

Funksjonshemmedes tilknytning til arbeidslivet

En kunnskapsoversikt

Program
Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM



Funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet: En kunnskapsoversikt

Jan Tøssebro og Sigrid Elise Wik

© Norges forskningsråd 2015

Norges forskningsråd
Postboks 564
1327 Lysaker

Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no/

Oslo, oktober 2015
ISBN 978-82-12-03453-2 (trykk)
ISBN 978-82-12-03454-9 (pdf)

Publikasjonen kan bestilles og lastes ned fra
www.forskningsradet.no/publikasjoner

Opplag: 250
Trykk: 07 Gruppen/Forskningsrådet
Grafisk design omslag: Design et cetera AS
Foto/ill. omslagsside: Shutterstock

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	9
Utgangspunkt og sentrale spørsmål	9
Framgangsmåte og avgrensninger	10
Sysselsettingsraten, er den så middelmådig?	12
Undervurderer AKU marginaliseringen?	12
Indikasjoner på overvurdert marginalisering	13
Nærmere om internasjonale sammenligninger	15
Oppsummering	15
Utviklingen over tid – faller flere utenfor?	17
Flere faller utenfor.....	17
Forklaringer på trendene – konjunkturer, strukturendringer eller?	17
Oppsummering	18
Variasjoner innen en svært heterogen gruppe.....	19
Personfaktorer	19
Type funksjonsnedsettelse	19
Grad av funksjonsnedsettelse	20
Sosio-demografiske faktorer	20
Relasjonsfaktorer	21
Insider eller outsider?	21
Overganger fra utdanning til arbeid	22
Møtet med arbeidsplassen	24
Å skape sin egen arbeidsplass	26
Kontekstfaktorer	26
Oppsummering	26
Tiltak for økt sysselsetting	28
Store forbehold.....	28
Noen hovedfunn	29
Oppsummering	30
Må det lønne seg å arbeide?.....	31
Insentivdebatten.....	31
Forbehold.....	31
Funn fra ulike forskningstradisjoner.....	32
Oppsummering	33
Kort fortalt	34
Referanser	36

Utgivers forord

Program for velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM) har som mål å bidra til en informert offentlig, demokratisk debatt om velferd, arbeidsliv, integrering, migrasjon og andre aspekter ved velferdssamfunnet og dets utvikling framover.

Som et ledd i dette har programmet tatt initiativ til å få utarbeidet en mindre serie av temanotater om utvalgte emner innenfor det brede VAM-feltet. Det er programstyrets ønske at slike notater skal oppsummere og formidle tilgjengelig forskning og kunnskap om sentrale samfunnsspørsmål på en enkel og oversiktlig måte, til nytte for både forskere, politikktutviklere, andre brukere og allmennheten.

Programmet lyste høsten 2014 ut midler til å utarbeide tre temanotater. Notatene gir en oversikt over forskningen på bestemte områder og hva som er viktige resultater og kommende forskningsspørsmål. Det ble lyst ut midler til temanotater innenfor temaene:

- 1) Forskning om et inkluderende arbeidsliv:
 - a) Tilknytning til arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne
 - b) Innvandrerkvinnens tilknytning til arbeidslivet
- 2) Forskning om familiestøttede tiltak.

Temanotatet *Funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet: En kunnskapsoversikt* er utarbeidet av Jan Tøssebro og Sigrid Elise Wik ved NTNU Samfunnsforskning. Programstyret vil takke forfatterne for vel utført arbeid.

Innholdet i notatene står for forfatterens egen regning.

Oslo/Bergen oktober 2015
Alf-Erling Risa
programstyreleder

Forord

Formålet for dette temanotatet er å gjøre opp kunnskapsstatus for nyere forskning om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet, med vekt på norsk forskning. Presentasjonen er imidlertid ikke en tradisjonell kunnskapsstatus, men har form av et temanotat. Det vil si at det retter seg mot en lesergruppe som ikke nødvendigvis er interessert i alle detaljer og forbehold. Det legges vekt på lesbarhet, noe som betyr at mange detaljer er utelatt. I tråd med at det er en kunnskapsstatus har vi referert til en god del studier, men langt fra alt som er av relevans. Vi har tatt med det vi mener er nødvendig for å få fram hovedtrekkene i dagens kunnskap om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet, herunder også kunnskapshull og hva vi vet på områder som er til faglig eller politisk debatt.

Arbeidet med notatet er utført for Norges forskningsråd av NTNU Samfunnsforskning. Sigrid Elise Wik og Jan Tøssebro har samarbeidet om det, ved at Wik har gjort det meste av grunnlagsarbeidet, mens Jan Tøssebro har ført temanotatet i pennen.

Det har vært betydelig debatt både om forståelsen av funksjonshemming og begrepsbruken, og de to debattene henger sammen. Vi legger oss på den begrepsbruken som i sin tid ble foreslått i NOU 2001: 22 Fra bruker til borger. Dette avviker en del fra det som er vanlig offentlig språkbruk i dag. NOU'en så behov for å skille mellom et begrep som viste til individuelle egenskaper (nedsatt funksjonsevne) og vansker som oppstår i møtet med funksjonshemmende omgivelser (funksjonshemming) slik vanlig språkbruk i dag gjør. NOU'en bygde imidlertid på en forståelse av funksjonshemming der det sentrale er vansker som oppstår i samspillet mellom person og samfunnsskapte omgivelser. Det tilsier at funksjonshemmet/funksjonshemming er hovedbegrepet og at nedsatt funksjonsevne kun brukes når det eksplisitt refereres til egenskaper ved individet. I dagens offentlig språkbruk har nedsatt funksjonsevne nærmest erstattet funksjonshemming som hovedbegrep, og det var slett ikke intensjonen i NOU 2001: 22. Vi holder oss til forståelsen i NOU'en og bruker funksjonshemmet som hovedbegrep.

Trondheim, august 2015

Jan Tøssebro
Sigrid Elise Wik

Innledning

Utgangspunkt og sentrale spørsmål

Det er bred politisk enighet om at funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet er svakere enn ønskelig. Basert på årlige tillegg til arbeidskraftundersøkelsene¹ (AKU) anslår Statistisk sentralbyrå at noe over 40 prosent av funksjonshemmete i yrkesaktiv alder er sysselsatt. Dette er drøye 30 prosent lavere enn i befolkningen som helhet og langt under de politiske ambisjonene. OECD² (2006) mener Norge har en særskilt utfordring på dette området. Det norske utgangspunktet er gunstig, med høy generell sysselsetting, lav arbeidsledighet og en rekke tiltak for å styrke sysselsettingen blant personer med vansker på arbeidsmarkedet. Likevel er andelen funksjonshemmete i arbeid middelmådig sammenlignet med andre land. I følge tall fra 2009 ligger vi lavest i Norden og rundt gjennomsnittet blant 27 OECD-land (OECD, 2009). OECD konkluderer derfor med at *the key challenge for Norway is to understand why the existing frameworks, which look good, are not delivering* (2006, s.14).

