstract**

This study highlights two issues for the purpose of creating additional insight into what causes the low employment among people with disabilities. First, it examined to what extent being employed, also known as an being «insider», by the time one acquires ones disability is of significance in relation to employment. This was done to determine whether barriers to employment affects differently depending on whether one risks rejection or exclusion. Second, it was investigated to which extent life stage is an important determinant for whether an unemployed recipient of benefits still wants to be part of the workforce. The analysis was based on a living condition survey among people with disabilities conducted by Statistics Norway in 2007. The study revealed that people who were «insiders» by the time of acquisition were more than twice as likely to be working today. Among the unemployed it was obvious that people closer to retirement were much less interest in getting a job. However, those who wanted work did not comprise a pronounced young group, and one can not ascertain whether they have experienced rejection or exclusion. Overall, however, the results points towards that people experiencing rejection constitutes a bigger part of the unemployment problem with regards to people with disabilities, than people being excluded. To stop the development of an ever-increasing marginalization of people with disabilities there is a need for an active effort to combat the barriers that rejects people from entering the workforce.



## Sammendrag

I denne studien belyses to problemstillinger i den hensikt av å skape ytterligere innsikt i hva som forårsaker den lave sysselsettingen blant gruppen med nedsatt funksjonevne. For det første undersøkes det i hvilken grad det å være på innsiden av arbeidslivet ved ervervelse er av betydning i forhold til yrkesaktivitet. Dette ble gjort for å avdekke om barrierene for sysselsetting rammer ulikt avhengig av om en risikerer utstøting eller utestenging. For det andre ble det undersøkt i hvilken grad livsfase er av betydning for om en ønsker arbeid når en befinner seg på utsiden av arbeidslivet og er mottaker av stønader. Utgangspunktet for analysene var levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne utført av Statistisk sentralbyrå i 2007. Studien avdekket at personer som var «insidere» ved ervervelse hadde over dobbelt så stor sjanse for å være yrkesaktive også idag. Blant gruppen på utsiden av arbeidslivet viste personer nærmere pensjonsalder langt mindre interesse for å delta i arbeidslivet. Derimot var det ikke slik at de som ønsket arbeid var en utpreget ung gruppe, og en kan derfor ikke slå fast om de har opplevd utstøting eller utestenging. Samlet sett peker likevel resultatene i retning av at utestenging danner et større problem for sysselsettingen av personer med funksjonsnedsettelse enn hva utstøtende mekanismer utgjør. For å stanse utviklingen av en stadig økende marginalisering av denne gruppen i arbeidslivet må det rettes en aktiv innsats mot å bekjempe de utestengende barrierene.

## Introduksjon

Sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne er langt lavere enn for befolkningen for øvrig (Bø & Håland, 2010). Dette ansees å være et samfunnsproblem og en rekke sysselsettingspolitiske virkemidler og tiltak er derfor blitt iverksatt for å øke inkluderingen av nettopp denne gruppen i arbeidslivet (St.meld. nr. 9, 2005-2006). Politikken ser ikke ut til å klare å bøte på problemet, og kunnskapen om hva som påvirker personer med funksjonsnedsettelsers sysselsetting er å regne som mangelfull (Fossetøl & Widding, 2006).

Hypotesene som søker å forklare den lave sysselsettingen spriker i to retninger. På den ene siden rettes fokus mot den enkeltes motivasjon for arbeid, mens den andre retter søkelyset mot barrierene i arbeidslivet (Dahl, van der Wel, & Harsløf, 2010). Førstnevnte hevder at det norske stønadssystemet bidrar med for høye trygder, og dermed bidrar til at personer i lavtlønnede yrker kan se seg tjent med å motta stønad fremfor å arbeide (NOU 2007:4; Brinch, 2009). Dette har lenge vært den rådende hypotesen, selv om påstanden til en viss grad mister gyldighet ved at en i Norge finner en svært høy arbeidsmoral sammen med høye sysselsettingsrater, noe som svekker forestillingen om at trygden korrupperer arbeidsmoralen og dermed er et hinder for arbeidsdeltakelsen. Den andre hypotesen ansees foreløpig å samsvare bedre med empirien. Her forklares den voksende gruppen på utsiden med utstøtende- og utestengende mekanismer i arbeidslivet (Dahl, et al., 2010).

I denne artikkelen rettes fokus mot to problemstillinger som hver for seg tar utgangspunkt i de omtalte hypotesene. For det første vil det undersøkes om barrierer for sysselsetting rammer ulikt avhengig av om en befinner seg på innsiden eller utsiden av arbeidslivet. Forskning på barrierer for sysselsetting har foreløpig pekt i retning av at personer med funksjonsnedsettelse på innsiden av arbeidslivet ser ut å være bedre beskyttet mot å utstøtes enn personer på utsiden av arbeidslivet er beskyttet mot å utestenges. I forhold til de politiske virkemidlene iverksatt for å øke inkluderingen av gruppen ser det ut til at de har fungert bedre på å ivareta allerede ansatte, mens de mangler resultater i forhold til økt antall ansettelser (Anvik & Olsen, 2004). Virkemidlene som skal bidra til nettopp dette er ikke funnet gode nok (Ose et al, 2009), samtidig som effektive virkemidler for tilrettelegging ikke benyttes til sitt fulle potensial grunnet restriktivt reglement og mangelfull informasjon (Amundsveen & Solvoll, 2003; Econ, 2008a).

Det hevdes at arbeidslivet er blitt tøffere og at dette medfører marginalisering av enkeltgrupper (Bratsberg, Røed, & Raam, 2008). Dagens arbeidsliv har forutsetninger om

lønnsomhet og avkastning noe som innebærer økte krav til effektivitet, konkurranse- og omstillingsdyktighet (Hylland Eriksen et al. 2003). Et resultat av dette kan være at personer med funksjonsnedsettelse, som ikke kan yte 100 prosent eller mistenkes for å ikke kunne det, blir ofre for utestenging eller utstøting (Anvik et al. 2007). En studie av betydningen av konjunktursvingninger på funksjonshemmedes sysselsetting avdekket at personer med funksjonsnedsettelse ikke nødvendigvis er de første som støtes ut i nedgangstider, men at de er de siste som ansettes når økonomien igjen er på vei opp (Molden & Tøssebro, kommer). Dette stemmer godt overens med at en i arbeidslivet finner at arbeidsgivere oftest har langt mer positive holdninger rettet mot å beholde en arbeidstaker som erverver en funksjonsnedsettelse enn de er positive til å ansette en arbeidstaker med funksjonsnedsettelse (Alm Andreassen, 2009). *Denne studien undersøker om det å være på innsiden av arbeidslivet når en erverver en funksjonsnedsettelse, å være en «insider», virker beskyttende for yrkesaktiviteten. Og dermed om det er slik at de utestengende barrierene er et større problem for sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse enn hva utstøting er.*

I tråd med den første hypotesen, om egen vinning som motivasjon for valg av uførestønad, avdekket en studie av Brinch (2009) at det å øke nivået på uføretrygden ville medføre at flere ble mottakere av stønaden. Dette lot seg derimot seg kun påvise for menn mellom 52-60 år, og en kan derfor ikke generalisere dette funnet til å gjelde alle. Gruppen uføre består i all hovedsak av personer over 50 år (Normann, 2010), men det viser seg at andelen yngre mottakere nå vokser mens den eldre andelen av befolkningen på uførestønad forholder seg stabil (Bråthen, 2010). Om det er slik at de utestengende barrierene er sterkere enn de utstøtende kan en forvente at dette vil ramme yngre i større grad enn eldre, da det er disse som naturlig nok ikke har fått innarbeidet seg på arbeidsmarkedet. Forskning på unge uføre har avdekket at personer i denne gruppen har svært lite yrkeserfaring (Blekesaune, 2005), samtidig som de ofte har gjennomgått perioder med arbeidsledighet før de ble uføretrygdet (Nordberg & Røed, 2002). Forskning blant unge med funksjonsnedsettelse har beskrevet hvordan møtet med systemet kan bidra til oppmuntring om uførestønad fremfor arbeid, også når de unge selv uttrykker sterke ønsker om yrkesdeltakelse (Anvik, 2006; Vedeler, 2009). *I denne studien undersøkes det om yngre personer, som kan ha opplevd utestenging og dermed ikke tilstrekkelig har fått prøve seg som yrkesaktive, i større grad vil ønske seg til arbeidslivet enn hva en vil gjøre om en er eldre, hvor det å motta uførestønad muligens kan oppleves som en form for tidlig «pensjon».*

Det å være deltakende i arbeidslivet ansees å være av sentral betydning både for økonomiske og sosiale levekår (NOU 2009:10). Arbeid gir identitet, sosial tilhørighet, bidrar til økonomisk selvstendighet og gir samtidig den enkelte mulighet til å bruke sine krefter og evner (NOU 2001:22). I Norge er sysselsettingspolitikken basert på *Arbeidslinjen* hvor grunnlaget for verdiskapning er en høy arbeidsinnsats som skal kunne finansiere velferdspolitikken. For å sikre høy yrkesaktivitet må det legges til rette for at arbeidssøkere kommer i arbeid og at utstøting fra arbeidslivet motvirkes (St.meld. nr. 9, 2005- 2006). Sterk kritikk har blitt rettet mot arbeidslinjens posisjon i den norske sosialpolitikken og det påstås at arbeidslinjen har dannet en hegemonisk diskurs som konstituerer lønnet arbeid som normen i samfunnet. Det hevdes videre at arbeidslinjen gir en glorifisert fremstilling av lønnsarbeidet som målet og middelet for å sikre individers og landets velferd (K. Halvorsen, 2004). I funksjonshemmedes organisasjoner fremstilles deltakelse i arbeidslivet som av betydning for like rettigheter og muligheter, ikke nødvendigvis som et gode i seg selv (Hvinden, 2003).