Det vil være en overdrivelse å si at målet for dette temanotatet er å svare på denne utfordringen. Hensikten er å gjøre en kritisk gjennomgang av det vi vet om sysselsettingen blant funksjonshemmete, men med OECDs utfordring som bakteppe. Et annet bakteppe er at både politikken og forskningen på feltet preges av to ulike innfallsvinkler, som i liten grad ses i sammenheng. Hvinden (2003) kaller det:

- debatten om like muligheter og rettigheter
- debatten om kostnader

Den første tar utgangspunkt i målene i politikken om funksjonshemming: likestilling og aktiv deltakelse. I dette perspektivet er arbeid et gode og en viktig arena for samfunnsdeltakelse. En lav andel sysselsatte

tolkes som mangel på muligheter, at funksjonshemmete møter en serie barrierer og et lite inkluderende arbeidsliv. Det sentrale blir derfor å identifisere og bygge ned barrierer, samt å iverksette tiltak som fremmer like muligheter. Debatten om kostnader handler også om sysselsettingsraten, men enda mer om at andelen som mottar trygd i yrkesaktiv alder er blant verdens høyeste. Utfordringen i dette perspektivet er *flere i arbeid, færre på trygd*. I dette perspektivet er en mindre opptatt av barrierer og mer av økonomiske insentiver: hvorvidt gode trygdeordninger reduserer motivasjonen for arbeid. Utgangspunktet er at *arbeid skal lønne seg* og at trygdesystemet må utformes på en måte som sikrer dette. Under ligger gjerne en forestilling om at folk er rasjonelle aktører som velger det som er mest lønnsomt og der langt fra alle ser arbeid som et gode dersom de kan leve godt på trygd.

Mot et slikt bakteppe vil vi i dette temanotatet drøfte hva nyere statistikk og forskning kan fortelle om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet. Vi vil bringe inn og se på tvers av de to innfallsvinklene, peke på kunnskapsmangler og områder der det er vanskelig å trekke konklusjoner. I den grad det lar seg gjøre, vil vi også kaste lys over aktuelle politiske debatter. Vi vil organisere framstillingen ut fra følgende overordnede spørsmål:

- *Sysselsettingsraten – er den så middelmådig?* Selv om AKU er den beste og mest systematiske kilden til kunnskap om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet, fins en serie andre kilder og samlet sett er ikke bildet helt entydig. Videre presenterer AKU sine data på en måte som kan diskuteres. Vi vil derfor drøfte sysselsettingsraten ut fra flere kilder og måter å presentere data på. I den forbindelse vil vi også se nærmere på om data fra ulike land er sammenlignbare.
- *Hva er utviklingen over tid?* Vi har sett en økt satsning på arbeidsmarkedstiltak de senere år, og også en fornyelse av repertoaret av virkemidler. Spørsmålet er om det reflekteres i andelen funksjonshemmete i arbeid. AKU har tall fra og med 2002, og disse tyder på stabilitet eller en svak nedgang. Det fins imidlertid

¹ Arbeidskraftundersøkelsene gjennomføres fire ganger årlig, med et årlig tillegg om funksjonshemmete. Forkortelsen AKU viser i dette notatet til denne tilleggsundersøkelsen som er gjennomført siden 2002.

² Organisation for Economic Cooperation and Development, en internasjonal samarbeidsorganisasjon for fremme av økonomisk samarbeid og utvikling, og som jamnlig publiserer statistikk som sammenligner ulike land, herunder også om sysselsetting og funksjonshemming.

studier fra inn- og utland som får fram lengre tidsserier. Disse drøfter også mulige forklaringer på endringer i sysselsettingsratene.

- *Heterogeniteten.* Funksjonshemmete er en svært sammensatt gruppe. Det er derfor grunn til å gå nærmere inn på forskjeller og likheter innad i gruppa. Heterogeniteten kan handle om personfaktorer som type og grad av funksjonsnedsettelse, men også utdanning, kjønn og minoritetsstatus. Det er imidlertid ikke bare snakk om trekk ved individet. Det synes for eksempel å ha stor betydning om en har et arbeidsforhold når funksjonsvanskene oppstår. Videre har vi et variert arbeidsliv, der egenskaper ved bransjer og bedrifter kan ha betydning. Norge er for eksempel et land med mange små bedrifter. Kan det bidra til å forklare den middelmådige sysselsettingsraten?
- *Forskning om reformer og tiltak.* Det er utviklet en rekke tiltak som skal støtte personer med vansker på arbeidsmarkedet, enten det handler om å skaffe en jobb eller beholde den en har. Det har også vært omfattende omorganiseringer av tiltaksapparatet (NAV-reformen) og lovendringer, som for eksempel innføring av diskrimineringsvern og krav til tilgjengelighet. Spørsmålet er om en i dag kan finne indikasjoner på om tiltakene og politikken for et mer tilgjengelig samfunn har hatt noen konsekvenser for funksjonshemmetes sysselsetting?
- *Insentivdebatten.* Det fins en variert litteratur med relevans for spørsmålet om hvorvidt gode trygde reduserer arbeidsdeltakelsen blant funksjonshemmete. Det er blant annet studier der en sammenligner land med ulike trygdeordninger, studier av motivasjon for arbeid og studier av endringer i andelen nye trygdete etter endringer i regelverket. Vi vil se på tvers av ulike typer studier for å undersøke i hvilken grad økonomiske insentiver er sentrale for å forstå sysselsettingsgraden blant funksjonshemmete.

Denne listen av spørsmål vil styre framstillingen, men den er ikke dekkende, verken for litteraturen eller de tema som tas opp i notatet. Andre tema tas imidlertid opp som delspørsmål i de kapitlene der de mest naturlig hører hjemme. Før vi kommer til substansen, er det imidlertid på sin plass å si

noe om hvordan vi har gått fram, samt hvordan vi har avgrenset feltet.

Framgangsmåte og avgrensninger

Dette temanotatet skal gi en kunnskaps-oversikt, herunder også peke på områder der det er mangelfull kunnskap. Det betyr at vi ikke har gjennomført noen egen undersøkelse eller foretatt ny analyse av foreliggende data. Vi bygger kun på publisert materiale. Dette kan være tidsskriftsartikler, forskningsnotat og –rapporter, statistiske oversikter med mer. Kort sagt det meste som gir relevant informasjon om aktuell forskning og statistikk.

Vi bygger på systematiske litteratursøk på tre ulike tidspunkt. I 2011 gjorde vi en generell gjennomgang av litteraturen på feltet, avgrenset til litteratur etter 2000 (Tøssebro, 2012). I 2013 gjorde vi tilsvarende med henblikk på insentiver og motivasjon for arbeid (Wik og Tøssebro, 2014) og i 2014 med vekt på eventuell variasjon mellom personer med ulike former for funksjonsvansker (Kittelsaa mfl., 2015). Våren 2015 gjorde vi en ny generell gjennomgang, primært rettet mot forskning fra 2011 til i dag. Dette søket har inkludert gjennomgang av nettsider hos aktuelle norske forskningsinstitutt, samt bruk av ulike elektroniske søkemotorer, blant annet Google Scholar og Bibsys.