Årlig avdekkes det gjennom *Arbeidskraftundersøkelsen* (AKU) sin tilleggsundersøkelse *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden* at mange med funksjonsnedsettelse som befinner seg utenfor arbeidslivet selv mener at de ville kunne vært i arbeid om den rette tilretteleggingen ble utført, men få av disse fanges opp i ledighetsstatistikken. Definisjonen av arbeidsledighet forutsetter at en er uten lønnsarbeid, har aktivt forsøkt å skaffe seg arbeid de siste fire ukene og er klar til å starte i en stilling innen to uker etter intervju. For mange med funksjonsnedsettelse er tilgjengelighet og tilrettelegging en forutsetning for sysselsetting, noe som kan skape restriksjoner i forhold til hvilke stillinger en kan søke på og en søker derfor langt sjeldnere og faller heller ikke inn under definisjonen av arbeidsledig (Skog Hansen & Svalund, 2007).

I 4.kvartal 2009 fant Statistisk sentralbyrå om lag 70 000 personer med funksjonsnedsettelse på utsiden av arbeidsmarkedet, tilsvarende 23 prosent ønsket seg et arbeid. Statistikken viser seg å variere kraftig fra år til år og mellom undersøkelser, noe som gir grunnlag for å stille spørsmål til hva tallene faktisk representerer. Hvor en i 2. kvartal 2007 hadde en andel på 21 prosent var tilsvarende andel 2. kvartal 2008 hele 31 prosent (Bø & Håland, 2010). Samtidig viser tall fra Nav, også basert på AKU, men knyttet sammen med registre over mottakere av trygdeytelser, at andelen mottakere av ulike former for uførestønader som ønsket et lønnsarbeid kun var omlag 32 000 personer (9,4 %) (Bråthen, 2010), hele 45 prosent lavere enn AKUs opprinnelige tall. Det er med andre ord knyttet usikkerhet til hvor mange som faktisk står ufrivillig utenfor arbeidsmarkedet. Det som heller

ikke fremgår i arbeidskraftundersøkelsen (Bø & Håland, 2010 samt tidligere utgaver av rapporten) er hvem denne gruppen består og hva som skiller de fra de som oppgir at de ikke ønsker arbeid. Da dette ikke er dokumentert har en lite grunnlag for å si noe om årsaken til at disse befinner seg utenfor arbeidslivet, med unntak av eventuelt manglende tilrettelegging i arbeidslivet, som allerede er satt som et premiss i AKUs spørsmålstilling. Denne studien søker å utfylle kunnskapen om personer med nedsatt funksjonsevnes sysselsetting ved å få frem nyanser i den svært heterogene gruppen.

## Metode

### Utvalg og design

Artikkelens empiriske grunnlag er Levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne (LKF) fra 2007, utført av *Statistisk sentralbyrå* (SSB)<sup>2</sup>. LFK er en bred undersøkelse av personer med funksjonsnedsettelsers levekår. Undersøkelsen anses å være godt egnet for å studere ulike sider av personer med funksjonsnedsettelsers sysselsettingssituasjon, da sysselsetting her er et utførlig dekket tema. Studien som presenteres benytter et korrelasjonsdesign, hvilket innebærer at resultatene som legges frem i seg selv ikke kan si noe om årsaker eller virkninger, kun konstatere mulige sammenhenger.

Innsamlingen av datamaterialet ble foretatt av SSB, og prosessen foregikk i to trinn. Første trinn avdekket populasjonen gjennom en screeningundersøkelse blant et representativt utvalg i befolkningen. I alt 10 920 personer ble screenet, og 7 632 av disse svarte på spørsmål om funksjonshemming. Av disse igjen var det 1 944 som tilfredsstilte kriteriene for inklusjon i studien, det vil si at de hadde funksjonsnedsettelse som begrenset de i hverdagen (Bjørnshol, 2008). Mer presist benyttet LKF en avgrensning av funksjonshemming basert på to sett av kriterier, et subjektivt og et objektivt. For å avdekke om personer gjennom subjektiv vurdering tilkjennega seg å ha en varig sykdom eller tilbakevendende plager ble det stilt en rekke spørsmål knyttet til ulike symptomer. Det ble også stilt spørsmål om aktivitetsbegrensinger i form av hvorvidt enkelte gjøremål i hverdagen medførte vansker. De som enten svarte at de opplevde sykdom/plager og eller opplyste om vansker i hverdagen ble videre stilt spørsmål om i hvilken grad dette påvirket hverdagen. Kandidater for studien, basert på det subjektive inkluderingskriteriet, ble de som her opplyste at plagene/

---

<sup>2</sup> LKF ble gjennomført på oppdrag fra *Sosial- og helsedirektoratet, NTNU samfunnsforskning, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring* (Nova) og *Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne* (Dok-senteret). Mer informasjon om gjennomføringen av undersøkelsen finnes i Bjørnshol (2008), Lagerstrøm (2009) og Molden et al. (2009).

begrensningene i stor grad- eller i noen grad hadde innvirkning på hverdagen. Det objektive kriteriet ble knyttet til om en var mottaker av en eller flere av de offentlige stønadene; grunn- eller hjelpestønad; uførepensjon; eller tidsavgrenset uførepensjon. Personer som tilfredsstilte et av disse kriteriene var aktuelle for undersøkelsen (Lagerstrøm, 2009). Det andre trinnet i datainnsamlingen var gjennomføringen av selve levekårsundersøkelsen. Med en svarprosent på 84.4 resulterte dette i et utvalg på 1 652 personer (Bjørnshol, 2008).

## **Mål**

Da avgrensningen på funksjonshemming benyttet i LKF er uvanlig bred, medfører det at om lag hver fjerde voksne i arbeidsdyktig alder (20- 67 år) i befolkningen inkluderes (Molden, et al., 2009). Den brede avgrensningen gjør det igjen mulig å ta i bruk ulike definisjoner av målgruppen (Bjørnshol, 2008). I den tidligere omtalte tilleggsundersøkelsen til AKU, *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*, benyttes en langt smalere definisjon enn i LKF. AKUs avgrensningen stammer fra EU, og har derfor gitt muligheter for sammenligning med andre lands studier. Denne definisjonen er basert på egendefinering i forhold til hvorvidt en opplever seg selv som funksjonshemmet, samt at dette har følger for ens hverdag. I AKU fra 2. kvartal 2008 tilsvarte dette 17 prosent av den yrkesaktive befolkningen (15 - 66 år), og ved 4.kvartal 2009 var andelen 16 prosent (Bø & Håland, 2010). Da en hensikt med denne studien er å bidra med utfyllende kunnskap til den allerede eksisterende forskningen på funksjonshemming og sysselsetting ble det valgt å benytte samme definisjon som i AKU, noe som også gir muligheter for sammenligning på tvers av studiene.

Valget av en slik definering av funksjonshemming medførte at det opprinnelige utvalget i LKF på i alt 1 652 personer, inkluderende 694 menn og 958 kvinner, ble redusert til 1 042 personer, 423 menn og 619 kvinner (Tabell 1). I LKFs screeningundersøkelse var andelen menn og kvinner lik, så det at kvinner er sterkere representert enn menn skyldes at det er flere kvinner enn menn som oppgir å ha funksjonsnedsettelse (Molden et al., 2009). Som det kommer frem i tabellen er yngre personer langt dårligere representert enn de eldre aldersgruppene. Dette henger sammen med alder for ervervelse, og det faktum at funksjonsnedsettelse ofte erverves gjennom livsløpet noe som medfører at andelen med funksjonsnedsettelse i en befolkning øker sterkt med økende alder. Den brede definisjonen av funksjonshemming benyttet i LKF fanget imidlertid opp en større andel av de yngre, uten at andelen med en tidlig ervervet funksjonsnedsettelse var større. Utdanning fordeler seg likt uavhengig av definisjon. Det er likevel nødvendig å påpeke at frafallet etter



screeningundersøkelsen var størst blant gruppen med lavere utdanning (Bjørnshol, 2008), det vil si at tallene presentert her vil vise et noe høyere utdanningsnivå enn hva som vil være representert i den reelle populasjonen.