I og med at utfordringen handler om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet i Norge, legges hovedvekten på norsk forskning og statistikk. På områder der det fins lite norsk forskning benytter vi i tillegg forskning fra andre nordiske land og engelskspråklig litteratur, særlig dersom denne tar opp sosiale prosesser som en må regne med er virksomme også i Norge. Vi bygger på nyere litteratur, fra 2009 eller senere, men har ikke behandlet dette som en absolutt tidsavgrensning. Det vil også være en del eldre referanser, særlig der det er lite nytt eller når det på annen måte kan kaste lys over tematikken.

Forskning om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet kan ses både som et stort og et mindre felt, avhengig av hvordan det avgrenses. I snever forstand, med fokus direkte rettet mot funksjonshemmete, er feltet begrenset – men voksende. Når en likevel kan si at det fins en omfattende litteratur, er det på grunn av skjæringsflater mot forskning om personer med (kroniske) helseproblemer, uføretrygd, evalueringer av

arbeidsmarkedstiltak, rehabilitering og forskning om et inkluderende arbeidsliv. I gjennomgangen har vi ikke låst oss til en enkelt avgrensning, men snarere latt det veksle på en måte som ligner «ringer i vann». Innerst er en kjerne av litteratur som handler om tilknytningen til arbeidslivet for funksjonshemmete i snever forstand. Når tema er sysselsettingsrater og lignende, er det mest aktuelt med en slik snever avgrensning. For andre tema er det relevant å gå bredere ut, for eksempel når det handler om insentiver, tiltak for å øke sysselsettingen,

forklaringer på forskjeller mellom land med mer. Når den bredere litteraturen kan bidra til å kaste lys over problemstillingene, vil vi trekke den inn.

Det er videre slik at funksjonshemming ikke er et entydig begrep, og ulike undersøkelser avgrenser det forskjellig. I dette temanotatet vil vi forholde oss til de definisjonene som er benyttet i eksisterende forskning og statistikk, men vil problematisere forholdet der det er nødvendig, for eksempel for å forstå motstridende funn.

Sysselsettingsraten, er den så middelmådig?

Den mest brukte kilden til kunnskap om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet er et årlig tillegg til arbeidskraftundersøkelsene (AKU). Disse har vært gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB) siden 2002, med en forløper i 2000. Sysselsettingsraten blant funksjonshemmete har i denne perioden variert fra 46,6 til 41,0 prosent. Variasjonen kan tolkes som tilfeldig variasjon, men det synes også å være en svakt nedadgående trend. I 2014 var sysselsettingsraten 43,1 prosent (Bø og Håland, 2014) og det har vært nivået i nærmere 10 år. Raten har ligget 30-34 prosentpoeng under det som gjelder hele befolkningen, og som nevnt tidligere – ganske middelmådig i forhold til OECD og lavt sammenlignet med andre nordiske land. Det må imidlertid noteres at de siste tallene fra Danmark (2014) er på norsk nivå (Larsen og Høgelund, 2015).

Formålet med dette kapitlet er å gå bak de overordnede tallene, dels for å nyansere bildet av sysselsettingsraten og dels for å holde tallene opp mot andre kilder. Vi organiserer drøftingen i 1) forhold som peker i retning av at AKU undervurderer vanskene funksjonshemmete har på arbeidsmarkedet, og 2) indikasjoner på overvurdering. For på dette punktet fører ikke den nærmere vurderingen til entydige konklusjoner, men snarere til usikkerhet. Til sist gjør vi en vurdering av i hvilken grad data fra ulike land faktisk er sammenlignbare.

Undervurderer AKU marginaliseringen?

SSB rapporterer funksjonshemmetes sysselsetting sammenlignet med hele befolkningen i yrkesaktiv alder (15-66 år). En regnes for å være sysselsatt dersom en jobbet minst en time uka før data ble samlet inn, eller dersom en var midlertidig borte fra en slik jobb (ferie, syk, permisjon, el. l.). En slik måte å gjøre det på er vanlig i land som gjennomfører tilsvarende arbeidskraftundersøkelser. Samtidig er det minst tre element som avviker fra en intuitiv forståelse

og som kan føre til en undervurdering av marginaliseringen.

1. For det første er det uvanlig å sammenligne en gruppe med hele befolkningen – med *alle*. Det vanlige er å sammenligne med *andre*. Kvinner sammenlignes for eksempel sjelden med hele befolkningen, de sammenlignes med menn. Tilsvarende sammenlignes personer med lav utdanning med de som har høyere utdanning, osv. Når SSB sammenligner funksjonshemmete med alle, betyr det at funksjonshemmete også inngår i sammenligningsgrunnlaget. En slik strategi vil alltid føre til en undervurdering av forskjeller. Ut fra SSBs tall for 2014 (Bø og Håland, 2014) har vi derfor gjort en beregning der funksjonshemmete sammenlignes med *andre*. Resultatet går fram av tabell 1.
2. For det andre bruker AKU en svært bred aldersavgrensning, som inkluderer flere årskull der de fleste er under utdanning (15-24 år). I disse aldersgruppene er forskjellene til andre små, rett og slett fordi få er i arbeid enten en er funksjonshemmet eller ikke. Noe lignende gjelder for de som nærmer seg 67 år, og der mange har gått over på alders- eller avtalefestet pensjon (AFP). I tabell 1 presenterer vi også hvordan sammenligningen til andre blir dersom vi holder oss til den livsfasen der arbeid er det typiske og forventete – alderen 25-59 år.
3. En regnes som sysselsatt dersom en er i arbeid en time i uka – *en time*. Det er en mildt sagt lav terskel når marginalisering i forhold til arbeidslivet er tema. Det fins eksempler på studier som bruker minst ti timer i uka som terskel, mens mindre enn 20 timer i uka gjerne regnes som kort deltid. Det er ikke gitt hva som er en rimelig terskel, og AKU benytter en grense som er vanlig internasjonalt. Vi har imidlertid for illustrasjonens skyld beregnet forskjellene dersom en i stedet setter grensen for å være sysselsatt til minst 10 og minst 20 timer – se tabell 1.

Tabell 1. Sammenligning av sysselsettingsrater for funksjonshemmete og andre ved ulike avgrensninger av alder og arbeidstid. 2014. Beregnet ut fra data oppgitt i Bø og Håland (2014). Prosent

	Funksjonshemmete	Alle/andre	%-differanse
AKUs publiserte tall	43,1	74,6	31,5
Sammenlignet med andre	43,1	80,5	37,4
Aldersgruppa 25-59 år*	48,3	90,0	41,7
Jobber minst ti timer i uka*	45,5	88,6	43,1
Jobber minst tjue timer i uka*	37,9	85,8	47,9

* Merk at for disse er sammenligningen også med andre og for aldersgruppa 25-59 år

Det er i og for seg ikke en rett eller gal måte å presentere data på, og det er fullt forsvarlig å gjøre det slik SSB gjør. Samtidig gir deres presentasjonsform et skjevt inntrykk i forhold til hva en intuitiv forståelse av hva forskjeller i sysselsettingsrate betyr, særlig når problemstillingen handler om marginalisering på arbeidsmarkedet. Det er i alle fall rimelig å sammenligne med *andre*, og å kutte de aldersgruppene der de fleste er under utdanning. Mange vil også si at en terskel på en time arbeid i uka er lav, for lav. Og som tabellen viser; omregninger basert på SSBs egne tall gir et bilde av en betydelig sterkere marginalisering av funksjonshemmete.

Indikasjoner på overvurdert marginalisering

Drøftingen over peker i retning av at de mest brukte tallene for funksjonshemmetes sysselsetting presenteres på en måte som undervurderer marginaliseringen. På den andre siden kan det også føres resonnement som fører til motsatt konklusjon. Også her snakker vi om tre ulike forhold:

1. Sysselsettingsrate er det vanligste målet på funksjonshemmetes marginalisering på arbeidsmarkedet fordi for eksempel arbeidsløshet er en dårlig indikator. Mangel på arbeid for denne gruppa fanges gjerne opp av trykkesystemet, ikke arbeidsløshets-statistikken. Men sysselsettingsraten er heller ikke en uproblematisk indikator, særlig når det skal sammenlignes med befolkningen. Grunnen er at sysselsettingsraten ikke skiller mellom personer som potensielt kan jobbe og personer som ingen forventer at skal jobbe. Funksjonshemmete en svært sammensatt gruppe, og en del har funksjonsvansker eller helseproblemer som gjør at verken de selv eller andre oppfatter arbeid som realistisk eller aktuelt. Disse står utenfor arbeidslivet, men kan ikke på samme måte ses som en politisk utfordring. Spørsmålet er derfor

hvordan bildet blir dersom vi avgrenser diskusjonen til personer der arbeid er et realistisk alternativ.

2. Molden og Tøssebro (2012) viser at sysselsettingsraten er svært sensitiv for ulike måter å definere funksjonshemming på. De finner en variasjon i sysselsettingsrater fra 32 til 56 prosent i et og samme datamateriale (LKF2007³) avhengig av hvordan en spør når en registrerer om en person er funksjonshemmet. Noe lignende er kjent fra USA (Houtenville mfl., 2009). En del norske undersøkelser bruker andre måter å spørre på for å identifisere funksjonshemmete enn det AKU gjør. Spørsmålet er om bildet blir annerledes når vi undersøker resultater fra slike kilder.
3. Data og annen informasjon fra NAV indikerer at færre funksjonshemmete står ufrivillig utenfor arbeidslivet enn den lave sysselsettingsraten tyder på.

Vi skal se på dette i tur og orden. Det er ikke gitt hvordan en skal kunne identifisere funksjonshemmete som det er urimelig å forvente at skal arbeide, slik at de kan tas ut av sammenligningen med andres sysselsettingsrate. I praksis har det vært gjort på to måter. I LKF2007 ble funksjonshemmete utenfor arbeidslivet spurt om det ville vært mulig å ha en jobb, mens AKU spør om personen ønsker en jobb. I følge Wik og Tøssebro (2014) mener 69 prosent av funksjonshemmete uten arbeid at de ikke kan arbeide, mens AKU 2014 viser at 72 prosent ikke ønsker arbeid (Bø og Håland, 2014). Begge deler er mest sannsynlig overvurderinger, fordi mange vil ta dagens arbeidsliv for gitt og derfor ha en for snever oppfatning av hva som er mulig dersom

³ LKF2007: Levekårsundersøking blant personar med nedsett funksjonsevne 2007 var en større levekårsundersøkelse rettet mot funksjonshemmete. Den ble gjennomført av SSB i samarbeid med forskningsinstitusjonene NTNU Samfunnsforskning og NOVA, og de offentlige institusjonene Sosial- og helsedirektoratet og Nasjonalt dokumentasjonscenter for personer med nedsatt funksjonsevne.

forholdene er lagt til rette. La oss likevel se hvordan bildet blir når disse holdes utenfor.

Vi har gjort beregningene med basis i AKUs tall for 2014, og for aldersgruppa 25-54 år. Denne aldersavgrensningen er gjort fordi AKU spør etter ønske om arbeid, ikke om det er mulig, og i denne aldersgruppa er det ytterst få som ikke ønsker arbeid dersom de anser det som mulig (Wik og Tøssebro, 2014). I følge AKU er det 49 000 funksjonshemmete i den aktuelle aldersgruppa som ønsker arbeid, hvorav 10 000 som har søkt arbeid. Det er totalt 188 000 som er i jobb eller ønsker jobb. I denne gruppa, de som kan sies å være «potensielt sysselsatte» – er følgelig sysselsettingsraten 73,9 prosent. Tilsvarende beregninger for andre i samme aldersgruppe gir en rate på 95,1 prosent, altså en forskjell på drøyt 20 prosentpoeng. Denne differansen er på rundt halvparten av tilsvarende tall fra tabell 1 (41,7 prosent). Som et apropos kan det også nevnes at den norske raten for sysselsetting av funksjonshemmete ligger om lag 20 prosentpoeng lavere enn landet som har høyest sysselsetting blant funksjonshemmete, Sverige (SCB, 2014). En økning av sysselsettingsraten med 20 prosentpoeng kan derfor være en mer rimelig politisk ambisjon enn det å oppnå samme rate som andre.

Den viktigste alternative kilden til data om funksjonshemmetes sysselsetting er SSBs levekårsundersøkelser. De har vært benyttet av Jørgensen og Clausen (2007), samt en rekke studier som sammenligner land (OECD, 2003; Whitehead mfl., 2009; Holland mfl., 2011a; 2011b). Sammenlignende studier har også benyttet the European Social Survey og the European Community Household Panel (Blekesaune, 2007; van der Wel og Halvorsen, 2015). Alle disse studiene viser gjennomgående høyere sysselsettingsrater blant funksjonshemmete i Norge. Jørgensen og Clausen (2007) har for eksempel benyttet levekårsundersøkelsene fra 2001 og 2004. I 2001 finner de omtrent samme sysselsettingsrate som AKU, men i 2004 er den rundt regnet 10 prosentpoeng høyere. OECD sine sammenligninger er særlig talende. Der faller Norge fra høy sysselsetting til middelmådig når OECD går over fra å bruke levekårsundersøkelsene (2003) til å bruke AKU (2006). Data fra de andre internasjonale sammenligningene kan ikke uten videre sammenlignes med AKUs tall fordi studiene benytter en aldersstandardisering av sysselsettingsratene. Poenget er imidlertid også der at Norge kommer betydelig bedre ut enn i internasjonale sammenligninger der norske tall bygger på AKU.