Tabell 1

*Utvalgskarakteristikker fra LKF og denne studien etter avgrensing av målgruppe.*

		Hele LKF		Utvalget i studien	
		N	%	N	%
Alder	20 - 35 år	332	19.5	160	15.4
	36 - 51 år	568	34.4	367	35.2
	52 - 67 år	758	45.9	515	49.4
Kjønn	Kvinne	958	58	619	59.4
	Mann	694	42	423	40.6
Utdanning	Grunnskole	460	28.4	295	28.3
	Videregående	771	47.6	495	47.5
	Høyere utdanning	387	23.4	233	22.4
Alder ved ervervelse	Medfødt	110	6.8	71	6.8
	Før 30 år	693	42.6	418	40.3
	Etter 30 år	823	50.6	549	52.9

To avhengige variabler ble benyttet i denne studien: (1) Yrkesaktivitet; og (2) Ønske om arbeid. Variabelen *yrkesaktivitet* var i likhet med funksjonshemming mulig å avgrense på ulike måter, og også her ble det valgt å benytte samme definisjon som benyttet i AKU. Det innebærer at for å regnes som sysselsatt må en enten ha svart ja på at en utførte inntektsgivende arbeid i minst én time forrige uke, eller at en var midlertidig vekk fra sitt inntektsgivende arbeid forrige uke. I denne definisjonen inngår personer som er inne til førstegangs militær- eller siviltjeneste og personer på sysselsettingstiltak, men kun der hvor dette innebærer lønn fra arbeidsgiver (SSB, 2009). Dette er en bred definering av arbeid. Om en i stedet hadde tatt utgangspunkt i de som oppgav sin hovedaktivitet til å være ansatt (heltid-deltid) eller selvstendig næringsdrivende hadde andelen sysselsatt kun bestått av 441 personer, mens den nå består av 504. Selv om det her tas i bruk de samme definisjonene på både funksjonshemming og yrkesaktivitet som benyttet i AKU er en forskjell mellom AKU og LKF at utvalgene ikke representerer de samme aldersgruppene. Hvor en i AKU benytter aldersintervallet 15-66, har LKF et smalere intervall og innebærer kun personer mellom 20-67 år (Bjørnshol, 2008).

I AKU baseres *ønske om arbeid* på spørsmål stilt til ikke-sysselsatte som ikke har søkt arbeid de siste 4 uker om hvorvidt de faktisk ønsker arbeid. I LKF rettes lignede spørsmål mot de som står utenfor arbeidet og som samtidig er mottakere av trygd/pensjon. I LKF

skilles det mellom om en «tror en kan jobbe» og om en «ønsker å jobbe». Det første spørsmålet stilles kun til de som oppgir at de ikke har søkt en jobb de siste to årene og lyder: *Ville det vært mulig for deg å ha en jobb i stedet for eller i tillegg til å motta trygd eller pensjon?*. Kun de som faktisk svarer ja på dette spørsmålet blir videre stilt spørsmålet: *Ønsker du en jobb?*. Dette har resultert i at svært få i denne undersøkelsen faktisk har svart på om de ønsker en jobb (N = 78), mens langt flere har svart på om de tror de kunne ha hatt en jobb (N = 417).

En rekke uavhengige variabler ble benyttet:

*Kjønn*. Det er viktig å kontrollere for kjønnsforskjeller da det er funnet å innvirke på funksjonsnedsettelse og sysselsettingstatus (Bø & Håland, 2010).

*Alder*. Variabelen er avgjørende for problemstillingen knyttet til motivasjon for sysselsetting. Samtidig påvirker alder funksjonshemmedes sysselsetting, og ofte faller de tidligere enn andre ut av arbeidslivet (Molden, et al., 2009). Variabelen benyttes både som kontinuerlig- og som kategorisk variabel, da delt inn i tre 15-års-intervaller (20-35, 36-51, 52-67 år).

*Utdanning*. Grad av utdanning er en faktor av avgjørende betydning for personer med funksjonsnedsettelsers yrkesdeltakelse (Bliksvær & Hanssen, 2006; Greve, 2009; OECD, 2003). Variabelen som beskrev grad av utdanning besto opprinnelig av hele ni kategorier. Denne ble omkodet til tre kategorier hvor «ingen utdanning/førskole», «grunnskole» og «ungdomskole» ble *grunnskole*. «Videregående grunnutdanning», «videregående avsluttende» og «videregående påbygging» ble slått sammen til *videregående skole*. «Høyere utdanning lavere nivå», «høyere utdanning høyere nivå» og «forskerutdanning» ble kategorien *høyere utdanning*.

*Alder ved ervervelse*. Flere blir som nevnt funksjonshemmede med alderen (Molden, et al., 2009), og det vil være av betydning å kunne kontrollere for effekt av dette. På spørsmål om når en for første gang fikk en varig sykdom eller diagnose som medførte begrensninger i hverdagen ble dette enten rapportert som «medfødt», «en oppgitt alder» eller «husker ikke». Ved å legge sammen de som hadde oppgitt en nøyaktig alder for ervervelse (N = 924) med de som opplyste om at funksjonsnedsettelsen var medfødt (N = 71) med verdien null utgjorde dette en kontinuerlig variabel som representerte 97.3 prosent av utvalget. De resterende som opplyste å ikke huske (N = 27) scoret på et estimat med ti-årsintervaller på når funksjonsnedsettelsen oppstod og bidro med det til at også en kategorisk variabel kunne benyttes og som representerte hele utvalget.

*Grad av vansker.* Hvor mye ens funksjonsnedsettelse begrenser en i ens hverdag vil både kunne ha påvirket ens utdanning (Anvik, 2006) og hvorvidt en kan fungere i en jobb (Bø & Håland, 2010). Da det å oppleve vansker i hverdagen allerede var et krav for inklusjon i studien skilles det kun mellom å oppleve vansker «i stor grad» eller «i noen grad».

*Type funksjonsnedsettelse.* I LKF ble en rekke spørsmål stilt knyttet til type funksjonsnedsettelse, hvor det også var mulig å krysse av for flere alternativer. Flere av intervjuobjektene oppgav kombinasjoner av ulike funksjonsnedsettelser, og gjennomsnittlig ble det krysset av på to alternativer, noe som viste seg å være lite oversiktlig. Type funksjonsnedsettelse er derfor på bakgrunn av disse kombinasjonene, i alt 197, blitt kodet om til åtte nye hovedfunksjonsnedsettelser. Denne kodingen er svært kompleks og en beskrivelse av den finnes i vedlegg 1 til rapporten *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne* (Molden, et al., 2009). Variabelen ble her fremstilt ved å benytte denne omkodings syntaks.

*I arbeid ved ervervelse.* Dette er variabelen som beskriver om en var en «insider» eller «outsider» da funksjonsnedsettelsen oppstod. Variabelen besto i utgangspunktet av fire kategorier som beskrev hvorvidt en da funksjonsnedsettelsen oppstod var i arbeid eller i utdanning, begge deler, eller ingen av delene. Variabelen ble kodet om til en dikotom variabel hvor de som svarte at de var under utdanning eller at de verken var under utdanning eller i arbeid ble betraktet som *ikke sysselsatte ved ervervelse*, mens de som svarte at de var i arbeid eller at de var i både utdanning og arbeid ble ansett som *sysselsatte ved ervervelse*. Variabelen benyttes i hovedsak som uavhengig variabel, og prediktor for yrkesdeltakelse. Likevel for å avdekke hvordan ulike individuelle karakteristikk fordeler seg på variabelen er den også benyttet som en avhengig variabel.

Grunnet forutsetninger ved analysemetodene benyttet ble alle variablene også dummykodet.

## **Analyser**

Analyser ble utført gjennom statistikkprogrammet PASW (Predictive Analytics SoftWare) Statistics versjon 18.00 for Macintosh.

Signifikansnivå ble satt til  $\alpha = .05$  ved undersøkelser av variabelen *yrkesdeltakelse*, tilknyttet den første problemstillingen. Den andre problemstillingen som belyser motivasjon for arbeid er det ved undersøkelser av variabelen *tror arbeid er mulig* benyttet signifikansnivået  $\alpha = .05$ , mens det ved variabelen *ønsker å arbeide* er benyttet signifikansnivå  $\alpha = .1$ . Da det kun er 75 respondenter tilgjengelig for belysning av

problemstillingen, er det en fare for å feilaktig avvise nullhypotesen om signifikansnivået er satt for lavt.

Undersøkelser av skjevhet og kurtose i datamaterialet avdekket at ingen av variablene var normalfordelte. Det ble også undersøkt ved Komogoro-Smirnof om de kontinuerlige variablene *alder* og *alder ved ervervelse* fordelte seg normalt på gruppene yrkesaktive/ikke yrkesaktive, tror en kan arbeide/tror ikke en kan arbeide, ønsker arbeid/ønsker ikke arbeid og i arbeid ved ervervelse/ikke i arbeid ved ervervelse hvor ingen av variablene ble funnet normalfordelte. Fravær av normalfordelte data, samt flere kategoriske variabler har medført betydelig bruk av ikke-parametriske analysemetoder.

Der hvor variablene er kategoriske ble det benyttet krysstabell med Kji-kvadrat, Cramers V ( $\phi_c$ ) og Phi verdi ( $\phi$ ) for å belyse forskjeller i hvordan uavhengige variabler fordeler seg på de avhengige variablene samt avdekke signifikante korrelasjoner. Ved 2x2 tabeller er det også regnet ut effektsstørrelse i odds ratio. Uavhengig utvalgs t-test ble benyttet for å avdekke forskjeller i alder. Til tross for ikke-normalfordelte data ble testen benyttet der utvalget var tilstrekkelig stort ( $N > 100$ ) (Ringdal, 2007). Når utvalget var lite ( $N < 100$ ) ble det benyttet Mann-Witney U-test, og det rapporteres derfor median istedet for gjennomsnitt da denne analysen tar utgangspunkt i ulikheter i rangerte scorers posisjoner. Effektstørrelse ble regnet ut på bakgrunn av z-score og rapporteres i  $r$  (Field, 2005).

To logistiske regresjoner ble utført for å avdekke: (1) Betydningen av å være en «insider» ved ervervelse for hvorvidt en idag er sysselsatt; og (2) Betydningen av alder for hvorvidt en i dag opplyser at en ønsker å jobbe selv om en befinner seg på utsiden av arbeidslivet og mottar trygd. For å avdekke om de mulige prediktorvariablene korrelerte for høyt med hverandre (multikolaritet), da en for sterk korrelasjon mellom to prediktorvariabler øker sjansen for å beholde en gal nullhypotese (type II feil), ble det i forkant av regresjonen gjennomført korrelasjonsanalyser med Kendals tau ( $\tau$ ) (Skog, 2004). For høy korrelasjon ble ansett å være 0.9 (Pallant, 2005; Ringdal, 2007).

Etter gjennomførte regresjoner ble det testet for multikolaritet og gjennomført undersøkelser av residualene. (1) Betydningen av å være insider, kolaritetsdiagnostikk: toleranse: .691 til .990, VIF: 1.009 - 1.446, undersøkelse av residualer: standardiserte residualer  $< 2$ , Cooks avstand  $< 1$ , DFBeta verdiene  $< 1$ . Modellen ble betraktet som god da den ikke brøt forutsetningen om fravær av multikolaritet, samtidig som residualene ikke gav grunn til bekymring. (2) Betydningen av alder for ønske om arbeid, kolaritetsdiagnostikk: toleranse: .546 til .930, VIF: 1.076 - 1.900, undersøkelse av

residualer: standardiserte residualer < 2, Cooks avstand < 1, DFBeta verdiene > 1.

Regresjonen bryter ikke forutsetningen om fravær av multikolaritet, derimot avdekkes det avvik ved residualene, som gjør at det kan stilles spørsmål ved modellens validitet.

## Resultat

I tabell 2 presenteres hvordan alder, kjønn og utdanning fordeler seg i forhold til yrkesstatus. For aldergruppene 20-35 år og 36-51 år er over halvparten sysselsatte, mens for gruppen 52-67 faller yrkesdeltakelsen kraftig og over 60 prosent befinner seg på utsiden av arbeidslivet. Det viste seg også tydelig at det var langt større andel blant kvinner (54.8 %) enn blant menn (47 %) på utsiden av arbeidslivet. I forhold til utdanning var det betydelig flere som hadde en høyere utdanning blant de sysselsatte, slik det også var langt flere med kun grunnskole blant de som ikke var sysselsatte. Hvor hele 66.5 prosent av de med høy utdanning var i jobb var denne andelen kun 33.2 prosent blant gruppen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Både alder, kjønn og utdanning viste seg å være av signifikant betydning på sysselsettingstatus.

Tabell 2

*Utvalgs karakteristikk og bivariate forhold avhengig av sysselsettingsstatus. (Kji-kvadrat med Cramers V, og Phi-verdi)*

		Ikke yrkesaktiv (N = 538)		Yrkesaktiv (N = 504)	
		N	%	N	%
Alder***	20 - 35 år	67	41.9	93	58.1
	36 - 51 år	156	42.5	211	57.5
	52 - 67 år	315	61.2	200	38.8
Kjønn **	Kvinne	339	54.8	280	45.2
	Mann	199	47	224	53
Utdanning ***	Grunnskole	197	66.8	98	33.2
	Videregående	252	50.9	243	49.1
	Høyere utdanning	78	33.5	155	66.5

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .001$ , \*\*\*  $p < .00$ .

### Betydningen av å være en «insider» ved ervervelse på yrkesaktivitet

I tabell 3 fremstilles hvem som hadde status som «insider» eller «outsider» ved ervervelse i forhold til om de hvorvidt de også var i arbeid ved undersøkelsestidspunktet for LKF. En klar overvekt av utvalget var i arbeid da de ervervet funksjonsnedsettelsen.

«Insiderne» ved ervervelse er ikke nødvendigvis i jobb i dag, da gruppen er jevnt splittet i sysselsettingsstatus. Forskjellen er derimot mer fremtredende om en betrakter gruppen som

var «outsidere» ved ervervelse, hvor over 60 prosent nå fremdeles er utenfor arbeidslivet og under 40 prosent er blitt yrkesaktive.

Tabell 3

*Sammenhengen mellom sysselsettingstatus ved ervervelse og yrkesaktivitet. (Krysstall med Kji-kvadrat og Phi-verdi).*

Sysselsettingsstatus		Ikke i arbeid ved ervervelse	I arbeid ved ervervelse	Total
Ikke yrkesaktiv	N	84	348	432
	%	61.3	49.3	51.2
Yrkesaktiv	N	53	358	411
	%	38.7	50.7	48.8
Totalt	N	137	706	843
	%	100	100	100

Sammenhengen mellom mellom sysselsettingsstatus ved ervervelse og sysselsettingstatus i LKF ble funnet signifikant  $\chi^2(1) = 6.64, p < .01.$ , men sammenhengen ble funnet svak,  $\phi = .89, p < .01.$  Basert på odds ratio tilsvarende dette at det er 1.64 ganger mer sannsynlig at en er sysselsatt i dag om en var sysselsatt da en ervervet funksjonsnedsettelsen og bekrefter foreløpig antakelsen om at det å være en insider ved ervervelse er av betydning i forhold til om en er sysselsatt idag.

**Forskjeller mellom «insidere» og «outsidere».** Tabell 4 presentere hvordan ulike bakgrunnsvariabler fordeler seg ulikt på gruppene «insiders» og «outsiders», samt signifikante korrelasjoner. I forhold til alder ble det avdekket at det var betydelig flere fra den eldre aldersgruppen som hadde vært i arbeid da de ervervet sin funksjonsnedsettelse, samtidig som gruppen yngre i mindre grad hadde vært ansatte. Sammenhengen ble funnet signifikant,  $\chi^2(2) = 35.28, p < .000, \phi_c = .205$  tilsvarende en svak til medium korrelasjon. Menn viser seg oftere å være «insidere» ved ervervelse enn hva kvinner er. Sammenhengen mellom kjønn og sysselsettingstatus ved ervervelse ble avdekket signifikant,  $\chi^2(1) = 13.54, p < .001.$  I odds ratio tilsvarende dette 2.11 ganger mer sannsynlighet for at en mann var i arbeid ved ervervelse enn at en kvinne var det. Som det tydelig trer frem i tabellen er tidspunkt for ervervelse av stor betydning for hvilken sysselsettingssituasjon en da befant seg i. Gruppen som ervervet tidlig befinner seg langt oftere på utsiden arbeidslivet, da mange antakeligvis ervervet alt som barn. Sammenhengen ble funnet signifikant  $\chi^2(1) = 82, p < .000,$  og representerer, i odds ratio, det faktum at det er hele 5.5 ganger mer sannsynlig at en er i arbeid ved ervervelse om en erverver sin funksjonsnedsettelse etter fylte 30 år.

Tabell 4

*Bivariate forhold mellom bakgrunnsvariabler og sysselsettingsstatus ved ervervelse. (Kj-kvadrat med Cramers V og Phi-verdi).*

		Ikke i arbeid ved ervervelse (%)	I arbeid ved ervervelse (%)	N
Alder***	20 - 35 år	36.3	63.7	91
	36 - 51 år	17.6	82.4	301
	52 - 67 år	11.3	88.7	451
Kjønn***	Kvinne	20.2	79.8	496
	Mann	10.7	89.3	347
Utdanning	Grunnskole	15.2	84.8	231
	Videregående	15.3	84.7	411
	Høyere utdanning	18.1	81.9	188
Alder ved ervervelse***	Medfødt eller under 30 år	32	68	294
	Etter fylte 30 år	7.8	92.8	549
Type funksjonsnedsettelse	Bevegelsvansker	13.5	86.5	304
	Sansevansker	22.2	77.8	81
	Kortpustethet	15.9	84.1	206
	Kroniske smerter	13.6	86.4	304
	Psykiske problemer	28.4	71.6	74
	Hodeskade	14.3	85.7	56
	Forståelsvansker	17.1	82.9	70
	Annet	25	75	8
Grav av vansker	Noe vansker	16.5	83.5	449
	Store vansker	16	84	394

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .001$ , \*\*\*  $p < .00$ .

Det ble ikke avdekket noen korrelasjon mellom grad av utdanning og sysselsettingsstatus ved ervervelse, likevel kan en se en indikasjon på at det er en større andel med høy utdanning som ikke var i arbeid da de ervervet. Type funksjonsnedsettelse ble heller ikke avdekket å korrelere signifikant, men også her kan en se at en gruppe skiller seg ut da personer med psykiske lidelser ser ut å oftere være ikke sysselsatte ved ervervelse.

**«Insider» ved ervervelse, hvem faller likevel ut.** Som tidligere vist er det en ca 50 - 50 sjanse for at en som er «insider» ved ervervelse fortsatt er yrkesaktiv. Det ble derfor videre undersøkt om en kan avdekke forskjeller og signifikante korrelasjoner mellom bakgrunnsvariabler og yrkesaktivitet forutsatt at en var ansatt ved ervervelse. Det ble avdekket at verken kjønn eller tidspunkt for ervervelse hadde signifikant betydning. Derimot ble det avdekket signifikante sammenhenger knyttet til alder, utdanning, type funksjonsnedsettelse og grad av vansker. I forhold til alder var det tydelig at de som nå var på

utsiden av arbeidslivet hadde en høyere snittalder, 54.5 år (SE = 9.48) enn de som fortsatt befant seg på innsiden, 48.8 (SE = 10.22),  $t(704) = 7.8$ ,  $p < .000$ . Sammenhengen mellom alder og sysselsettingstatus ble også funnet signifikant,  $\tau = -.24$ ,  $p < .000$ .