Det er ikke klart hvorfor de andre kildene gir mer positive resultater enn AKU. Det skyldes mest sannsynlig en kombinasjon av aldersavgrensning og hvilke spørsmål en bruker for å identifisere funksjonshemmete. Forholdet bidrar uansett til usikkerhet om hvordan Norge ligger an sammenlignet med andre land.

Det siste poenget er illustrert i et intervju med en arbeidslivskoach i forbindelse med evalueringen av arbeidet med *Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*:

De går ut og sier at det er 70 000 handikappede som går ut og banker på dørene og skal inn i arbeid. «Ja, hvor er de?» spør jeg. Jeg har ikke sett en eneste en omtrent, og vi har vært i møte med Handikapforbundet og Unge Uføre i fylket, «bare kom med dem, be dem ringe hit». De er ikke og banker på noen dører. Ja, så det fins unntak ...» (Dyrstad mfl. 2014, s 60)

En rekke forskere i kontakt med NAV har møtt lignende synspunkt: At det slett ikke står så mange funksjonshemmete og banker på døren til arbeidslivet. Dette er særlig tydelig i studier av unge funksjonshemmete med vansker på arbeidsmarkedet, der en har gått via NAV for å rekruttere informanter. Disse studiene har hatt store vansker med å rekruttere personer i målgruppa (bl.a. Wik og Tøssebro, 2013; Reegård mfl., 2011; Skog-Hansen og Reegård, 2008). Forklaringen skal ikke være at få ønsker å delta, men vansker med å finne aktuelle personer å forespørre. En studie av bedrifter som deltok på en spesiell innsats rettet mot funksjonshemmete søkere, viste det samme. Det kom få søkere, fire funksjonshemmete var blant søkerne på til sammen 130 utlyste stillinger (Skarpaas og Svare, 2014). Det samme bildet tegnes av Svalund og Skog Hansen (2013). Det fins imidlertid også et motsatt eksempel; at det kom mange søkere. Det gjelder trainee-programmene i departement og direktorat (Reegård og Mandal, 2010).

Utfordringen ble særlig synlig i forbindelse med evalueringen av Regjeringens *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne* (Dyrstad mfl., 2014). Strategien skulle i utgangspunktet rette seg mot funksjonshemmete under 30 år som mottok arbeidsavklaringspenger (AAP). Fokus ble imidlertid i praksis på unge med psykososiale vansker. Begrunnelsen var at disse utgjorde den klart største gruppa, og at NAV bare hadde kontakt med få andre

funksjonshemmete. Data fra NAV om personer under 30 år som mottar AAP viser at nær 45 prosent har psykiske vansker, at rundt 15 prosent har plager med muskler/skjelett eller nevrologiske sykdommer/hodeskader og at det ut over disse er forsvinnende få med andre diagnoser assosiert med funksjonshemming. Nå regnes vanligvis psyko-sosiale vansker som en funksjonshemming, men det samlede bildet blir likevel svært annerledes enn inntrykket fra AKUs tall. I tolkingen må en ta høyde for at diagnosene NAV bruker ikke nødvendigvis lar seg oversette til typer av funksjonshemming, men helhetsbildet er likevel at NAV møter en annen virkelighet enn det AKUs statistikk tyder på, med færre funksjonshemmete som står ufrivillig utenfor arbeidslivet.

Nærmere om internasjonale sammenligninger

Et utgangspunkt for dette notatet er at Norge kommer middelmådig ut i OECDs internasjonale sammenligning av funksjonshemmetes sysselsetting, og betydelig svakere enn forventet ut fra andre trekk ved det norske arbeidsmarkedet. Samtidig viste vi over at vi kommer bedre ut i andre internasjonale studier, bygd på andre kilder. Denne usikkerheten er problematisk og gjør at potensialet for å lære av komparative studier blir begrenset. Antagelig ligger mye av problemet i hvordan funksjonshemming fanges opp i spørreundersøkelser. Det påvirker både hvor mange som regnes som funksjonshemmet og sysselsettingsraten.

En ting er at ulike måter å spørre på har konsekvenser. Tøssebro og Kittelsaa (2004) viser at andelen funksjonshemmete i ulike norske undersøkelser varierer fra 7 til over 30 prosentpoeng. Andelen har en tendens til å bli høy når en bruker spørsmål som assosieres med langvarig sykdom, og lavere når det spørres etter konkrete funksjonsvansker. Datamaterialet i LKF2007 gir imidlertid muligheten for å undersøke direkte hva som er konsekvensene av ulike definisjoner. Molden og Tøssebro (2010; 2012) viser at andelen funksjonshemmete varierer fra 10 til 28 prosent av befolkningen med ulike spørsmål, og at sysselsettingsraten varierer fra 32 til 56 prosent. En skal derfor være forsiktig med sammenligninger basert på undersøkelser som bruker ulike spørsmål for å fange opp funksjonshemmete. Endringen i Norges resultater på OECDs statistikk fra 2003 til 2006 illustrerer dette (se foran).

Men det er ikke alt. Flere internasjonale studier som har brukt identiske spørsmål, riktignok i oversatt form, viser urovekkende stor variasjon i forekomst av funksjonshemming. Den europeiske arbeidskraftsundersøkelsen fra 2002 viser for eksempel at andelen funksjonshemmete varierer fra 6 (Romania og Italia) til 32 prosent (Finland) (Dupré og Karjalainen, 2003). Tilsvarende variasjon fins i samme undersøkelse fra 2011 (Eurostat, 2015). Også the European Social Survey og the European Community Household Panel viser lignende variasjon mellom land. Det er usikkert hva dette skyldes, men trolig en kombinasjon av språklige, sosiale og kulturelle forskjeller. Det er ikke usannsynlig at begrepet funksjonshemmet har ulike assosiasjoner i ulike land, og at assosiasjonene ett sted kan peke mot langvarig sykdom mens det andre steder heller mer mot uføretrygd. Poenget er imidlertid at denne utfordringen også skaper usikkerhet i sammenligning av sysselsettingsrater, fordi det er en tendens til at land der mange klassifiseres som funksjonshemmet også har høyere sysselsettingsrater blant funksjonshemmete (Tøssebro, 2012). En upretensiøs egen analyse av data fra den europeiske arbeidskraftsundersøkelsen fra 2011 viser en korrelasjon⁴ på 0,6 mellom andel funksjonshemmete i landet og sysselsettingsraten (basert på land-data oppgitt av Eurostat). Det er en sterk sammenheng.