Det å ha en høy utdanning viste seg gunstig i forhold til å forbli sysselsatt, blant gruppen med høy utdanning var hele 66 prosent fortsatt i arbeid, mens det gruppen med grunnskole kun var 35 prosent som fortsatt befant seg i arbeidslivet. Rett over halvparten, 52 prosent, var fortsatt i arbeid blant gruppen med videregående som høyeste fullførte utdanning. Utdanning korrelerte signifikant med sysselsettingsstatus,  $\chi^2(2) = 34.05$ ,  $p < .001$ , og utgjorde en middels statistisk styrke  $\phi_c = .221$ ,  $p < .001$ .

Ved å betrakte fordelingen yrkesaktive innenfor de ulike typene funksjonsnedsettelse viste det seg at det var kategorien «annet», med 83 prosent sysselsatte, og kroniske smerter, 62 prosent, som i størst grad fortsatt var yrkesaktive. Det var gruppen med forståelsesvansker som i minst grad fortsatt var yrkesaktive, hvor hele 60 prosent fra denne gruppen nå var falt fra. Forholdet mellom type funksjonsnedsettelse og sysselsettingsstatus blant tidligere «insidere» ved ervervelse ble funnet signifikant,  $\chi^2(7) = 18.76$ ,  $p < .01$ , med lav statistisk styrke  $\phi = .163$ ,  $p < .01$ . I hvor stor grad en opplevde vansker i hverdagen på bakgrunn av sin funksjonsnedsettelse gav store utslag i form av sysselsettingstatus. Hvor en blant de som opplevde store vansker fant at kun 38 prosent fortsatt var i arbeid, var andelen hele 62 prosent blant gruppen med mindre plager. Sammenhengen mellom grad av vansker i hverdagen og sysselsettingsstatus var signifikant,  $\chi^2(1) = 39.84$ ,  $p < .001$ , med medium statistisk styrke  $\phi_c = .238$ ,  $p < .001$ . Dette tilsvarer i odds ratio at det er 2.64 ganger mer sannsynlig at en ennå er i jobb om en har en funksjonsnedsettelse som kun begrenser ens hverdag til en viss grad.

**Faktorer som forklarer sysselsetting.** Tabell 5 er en logistisk regresjonsmodell som forklarer yrkesdeltakelsen blant deltakerne i studien. Modellen forklarer hvilket bidrag hver enkelt variabel har på sysselsettingsstatusen, samtidig som de øvrige variablene kontrolleres for. I forkant av regresjonen ble det gjennomført en korrelasjonsanalyse med utfallsvariabelen og prediktorvariablene. Korrelasjonen avdekket at alle prediktorvariablene korrelerte signifikant med utfallsvariabelen, med unntak av *alder for ervervelse*. Variabelen ble likevel med videre i regresjonen da hovedhensikten ikke var å lage en best mulig modell for å forklare yrkesaktivitet, snarere å undersøke i hvilken grad det å være en «insider» ved ervervelse hadde innvirkning på yrkesaktiviteten. Ingen av prediktorvariablene korrelerte for høyt med hverandre, og alle ble derfor med i regresjonen.



Tabell 5

*Logistisk regresjonsmodell av yrkesaktivitet blant personer med nedsatt funksjonsevne (ikke yrkesaktiv = 0, yrkesaktiv = 1) (N = 830)*

	Sig.	Odds rate (OR)	Endring i -2LL* (sig.)
Kjønn			4.55 (.033)
Mann	.001	1.74	
Alder	.000	0.93	60.21 (.000)
Utdanning (grunnskole = ref.kategori)			47.4 (.000)
Videregående	.000	2.23	
Høyere utdanning	.000	4.61	
Type funksjonsnedsettelse (bevegelsesvansker = ref.kategori)			31.40 (.000)
Sansevansker	.722	1.11	
Kortpustethet	.472	1.30	
Kroniske smerter	.132	1.37	
Psykiske problemer	.002	.38	
Hodeskade	.885	1.05	
Forståelsesvansker	.069	.57	
Annet	.304	2.44	
Grad av vansker (i noen grad = ref.kategori)			36.22 (.000)
I stor grad	.000	.38	
Alder ved ervervelse (etter fylte 30 år = ref.kategori)			3.80 (.05)
Medfødt eller før fylte 30 år	.301	.817	
I arbeid ved ervervelse (ikke i arbeid = ref.kategori)			11.63 (.001)
I arbeid	.001	2.23	

\* Viser variabelens bidrag i forklaring av yrkesaktiviteten, samt hvorvidt bidraget er signifikant

På bakgrunn av modellen kan en se at kvinner har lavere sannsynlighet i forhold til å være yrkesaktive enn hva menn har. Basert på disse tallene kan en finne at oddsen for at en er sysselsatt er 74 prosent høyere om en er mann enn om en er kvinne  $((1.74-1)*100)$ . Utdanning viser seg å være en svært betydningfull indikator for yrkesaktivitet, endring i -2LL = 47.4. I forhold til det å kun ha grunnskoleutdanning vil det å ha kompetanse på videregående nivå doble ens odds for å være sysselsatt (OR 2,23), samtidig som en høyere utdanning vil øke ens odds for sysselsetting nesten fire ganger (OR 4,61). I forhold til alder kan en se at oddsen for at en er i arbeid faller med 7 prosent for hvert år som går  $((0.93-1)*100)$ . Alder var den prediktoren som forklarte mest av modellen, endring i -2LL = 60.2.

Hvilken form for funksjonsnedsettelse en har viser seg å være en betydningfull faktor i forhold til yrkesdeltakelsen. Det var likevel kun psykiske vansker som viste seg å være signifikant i forhold til referansekategorien bevegelsesvansker. Det vil si at det er vanskeligere å oppnå sysselsetting om en har psykiske lidelser enn om en har bevegelsesvansker, hele 62

prosent lavere odds for sysselsetting  $((0.38-1)*100)$ . Forståelsesvansker viser seg også å ha negativ effekt sammenlignet med bevegelseshemming, derimot er ikke disse resultatene signifikante. Det er likevel sannsynlig at denne nedsettelsen har stor effekt på yrkesdeltakelse, men at dette ikke kommer tilstrekkelig frem i denne studien da andelen med denne nedsettelsen er for lav og derfor ikke frembringer signifikante resultater (se tabell 4). De som har funksjonsnedsettelse som faller under kategorien «annet» har tydelig stor sannsynlighet for å være i arbeid, (OR 2.44). Graden av vansker i hverdagen grunnet funksjonsnedsettelse viste seg å være av stor betydning for sysselsetting. Det å oppleve at hverdagen begrenses «i stor grad» bidrar til hele 62 prosent lavere odds for å være sysselsatt enn om en opplever at ens funksjonsnedsettelse begrenser en «i noen grad». Til tross for manglende korrelasjon med yrkesdeltakelse viste alder for ervervelse å bidra signifikant til å forklare sysselsettingen, men i liten grad, endring i  $-2LL = 3.80$ .

Det mest interessante i denne studien er selvfølgelig å se på betydningen av det å faktisk være sysselsatt når en ervervet funksjonsnedsettelsen i forhold til hvorvidt en er sysselsatt idag. Variabelen viste seg å bidra signifikant til å forklare yrkesaktivitet, selv etter å ha kontrollert for alle de ovennevnte variablene, endring i  $-2LL = 11.63$ . Resultatet var tydelige; de som var i arbeid da de ervervet funksjonsnedsettelsen har godt over dobbelt så høye odds (OR 2.36) for å være i arbeid idag, enn de som ikke var det. Resultatet peker dermed i retning av at det er betraktelig lettere å bli værende innenfor arbeidslivet om en allerede har oppnådd et fotfeste på arbeidsmarkedet enn om en først møter arbeidslivet etter å ha ervervet en funksjonsnedsettelse.

### **Betydningen av livsfase for motivasjon for arbeid**

Utvalget i studien inneholdt 410 personer som ikke var sysselsatt, men mottakere av stønader. Av disse oppgav 81 prosent at de ikke trodde det var mulig for de å arbeide, mens de resterende 19 prosentene, tilsvarende 78 personer i alt, trodde arbeid kunne vært mulig. Ikke alle som trodde arbeid var mulig ønsket nødvendigvis arbeid, selv om dette var tilfellet for de fleste. Av de 78 som trodde de kunne jobbe var det 69 prosent, 54 personer, som også ønsket arbeid; mot 31 prosent som ikke ønsket å arbeide, tilsvarende 24 personer. Sett under ett tilsvarer dette at 13 prosent av de ikke sysselsatte deltakerne i studien ønsket seg en jobb.

**Hvem tror arbeid er mulig og hvem ønsker arbeid.** Tabell 6 presenterer hvordan ulike bakgrunnsvariabler fordeler seg på gruppene som tror arbeid er mulig og ikke, og de som sier de ønsker arbeid og ikke. Den totale andelen som ønsker å arbeide innenfor hver

utvalgskarakteristikk er beskrevet lengst til høyre i tabellen. Kun én signifikant korrelasjon ble avdekket.

Tabell 6

*Mulighet for- og ønske om arbeid blant ikke-sysselsatte mottakere av stønader. (Kji-kvadrat med Phi- verdi og Cramers V.)*

	Tror ikke arbeid er mulig (%)	Tror arbeid er mulig (%)	N	Ønsker ikke arbeid (%)	Ønsker arbeid (%)	N	Totalprosent som ønsker arbeid
<b>Kjønn</b>							
Kvinne	83.1	16.9	249	28.6	71.4	42	12
Mann	77.6	22.4	161	33.3	66.7	36	14.9
<b>Utdanning</b>							
Grunnskole	81.9	18.1	149	29.6	70.4	27	12.8
Videregående	78.6	21.4	196	28.6	71.4	42	15.3
Høyere utdanning	86.7	13.3	60	50	50	8	6
<b>Alder ved ervervelse</b>							
Medfødt eller under 30 år	77.6	22.4	174	17.9*	82.1*	39	18.4
Etter fylte 30 år	83.5	16.5	236	43.6*	56.4*	39	9.3
<b>Type funksjonsnedsettelse</b>							
Bevegelsesvansker	83.2	16.8	161	29.6	70.4	27	11.8
Sansevansker	68.9	31.1	45	28.6	71.4	14	22.2
Kortpustethet	81.8	18.2	22	75	25	4	4.5
Kroniske smerter	82.1	17.9	67	50	50	12	8.9
Psykiske problemer	82.5	17.5	40	14.3	85.7	7	15
Hodeskade	86.4	13.6	22	0	100	3	13.6
Forståelsesvansker	78.4	21.6	51	18.2	81.8	11	17.6
Annet	100	0	2	0	0	0	0
<b>Grad av vansker</b>							
Noen vansker	77.8	22.2	171	34.2	65.8	38	14.6
Store vansker	83.3	16.7	239	27.5	72.5	40	12.1

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .001$ , \*\*\*  $p < .000$ .

Det viste seg å være en større andel menn som anså det som mulig å ha et arbeid, samtidig som en større andel kvinner ønsket arbeid. I prosent av antall var det likevel flest menn som faktisk ønsket seg inn i arbeidslivet, 15- mot 12 prosent. I forhold til utdanning viste det seg i hovedsak å være personer med grunnskole eller videregående skole som høyeste fullførte utdanning som trodde det var mulig for de å arbeide og som ønsket arbeid i høyest grad. Blant gruppen med høy utdanning var det kun 6 prosent som ønsket seg en jobb, mot 13 prosent av de med grunnskole og 15 prosent av de med videregående utdanning.

Personer som ervervet funksjonsnedsettelsen før de fylte 30 år viste seg oftere å oppgi at de trodde arbeid var mulig, samtidig som de også langt oftere oppgav at de ønsket arbeid. Sammenhengen mellom alder for ervervelse og ønske om arbeid ble funnet

signifikant,  $\chi^2(1) = 6.02, p < .05$ , med lav til middels statistisk styrke  $\phi = -.28, p < .05$ . Totalt sett var det hele dobbelt så mange med en tidlig ervervet funksjonsnedsettelse, hele 18 prosent, som ønsket å arbeide, mens det kun var 9 prosent av de med en sent ervervet funksjonsnedsettelse som ønsket en jobb.

I blant de ulike typene funksjonsnedsettelse pekte gruppen med sansevansker seg ut, da en langt større andel her opplyste at de trodde arbeid var mulig, samtidig som de også totalt hadde en klart størst andelen, hele 22 prosent, som ønsket seg et arbeid. Etter gruppen med sansevansker var det også en stor andel med forståelsesvansker, 18 prosent, som ønsket seg en jobb. Gruppene som i minst grad ønsket arbeid, foruten om personer fra kategorien «annet» som var for dårlig representert, var personer med kortpustethet og kroniske smerter. Blant personer med kroniske smerter var det kun 9 prosent som ønsket arbeid, og blant de med kortpustethet var antallet i underkant av 5 prosent. Faktoren grad av vansker viste at det var flere med mindre vansker som trodde de kunne arbeide, men det var likevel ikke den store forskjellen mellom gruppene med store- og noen vansker i forhold til ønske om arbeid. Det viste seg nemlig at tiltross for store vansker ønsket hele 12 prosent seg et arbeid, mens denne andelen ikke var mer enn 15 prosent blant gruppen med kun noen problemer i hverdagen.

**Forholdet mellom livsfase, mulighet for- og ønske om arbeid.** Det viste seg å være signifikante forskjeller i alder avhengig av om en trodde arbeid var mulig eller ikke,  $t(408) = 3.94, p < .001, r = .19$ . Personer som oppgav at de ikke trodde de kunne arbeide var i gjennomsnitt 56 år, mens de som oppgav at de trodde de kunne arbeide i snitt var 51 år. Blant de som oppgav at de ønsket arbeid var medianalder 50 år, mens den var hele 61 år i gruppen som ikke ønsket arbeid, også denne forskjellen ble funnet signifikant,  $U(78) = 306.5, p < .001, r = -.42$ .

I tabell 7 er deltakerne i studien delt inn i grupper med 15-års intervaller, noe som tydeligere får frem hvordan ens livsfase virker inn på hvorvidt en tror arbeid er mulig og hvorvidt en ønsker arbeid. Som det her trer frem er det en langt større andel av de unge som faktisk tror de kan arbeide, og korrelasjonen ble funnet signifikant  $\chi^2(2) = 11.54, p < .01$ , med lav en statistisk styrke  $\phi_c = .17, p < .05$ . Hvor 35 prosent fra den yngste gruppen tror de kan arbeide, er denne andelen blant den eldste gruppen bare 15 prosent. Videre ble det avdekket at samtlige av de unge som trodde de kunne arbeide også ønsket arbeid. Blant den eldste aldersgruppen var denne andelen kun 57 prosent. Sammenhengen mellom alder og ønske om yrkesdeltakelse ble funnet signifikant,  $\chi^2(2) = 7.81, p < .05$ , med middels statistisk styrke  $\phi_c = .32, p < .05$ . I forhold til det totale antallet ikke-yrkesaktive (presentert i tabell 2)

representere dette at 13.4 prosent av gruppen i alderen 20-35 år ønsker en jobb, 13.4 prosent i gruppen 36-51 år, men kun 7.6 prosent fra gruppen 52-67 år.

Tabell 7

*Forholdet mellom alder, om arbeidet ansees som mulig og ønske om arbeid. (Kji-kvadrat og Phi-verdi).*

		<u>Alder</u>		
		20-35 år	36-51 år	52-67 år
Tror ikke det er mulig å arbeide	N	17	73	242
	%	65.4	73	85.2
Tror det er mulig å arbeide	N	9	27	42
	%	34.6	27	14.8
Ønsker ikke å arbeide	N	0	6	18
	%	0	22.2	42.9
Ønsker å arbeide	N	9	21	24
	%	100	77.8	57.1

**Faktorer som forklarer ønske om sysselsetting.** Tabell 8 er en logistisk regresjonsmodell som forsøker å forklare ønske om arbeidsdeltakelse blant personene i utvalget som ikke var sysselsatte og som var mottakere av stønader. I forkant av regresjonen ble det utført bivariat korrelasjon mellom de ulike prediktorvariablene for å avdekket om de korrelerte for høyt, noe ingen av variablene gjorde. I likhet med de tidligere omtalte korrelasjonsanalysene (tabell 6) som ikke viste sammenheng mellom kjønn, utdanning, type funksjonsnedsettelse eller grad av vansker i forhold til ønske om arbeid, avdekkes det heller ikke her at noen av disse faktorene har signifikant forklarende effekt på ønske om lønnsarbeid. Til tross for at de nevnte variablene ikke viste seg signifikant å predikere utfallsvariabelen antydes noen tendenser. Det antydes at det er ca 20 prosent mindre sannsynlig at en mann ønsker arbeid, enn at det er en kvinne som ønsker arbeid (OR .80). Samtidig indikeres det her at det er de med lavere utdanning som i størst grad ønsker arbeid, mens de med høy utdanning langt sjeldnere ønsker arbeid. I forhold til type funksjonsnedsettelse er dette målt i forhold til bevegelsesvansker. Det kan se ut til at noen typer personer med noen typer funksjonsnedsettelser i større grad enn andre ønsker arbeid. Gruppen med sansevansker peker seg spesielt ut i forhold til å ønske arbeid (OR 2.93), men også psykiske problemer (OR 1.89) ser ut å være en type funksjonsnedsettelse personer som ønsker arbeid innehar. På den andre siden kan det virke til at personer som med kroniske smerter eller som har pusteproblemer heller sjeldent ønsker arbeid. Disse indikasjonene stemmer godt overens med hva korrelasjonsanalysen viste.

Tabell 8

Logistisk regresjon på ønske om arbeid blant ikke-sysselsatte stønadsmottakere. (0 = ønsker ikke arbeid, 1 = ønsker arbeid). N = 77.