Avslutningsvis kan det nevnes at Tøssebro (2012) har sett på konsekvensen av små variasjoner i hvordan norsk og svensk AKU spør om funksjonshemming, for eksempel at en i Norge spør etter sterkt nedsatt syn eller hørsel, mens en i Sverige utelater «sterkt». Konsekvensen av de små variasjonene er at Sverige fanger opp mange flere med hørselsvansker og astma, allergi og diabetes, grupper med høy sysselsettingsgrad. Motsatt fanger Norge opp flere med psykiske vansker, som har lav sysselsettingsgrad. Dette får konsekvenser også for samlede sysselsettingsrater, og kan forklare mer enn en tredel av forskjellen i sysselsettingsrate mellom de to landene.

Oppsummering

Det samlede bildet er at det hersker usikkerhet om hvor middelmådig sysselsettingen blant funksjonshemmete i Norge faktisk er, til tross for at vi gjennom AKU har

⁴ Korrelasjon er en tallfesting av hvor nært to egenskaper henger sammen, der 0 betyr ingen sammenheng og 1 fullt sammenfall. Vanligvis sier en at en korrelasjon på over 0,5 er svært sterk.

uvanlig gode og systematiske data. En nærmere vurdering gir både grunnlag for å hevde at AKU undervurderer marginaliseringen, men også det motsatte, at den overvurderes. Vi ser ikke at en ut fra foreliggende i forskning og statistikk i dag kan komme til en klarere konklusjon.

Noe av det som skaper uklarhetene handler om måten å presentere data på. Indikasjonene på at AKU undervurderer marginaliseringen handler utelukkende om presentasjon, og det samme gjelder i og for seg den mulige overvurderingen knyttet til at personer som realistisk sett ikke har mulighet for å jobbe trekker ned sysselsettingsraten. Andre kilder til uklarhet er det viktig å analysere nærmere. Dette gjelder særlig det tilsynelatende spriket mellom AKU og NAVs tall og erfaringer. Det er mulig at dette skyldes at NAV primært ser på mottakere av AAP og personer som mottar såkalt spesielt tilpasset innsats (se nærmere drøfting hos Reegård mfl. (2011, s. 56)). Dermed kan det finnes funksjonshemmete uten arbeid som har lite kontakt med NAV eller som er på andre ordninger. Vi skal imidlertid ikke spekulere i hva årsakene til spriket mellom AKU og NAVs erfaringer er, bare peke på at det åpenbart er et behov for å forstå det bedre.

Et annet problem knytter seg til internasjonale sammenligninger. Det å lære av land med andre politikk-tradisjoner og andre typer tiltak kan være viktig, men det fordrer at det fins sammenlignbare data som en kan stole på. Status i dag tyder på at dette bare kan gjøres med store forbehold, og at det er behov for å utvikle måter å spørre om funksjonshemming som fungerer tilnærmet likt over landegrensene. Vi er kjent med at slikt arbeid pågår, men så langt knytter det seg store forbehold til komparative analyser av funksjonshemmetes sysselsettingsrater.

Selv om bildet som er tegnet i dette kapitlet skaper usikkerhet om hvor middelmådig sysselsettingen blant funksjonshemmete i Norge faktisk er, vil det være en feiltolkning å avblåse utfordringen som er skissert innledningsvis – at det er viktig å forstå hvorfor Norge ikke kommer bedre ut. Den mest systematiske datakilden viser en betydelig marginalisering av funksjonshemmete, og selv om det kan herske usikkerhet om de nøyaktige sysselsettingsratene, er det ikke holdepunkt for å si at indikasjonene på at AKU overvurderer problemet er sterkere enn indikasjonene på at de undervurderes.

Utviklingen over tid – faller flere utenfor?

AKU har gjennomført tilleggsundersøkelsene om funksjonshemmete på arbeidsmarkedet siden 2002, med en forløper i 2000. I denne perioden har sysselsettingsraten variert mellom 41,0 og 46,6 prosent. I den første tida var det en tendens til å mene at variasjonen fra ett år til neste reflekterte reelle endringer, men etter hvert ble det mer vanlig å se det som tilfeldig statistisk variasjon. Fra 2008 har det imidlertid vært en nedgang, til bunnivået i 2012 på 41,0 prosent. Etter den tid har det gått noe opp, men ikke til nivået før 2009. Alt i alt må en likevel si at bildet fra de siste 10-15 åra er små variasjoner. Det mest påfallende er at den politiske innsatsen og de mange nye tiltakene ikke synes å ha gitt noen økning. I den grad tiltakene har hatt effekt, har det i så fall vært å forhindre en større nedgang – noe en slett ikke skal se bort fra.

I dette avsnittet skal vi se på nyere litteratur som forsøker å få fram lengre trender enn bare det siste tiåret, nasjonalt som internasjonalt, og hva som eventuelt kan forklare trendene. I utgangspunktet kan det slås fast at det overordnede bildet er en fallende sysselsettingsrate, særlig fra 1985 til rundt 2000.

Flere faller utenfor

Det er betydelige vansker knyttet til å lage pålitelige langtidstrender, framfor alt fordi en må bygge på undersøkelser som har brukt ulike definisjoner av funksjonshemming. Gjennomgangene tyder på at en og samme definisjon innen et land gir sammenlignbare resultater over tid, men at det er vanskelig å trekke konklusjoner når definisjonene skifter (Weathers og Wittenburg, 2009; Molden og Tøssebro, 2013). Det betyr at for Norge kan en finne sammenlignbare rater fra 2000, men også for perioden 1987 til 1995 basert på levekårsundersøkelsene. For perioden fra 1987 til 1995 viser Hem (2000) en nedgang i sysselsettingen blant funksjonshemmete på rundt seks prosentpoeng. Dette ligner funn fra USA (Weathers og Wittenburg, 2009), der en har flere og lengre tidsserier (fra 1980 til 2005). Data fra USA viser variasjon over tid, men med en klar nedadgående tendens fra 1980-åra.

Molden og Tøssebro (2013) har brukt en justeringsmetode som med forbehold gjør det mulig å sammenligne undersøkelser som har brukt ulike definisjoner av funksjonshemming. Metoden åpner for å lage en norsk tidsserie fra 1973 til 2010. Resultatene viser usystematisk variasjon fra 1973 til 1985, stabilitet eller svak reduksjon fra 2003 til 2010, men også en klar reduksjon fra 1985 til 2003 – på nærmere 15 prosentpoeng. Vi må understreke at det er klare forbehold knyttet til den justeringsmetoden de bruker, men samtidig er resultatet konsistent med andre funn. Vi kjenner bare lengre tidsserier med fokus på funksjonshemmete i snever forstand fra USA, men Holland mfl. (2011a) viser det samme mønsteret blant personer «limiting longstanding illness» - kronisk syke. I tillegg til Norge finner de en nedadgående tendens i Canada, Sverige og Storbritannia.

Forklaringer på trendene – konjunkturer, strukturendringer eller?