	Sig.	Odds rate (OR)	Endring i -2LL* (sig.)
Kjønn			.147
Mann	.744	.802	
Utdanning (grunnskole = ref.kategori)			1.763
Videregående	.881	1.126	
Høyere utdanning	.421	.407	
Type funksjonsnedsettelse (bevegelsvansker = ref.kategori)			7.173
Sansevansker	.262	2.929	
Kortpustethet	.034	.031	
Kroniske smerter	.518	.574	
Psykiske problemer	.658	1.891	
Forståelsvansker	.997	1.004	
Grad av vansker (i noen grad = ref.kategori)			.245
I stor grad	.765	.817	
Alder ved ervervelse (etter fylte 30 år = ref.kategori)			5.609 (.018)
Medfødt eller før fylte 30 år	.716	1.294	
Alder	.003	.863	12.078 (.001)

\* Viser variabelens bidrag i forklaring av yrkesaktiviteten, samt hvorvidt bidraget er signifikant

De to eneste faktorene som viste signifikant predikerende effekt i modellen var alder og alder for ervervelse av funksjonsnedsettelsen. Ut i fra denne modellen ser det ut til at de som har ervervet funksjonsnedsettelsen før fylte 30 år har ca 30 prosent mer sannsynlighet for å ønske arbeid (OR 1.29) enn de som ervervet på et senere tidspunkt. Ved å betrakte endring i -2LL er det tydelig at alder var den faktoren som her viste seg best egnet til å predikere ønske om arbeid og sannsynligheten for at en ønsker arbeid avtar med nesten 14 prosent for hvert år som går (OR .86).

### Avslutning og diskusjon

Personer med nedsatt funksjonsevne er langt sjeldnere enn befolkningen forøvrig blant deltakerne i det norske arbeidslivet (Bø & Håland, 2010). Til tross for en massiv satsning på inkludering av gruppen er resultatene kun middelmådige (OECD, 2006). Yrkesdeltakelsen blant personer med funksjonsnedsettelse har lenge vært lav, samtidig som den siden 70-tallet også har avtatt. En slik nedadgående tendens i sysselsettingen kan ikke utelukkes å ha sammenheng med økningen i antallet på uføretrygd (Molden & Tøssebro, kommer). Per i dag er Norge det landet innen *Organisasjonen for økonomisk samarbeid og*

*utvikling* (OECD) med aller høyest årlig insidens av nye mottakere av helse relaterte stønader (OECD, 2009). Det er derimot lite som tyder på at den norske befolkningen har en tilstrekkelig forverret helsetilstand som vil kunne forklare økningen, og selv om det generelle sykdomsbildet har endret seg er helsen snarere forbedret (Dahl, et al., 2010). Det faktum at stadig flere stilles på sidelinjen er en tydelig indikasjon på en feilslått politikk og samtidig et signal om et arbeidsliv som ikke virker inkluderende.

Studien presentert her har ved å benytte levekårsdata fra en stor studie blant funksjonshemmede forsøkt å nyansere kunnskapen om hva vi idag kan hevde å vite om hvorfor sysselsetting blant denne gruppen er så lav. Grunnet et ønske om å supplere dagens kunnskap, ble det benyttet anerkjente definisjoner for både funksjonshemming og sysselsetting/yrkesdeltakelse hentet fra SSB. Resultatene slik de kommer til uttrykk er påvirket av disse definisjonen. De største implikasjonene dette kan ha medført er knyttet til representasjonen av den yngste aldersgruppen og en mulig forskjønning av antallet sysselsatte.

Utgangspunktet for studien var to etablerte hypoteser. Den første hypotesen, stammer fra funksjonshemmedes egne organisasjoner, og argumenterer for at utestenging og utstøting oppstår på bakgrunn av barrierer i form av manglende tilgjengelighet og diskriminerende holdninger (Barnes & Mercer, 2005). Det ble her undersøkt hvorvidt det var mulig å avdekke forskjeller i yrkesdeltakelse på bakgrunn av om en har risikert utstøting- eller utestenging. For å finne ut om dette var tilfellet ble det undersøkt i hvilken grad det var sammenheng mellom yrkesstatus ved ervervelse og yrkesstatus idag. Yrkesaktiviteten blant personer som hadde en funksjonsnedsettelse da de først møtte arbeidslivet, og dermed risikerte utestengende barrierer, ble betraktet opp i mot en gruppen som var i jobb da de ervervet funksjonsnedsettelsen, og dermed risikerte utstøtende barrierer. Ved å samtidig kontrollere for andre faktorer eventuelle innvirkning på yrkesaktiviteten ble det avdekket at en person som var «insider» ved ervervelse hadde over dobbelt så stor sannsynlighet for å fremdeles være i arbeid idag.

Gruppen «insidere» ved ervervelse viste seg naturlig nok å bestå av flest med sent ervervede funksjonsnedsettelser. Det viste seg vanligere å være ansatt ved ervervelse om en var mann enn kvinne, og om en var eldre fremfor yngre. Halvparten av alle som var «insidere» ved ervervelse falt likevel ut av arbeidslivet før pensjonsalder, og karakteristisk for denne gruppen viste seg å være lavere utdanning, høyere alder og høyere grad av vansker i hverdagen samtidig som noen funksjonsnedsettelser viste seg å virke negativt inn på

yrkesaktiviteten. Det at definisjonen av yrkesaktivitet er bred, kan ha medført at flere ble regnet for å være sysselsatte enn hvem som i realiteten oppfatter seg selv som dette, da deres yrkesdeltakelse kan være minimal. Dette kan igjen ha medført at betydningen av å være en «insider» ved ervervelse kan ha blitt overdrevet ved at en for stor andel ble regnet for å være yrkeaktive, mens de heller kan ha falt fra, eller være på vei ut. Effekten av dette for studien, kan være at viktigheten ved å være «insider» ved ervervelse av funksjonsnedsettelse for yrkesstatus i dag er blitt noe overdrevet.

Funnene støtter hypotesen om barrierer som årsak til lav sysselsetting, men de presiserer også hvordan det er nødvendig å anerkjenne at barrierene ikke nødvendigvis rammer likt. Det er tidligere blitt påpekt at såvel politiske virkemidler (Amundsveen & Solvoll, 2003; Econ, 2008a; Ose, 2009) som aspekter ved arbeidslivet (Alm Andreassen, 2009; Cecilie H. Anvik, Hansen, Lien, Olsen, & Sollund, 2007; Molden & Tøssebro, kommer) kan virke beskyttende for allerede ansatte mens de i langt større grad skaper hindringer for personer på utsiden av arbeidslivet. Det at studien så tydelig avdekket et positivt forhold mellom sysselsettingsstatus ved ervervelse og senere yrkesaktivitet, styrker en teori om at barrierene en møter som arbeidssøkende er mer utestengende enn barrierene en møter i arbeidslivet er utstøtende.

Hypotesen som har rettet fokus mot det enkelte individs motivasjon for arbeid har som nevnt vært rådende. Denne hypotesen er forankret i *teorien om rasjonelle valg* som sier at et individ vil velge å handle på den måten som i størst grad bidrar til å maksimere ens personlige utbytte (Elster, 1989). Til tross for hypotesens fremtredende posisjon ser det ut å være lite forskning som har gått den etter sømmene. I denne studien ble det undersøkt i hvilken grad alder og livsfase var av betydning for motivasjon for arbeidsdeltakelse.

Studien avdekket at 13 prosent av utvalget i LKF som ikke var yrkesaktive, men mottakere av stønader, ønsket seg et arbeid. I AKU fra samme periode (2007) var dette tallet hele 21 prosent (Bø & Håland, 2010). Mye av denne forskjellen kan mest sannsynlig tilskrives ordlyden og rammene omkring spørsmålstillingen, da AKU stiller dette spørsmålet til en større del av utvalget. Denne studien avdekket at alder viste seg avgjørende i forhold til ønske om arbeid. Det var som forventet en langt større andel yngre enn eldre som ønsket seg til arbeidslivet. Derimot var det ikke en utpreget ung gruppe, andelen som ønsket arbeid var nemlig like stor i gruppen 20-35 år som i gruppen 36-51 år, noe som betyr at en ikke kan forutsette at det er personer som har vært utsatt for utestenging som i størst grad ønsker seg til arbeidslivet.



I likhet med Brinchs studie ble det avdekket at personer over 52 år har langt lavere motivasjon for arbeid. Økonomiske motiver for «valg» av uførestønad lot seg ikke applisere til gruppen under 52 år, eller kvinner 52-60 år (Brinch, 2009). Det indikerer at egen vinning langt i fra er nok til forklare motivasjonen for arbeid, og en må derfor lete etter andre forklaringer. Resultatene fra denne studien knyttet til ønske om arbeid må leses med omhu da de er basert på en regresjonsmodell hvor utvalget var svært lite, og modellens validitet er usikker. I hvilken grad en ønsket deltakelse i yrkeslivet viste seg å synke for hvert år, samtidig som personer som hadde ervervet sin funksjonsnedsettelse etter fylte 30 år i langt mindre grad ønsket å jobbe enn de som hadde ervervet tidligere. Det at personer nærmere pensjonsalder ikke ønsker arbeid kan også ha sammenheng med at alderdom kan medføre ytterligere helseproblemer i forhold til funksjonsnedsettelsen og gjøre det vanskeligere å oppfylle arbeidslivet krav til effektivitet (Binder, 2000; Kilian, 2005). Personer med funksjonsnedsettelser arbeider oftere enn andre i tunge yrker (Skog Hansen & Svalund, 2007), om en da opplever å erverve sin funksjonsnedsettelse som et resultat av yrket er det forståelig om det å returnere til arbeidslivet derfor ikke appellerer.

Til tross for manglende signifikans indikerer resultatene at personer med noen typer funksjonsnedsettelser oftere ønsker arbeid enn andre. Blant annet kan det se ut til at personer med sansevansker ofte ønsker jobb, en gruppe en vet at er spesielt utsatt for diskriminerende holdninger fra arbeidsgivere (Alm Andreassen, 2009; Dalen, 2006).

Da andelen som ønsket jobb var like stor i den yngste- og den midterste aldersgruppen kunne en ikke konkludere med at personer som har opplevd utestengning i større grad enn personer som har opplevd utstøting ønsket jobb. Denne forklaringen kan likevel ikke avskrives helt. Om denne studien istedet hadde benyttet den brede definisjonen på funksjonshemming fra LKF ville utvalget inneholdt en betydelig større andel personer i alderen 20-35 år, og samtidig en mindre andel fra 52-67 år. Den store forskjellen i aldersfordeling avhengig av definisjon kan være et resultat av det objektive kriteriet i LFK, da definisjonen benyttet i denne studien i større grad overlapper det subjektive kriteriet. Dersom dette har vært tilfelle vil det ha vært unge stønadmottakere som ikke ble med i denne studien. Når en vet at dette er gruppen som også bidrar til økningen i antallet uføretrygdede (Bråthen, 2010), samtidig som de viser tydelige tegn til manglende erfaring med yrkeslivet (Blekseane, 2005; Nordberg & Røed, 2002) kan en ikke avvise at personer som opplever å utestenges i større grad ønsker seg til yrkeslivet enn gruppen som har erfart utstøting, før ytterligere studier er gjennomført.

Den lave sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse i Norge ser ikke ut å kunne bortforklares med hypoteser om økonomisk motiverte valg. Det at personer med funksjonsnedsettelse befinner seg ufrivillig på utsiden av arbeidslivet og samtidig velger å ikke søke jobb skyldes i all hovedsak at arbeidslivet ikke oppleves tilgjengelig for alle grunnet utestengende- og utstøtende barrierer. Den norske politikken er basert på den nordiske velferdsmodellen hvis sysselsettingspolitikk er blitt kritisert for å ikke i tilstrekkelig grad ta i bruk virkemidler som forplikter arbeidsgivere, snarere har det vært fokusert på frivillighet og bruk av incentiver (Hvinden, 2004). Manglende bruk av regulerende politikk er også blitt fremlagt som en forklaring på hvorfor den norske satsningen på et inkluderende arbeidsliv ikke har oppnådd resultater i forhold til satsningens omfang (OECD, 2006).

I 2009 ble *Diskriminering og tilgjengelighetsloven* (2008) innført og utfylte med den norske/nordiske stimuleringspolitikken med et reguleringspolitisk virkemiddel. Når det her er blitt avdekket tydelige signaler om at barrierene som utgjør det største problemet for sysselsettingen i Norge er de utestengende kan dette virke paradoksalt i forhold til den teoretiske kritikken som rettes mot slik lovgivning; anti-diskrimineringslovgivning vil kunne bidra til å bedre forholdene for de som er på innsiden, men muligens forverre situasjonen for de på utsiden. Lovgivningen vil ved å styrke personer med nedsatt funksjonsevnes rettigheter i arbeidslivet bidra til at flere vil kunne delta, samtidig som de allerede ansatte vil nyte godt av bedre arbeidsforhold og tilrettelegging. På den annen side vil lovgivningen kunne påvirke negativt for de på utsiden, da det å ansette en person med funksjonsnedsettelse nå vil virke mindre fordelaktig grunnet forsterket fare for økte kostnader ved ansettelse eller ved en eventuell oppsigelse (Acemogul & Angrist, 2001). Kort forklart kan det se ut til at «det nye virkemiddelet» som skal endre politikken og bedre sysselsettingen for personer med funksjonsnedsettelse kan risikere og bli ett nytt moment som forsterker kløften mellom de på innsiden og de på utsiden. Dette betyr ikke nødvendigvis at reguleringspolitiske virkemidler ikke vil kunne ha en positiv effekt i den norske sysselsettingspolitikken, men heller at antidiskrimineringslovgivningen ikke treffer den norske problematikken og derfor mest sannsynlig ikke vil bidra til å øke antallet ansettelser og med det bedre dagens situasjon. Til det vil det treges virkemidler som bekjemper de utestengende barrierene.

## Litteratur

- Acemogul, D., & Angrist, J. D. (2001). Consequences of employment protection? The case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109 (5), 915-957.
- Alm Andreassen, T. (2009). Når politikken rettes mot arbeidslivet. I J. Tøssebro (Ed.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Amundsveen, R., & Solvoll, G. (2003). *Arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede: evaluering av forsøksordning*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H. (2006). *Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H., Hansen, T. A., Lien, L., Olsen, T., & Sollund, M. (2007). *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H., & Olsen, T. (2004). Ethvert arbeidsdyktig menneske. *Arbeid, velferd og samfunn.*, 34-43.
- Barnes, C., & Mercer, G. (2005). Disability, work, and welfare: challenging the social exclusion of disabled people. *Work, Employment & Society*, 19 (3), 527-545.
- Binder, T. (2000). *Å leve med funksjonshemming: samtaler med mennesker som har levd en stund*. Sem: Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens.
- Bjørnshol, E. (2008). *Levekårsundersøking blant personar med nedsett funksjonsevne 2007*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Blekesaune, M. (2005). Unge med helsesvikt stenges ute fra arbeidslivet. *Arbeid, velferd og samfunn.*, 24-29.
- Bliksvær, T., & Hanssen, J.-I. (2006). Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. *REspekt* (2), 52-55.
- Bratsberg, B., Røed, K., & Raaum, O. (2008). Må arbeid lønne seg i et inkluderende arbeidsliv? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 11 (1), 46-61.
- Brinch, C. N. (2009). *The effect of benefits on disability uptake*. Oslo: Statistics Norway.
- Bråthen, M. (2009). Overgang til arbeid for NAVs brukere. *Arbeid og velferd*, 4, 25-30.
- Bråthen, M. (2010). Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet. *Arbeid og velferd*, 1, 31-30.
- Bø, T. P., & Håland, I. (2010). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Oslo - Kongsvinger: SSB.
- Dahl, E., van der Wel, K. A., & Harsløf, I. (2010). *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet.

- Dalen, E. (2006). *Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelse i arbeidslivet*. Oslo: MMI Univero.
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2008).
- Econ. (2008). *Med litt bistand kan flere jobbe: evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Oslo: ECON Pöyry.
- Elster, J. (1989). Social Norms and Economic Theory. *Journal of Economic Perspectives*, 3 (4), 99-117.
- Field, A. (2005). *Discovering statistics using SPSS* (2 ed.). London: Sage Publication Ltd.
- Fossestøl, K., & Widding, S. (2006). *Å påvirke arbeidsgiveres rekruttering og integrasjon av funksjonshemmet arbeidskraft. -En diskusjon av norsk politikk i lys av erfaringer fra Nederland og Storbritania*. Studie presentert ved NFFs 2. nasjonale forskningskonferanse.
- Greve, B. (2009). *The labour market situation of disabled people in European countries and implementation of employment policies: a summary of evidence from country reports and research studies*: Academic Network of European Disability experts (ANED).
- Halvorsen, K. (2004). De som bærer byrdene av arbeidslinjen. *Velferd*, 8, 30-33.
- Hvinden, B. (2003). The Uncertain Convergence of Disability Policies in Western Europe. *Social Policy & Administration*, 37 (6), 609-624.
- Hvinden, B. (2004). Nordic Disability Policies in a Changing Europe: Is There Still a Distinct Nordic Model? *Social Policy & Administration*, 38 (2), 170-189.
- Hylland-Eriksen, T., Gad, T., Martinsen, Ø. L., & Thompson, G. (2003). *Selvledelse: menneskelig kapital i det nye arbeidslivet*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kilian, J. (2005). *På tampen: funksjonshemming og barrierer i arbeidslivet*. Sem: Aldring og helse.
- Lagerstrøm, B. O. (2009). *Undersøkelse om personer med nedsatt funksjonsevne eller kronisk sykdom. Pilotscreening*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Molden, T. H., & Tøssebro, J. (kommer). *Trender i yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1973-2007*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Molden, T. H., Wendelborg, C., & Tøssebro, J. (2009). *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne - Analyse av levekårsundersøkelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 2007*. Trondheim: NTNU samfunnsforskning AS. Avdeling for mangfold og inkludering.
- Nordberg, M., & Røed, K. (2002). *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle*. Oslo: Frischsenteret.
- NOU (1997:25) *Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*.
- NOU (2007:4) *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre*.

- NOU (2009:10) *Fordelingsutvalget*.
- NOU (2009:14). *Et helhetlig diskrimineringsvern*.
- Normann, T. M. (2010). Uførhet i Norden - Uførhet er mer en bare helse. Hentet 23.05.10 fra <http://www.ssb.no/ssp/utg/201002/10/>
- OECD. (2003). *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Paris: OECD.
- OECD. (2006). *Sickness, disability and work: breaking the barriers. Norway, Poland and Switzerland*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Sickness, Disability and Work Keeping on track in the economic downturn*. Paris: OECD.
- Ose, S. O., Bjerkan, A. M., Pettersen, I., Hem, K.-G., Johnsen, A., Lippestad, J., et al. (2009). *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim: SINTEF, Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning.
- Pallant, J. (2005). *SPSS Survival Manual*. Maidenhead: Open University Press.
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skog Hansen, I. L., & Svalund, J. (2007). *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
- Skog, O. J. (2004). *Å forklare sosiale fenomener* (2 ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- SSB. (2009). Om statistikken. Hentet 10.05.10 fra <http://www.ssb.no/aku/>
- St.meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*.
- Vedeler, J. S. (2009). When benefits become barriers. The significance of welfare services on transition into employment in Norway. *European Journal of Disability Research*, 3, 63-81.