Molden og Tøssebro (2013) diskuterer funnene i forhold til konjunkturer og mulig intensivering av arbeidslivets krav, men uten å trekke klare konklusjoner – bortsett fra at arbeidslivet har blitt mindre inkluderende. Når de diskuterer egne resultat opp mot funn fra andre land mener de også å se spor av konjunkturvirkninger, men av en litt annen art enn det en gjerne forventer, nemlig at funksjonshemmete er mer utsatt enn andre i dårlige tider.

Det ser *ikke* ut til at funksjonshemmete er spesielt utsatt i nedgangsperioder. Det varierer, men hovedmønsteret er at nedgangsperioder rammer på omtrent samme måte som blant andre. Dette kan blant annet ha sammenheng med at de ikke jobber i spesielt konjunkturutsatte bransjer og at dagens regler rundt nedbemanning fungerer beskyttende. Den påfallende konjunkturvirkningen er tendensen til at sysselsettingen stiger lite etter nedgangsperioden. Det er snarere en tendens til at det lavere nivået biter seg fast. Dette mønsteret er særlig framhevet fra amerikansk hold (Weathers og Wittenburg, 2009), og medfører at forskjellen i sysselsettingsrater mellom

funksjonshemmete og andre øker i oppgangstider, jf. også OECD (2010). Samtidig tyder de norske dataene til Molden og Tøssebro (2013) på at konjunkturer ikke virker likt hver gang. En liten økning i den generelle ledigheten tidlig på 1980-tallet virket særlig sterkt på funksjonshemmete, men den gangen steg sysselsettingen til samme nivå etter nedgangen. Tilsvarende sterkere nedgang fra slutten av 1980-åra førte imidlertid til en permanent lavere sysselsetting utover i 1990-åra. Etterdønningene etter finanskrisen i 2008 synes så langt å påvirke funksjonshemmetes sysselsetting omtrent som for andre.

I en serie studier har en internasjonal forskergruppe studert mulige forklaringer på trender over tid (Whitehead mfl., 2009; Holland mfl., 2011a; 2011b). De sammenligner utviklingen i fem land fra tidlig på 1980-tallet til rundt 2005: Canada, Storbritannia, Norge, Sverige og Danmark, og undersøker en rekke spørsmål som har vært til faglig og politisk debatt de senere år. I tillegg til spørsmålet om 1) konjunkturer, tar de opp 2) insentiver – hvorvidt generøse velferdsordninger reduserer sysselsettingsgraden, 3) virkningen av aktive arbeidsmarkedstiltak, 4) om større fleksibilitet i ansettelser og avskjed gir marginal arbeidskraft flere muligheter (jf. debatten om midlertidige ansettelser), og 5) det de kaller deindustrialiseringstesen – at endret næringsstruktur og færre jobber for personer med lavere kvalifikasjoner gjør funksjonshemmete mer utsatt, særlig dersom de har lite utdanning. Fokus er på personer med kronisk sykdom, men funnene bør likevel være relevante her.

Når det gjelder konjunkturer er funnene deres inkonsistente, men med en hovedtendens som ligner det vi har beskrevet over: at personer med kronisk sykdom følger andre nedover i nedgangstider, men ikke opp når

det går oppover igjen. Dermed øker forskjellen i sysselsettingsrate i åra etter en nedgangsperiode. De finner ingen støtte for at økt fleksibilitet i tilsettingsforhold øker sysselsettingen, men heller ikke det motsatte, at økt fleksibilitet reduserer sysselsettingen. Derimot er det klare tendenser i retning av deindustrialisering. Denne tolkingen bygger ikke bare på at det er en generell nedgang i funksjonshemmetes sysselsetting, men at nedgangen framfor alt rammer funksjonshemmete med lavere utdanning. Mønsteret blant funksjonshemmete med høyere utdanning er ikke på samme måte en systematisk nedgang, men snarere tilfeldig variasjon. Funnene når det gjelder insentiver og aktive tiltak kommer vi tilbake til i senere kapitler, men kort fortalt finner forskergruppen ingen støtte for at generøse velferdsordninger har negative virkninger, men at aktive tiltak kan ha positiv betydning.

Oppsummering

Selv om det må tas forbehold knyttet til lengre tidsserier, synes det å være grunnlag for to-tre overordnede konklusjoner:

- Det har vært en nedadgående tendens i funksjonshemmetes sysselsetting over tid, særlig fra slutten av 1980-tallet til tidlig på 2000-tallet.
- Funksjonshemmete er ikke spesielt utsatt under nedgangstider, men det er en serie eksempler på at de blir hengende etter når det går opp igjen. I Norge var dette særlig synlig på 1990-tallet.
- Over tid synes særlig sysselsettingsraten blant funksjonshemmete med lavere utdanning å gå ned, noe som er tolket i retning av en deindustrialiseringstese – at det har sammenheng med endringer i arbeidsliv og næringsstruktur.

Variasjoner innen en svært heterogen gruppe

Det meste av litteraturen om funksjonshemming og arbeid behandler funksjonshemmete som én gruppe, eventuelt utvidet til også å handle om kronisk syke. Samtidig er gruppa svært heterogen og data om hele gruppa kan skjule betydelig større vansker med tilknytningen til arbeidsmarkedet i deler av gruppa. Dette er i og for seg ikke unikt for funksjonshemmete. Studier av kvinners levekår risikerer å overse omfattende problemer blant for eksempel enslige mødre eller minoritetskvinner. Dette gjør ikke at studier av forskjeller mellom kvinner og menn blir uinteressante, men det er også viktig å identifisere grupper av kvinner som har særlig dårlige levekår. Tilsvarende gjelder for funksjonshemmete. For heterogene grupper er spørsmålet om oppdeling i mindre grupper mer et spørsmål om både-og enn et enten-eller – det er viktig å se hele gruppa opp mot andre, men også å undersøke om bestemte undergrupper kommer dårligere ut (se Kittelsaa mfl. 2015). I gjennomgangen under skal vi se på ulike sider ved denne heterogeniteten, og uten å begrense oss til egenskaper ved den funksjonshemmete personen. Vi vil også trekke inn variasjon som kan knyttes til relasjonen mellom person og omgivelser og rene kontekstuelle faktorer.

Personfaktorer

Type funksjonsnedsettelse

Ikke overraskende viser det seg å være stor forskjell i yrkesdeltakelsen ut fra type funksjonsnedsettelse. Norsk AKU samler informasjon om type funksjonsnedsettelse, men publiserer ikke sysselsettingsrater fordelt på type fordi det blir for få respondenter i hver gruppe. Svensk AKU rapporterer imidlertid slike data (SCB, 2009; 2014). Den viser store variasjoner, og med en viss endring fra 2009 til 2014. Grovt sett kan bildet fra Sverige oppsummeres som følger (Tøssebro, 2012; Kittelsaa mfl., 2015):

- Omtrent som personer uten funksjonshemming: Astma, allergi, psoriasis, diabetes, hørselstap
- Noe lavere sysselsettingsrate: nedsatt syn, dysleksi, mage/tarmsykdom

- Klart lavere sysselsettingsrate: bevegelsehemming, epilepsi, hjerte/karsykdom, talevansker
- Svært lav sysselsettingsrate: utviklingshemming, psykiske vansker, nevropsykiatriske diagnoser (ADHD, autisme, Asberger syndrom).

Dette bildet bekreftes i stor grad av andre studier, men ikke uten nyanser. At personer med astma, allergi og diabetes har høye sysselsettingsrater er neppe overraskende, men at det ligger så høyt blant hørselshemmete er mer uventet. Det er imidlertid ganske gjennomgående i nordiske studier at hørselshemmete har en sysselsettingsrate nær eller svakt lavere enn befolkningen (Szebehely mfl., 2001; Clausen, 2003, Eide og Gundersen, 2004; Larsen mfl., 2008; Baltander, 2009). På den annen side har Bjerkan og Veenstra (2008) sett spesielt på unge funksjonshemmete (under 30 år). De finner klart lavere sysselsettingsrater blant hørselshemmete. Dette peker i retning av at det er store forskjeller etter alder, men det er neppe alderen som er saken. Det er snarere slik at personer som vokser opp med eller erverver hørselshemming tidlig har store vansker på arbeidsmarkedet, mens personer som erverver hørselshemming i godt voksen alder – og det er de fleste – kommer bedre ut. Dette har trolig noe med insider-outsider-effekter å gjøre, som vi kommer tilbake til nedenfor.

Når det gjelder synshemmete, synes andre undersøkelser å peke i en noe mer negativ retning enn svensk AKU. Baltander (2009) finner at de ligger rundt 35 prosentpoeng under befolkningen for øvrig, og lignende rapporteres av Econ (2003), Larsen mfl. (2008) og Molden mfl. (2009). Andersen og Skaholt (2014) finner at sysselsettingsraten er på 45 prosent. Det synes derfor mer rimelig å si at synshemmete har en klart lavere sysselsettingsrate.

Når det gjelder bevegelsehemmete, er resultatene avhengig av hva slags bevegelsehemming vi snakker om. Spør en generelt etter bevegelsehemming eller om førlighet i armer og bein, ligger sysselsettingsraten like

under snittet av funksjonshemmete. På den annen side viser Econ (2003) at rullestolbrukere har en sysselsettingsrate nede i 23 prosent, og at den ifølge Larsen mfl. (2008) ligger på 27 prosent blant personer med nedsatt gangfunksjon. Tøssebro (2012) viser at personer som bruker forflytningshjelpemidler eller har vansker med å gå i trapper har en sysselsettingsrate på under 30 prosent, mens raten for personer som svarer bekreftende på et helt generelt spørsmål om bevegelsehemming ligger 20 prosentpoeng høyere. Bevegelsehemmete må derfor ses som en heterogen gruppe, der personer med betydelige forflytningsproblemer har en lav sysselsettingsrate.

Til slutt må det slås fast at personer med kognitive og psyko-sosiale vansker har en svært lav sysselsettingsrate, og at utviklingshemmete sjelden har annet enn varig vernet arbeid eller aktivisering på dagsenter. Disse to gruppene dominerer også blant de som mottar uføretrygd tidlig, utviklingshemmete blant de som trygdes før de er 20 år og ungdom med psykiske vansker blant de som trygdes utover i 20-åra (Brage og Thune, 2015). Det samme mønsteret gjelder mottakere av AAP og de tidligere rehabiliteringspengene (Bragstad og Brage, 2011; Dyrstad mfl., 2014).

Grad av funksjonsnedsettelse

Sysselsettingen varierer ikke bare med type funksjonsnedsettelse, men også – ikke uventet – med grad. Basert på data fra the European Social Survey viser Blekesaune (2007) at de som oppgir at de hindres mye i dagliglivet har en sysselsettingsrate på rundt halvparten av de som hindres «i noen grad». Funnet er gjennomgående i 24 land. Tilsvarende finner en dansk undersøkelse at sysselsettingsraten øker fra 32 til 70 prosent etter grad av funksjonsvansker (tre kategorier) (Larsen mfl., 2008). Basert på LKF2007 finner Tøssebro (2012) at de som i liten grad opplever begrensninger i hverdagen har en sysselsettingsrate som ligger 10 prosentpoeng under andre (73 prosent), mens den er nær 50 prosent lavere enn andre blant de som i stor grad opplever begrensninger (35 prosent).

Molden mfl. (2009) har også undersøkt om effekten av grad av funksjonsvansker står seg når det kontrolleres for type funksjonsnedsettelse, kjønn, utdanning med mer. De finner at dette er tilfelle. En kan derfor konkludere med at sysselsettingsvansker særlig rammer personer med større

funksjonsvansker, en gruppe som Tøssebro (2012) har beregnet til å utgjøre om lag 10 prosent av befolkningen.

Også en studie av Legard (2012) om overgang fra utdanning til arbeid finner at grad av funksjonsnedsettelse spiller en betydelig rolle, men han gjør også et annet interessant funn: Ungdom som opplever sykdomsperioder i overgangsfasen har en særlig risiko for ikke å komme i arbeid.

Sosio-demografiske faktorer

Med sosio-demografiske faktorer mener vi slikt som kjønn, utdanning, minoritetsbakgrunn med mer. Slike faktorer kan virke sammen med funksjonshemming på to prinsipielt ulike måter – som addisjons-effekter eller interaksjonseffekter. I det første tilfellet vil effekten av for eksempel kjønn komme i tillegg til effekten av funksjonshemming, verken mer eller mindre. Forskjellen i sysselsettingsrate mellom funksjonshemmete menn og kvinner er lik den mellom andre menn og kvinner. En interaksjonseffekt betyr at kjønn har en annerledes effekt blant funksjonshemmete, sterkere eller svakere.

Blant sosio-demografiske faktorer viser det seg at utdanning er den desidert viktigste faktoren, men la oss kort se på kjønn og etnisk bakgrunn først. Tøssebro (2012) oppsummerer flere studier med at effekten av disse primært er additive. Personer med ikke-vestlig bakgrunn har en sysselsettingsrate som ligger 10 prosentpoeng under andre, og det gjelder både blant funksjonshemmete og andre. Tilsvarende gjelder kjønnsforskjellen, der kvinner ligger 5 prosent lavere. Samtidig synes tall fra AKU å peke i retning av at effekten av kjønn blant funksjonshemmete er under endring. Den har blitt mindre og i 2014 hadde funksjonshemmete kvinner en svakt høyere sysselsettingsrate enn menn (Bø og Håland, 2014). En må derfor konkludere med at betydningen av kjønn i dag er mindre blant funksjonshemmete enn blant andre. Dette gjelder imidlertid bare så lenge en holder seg til en definisjon av arbeid der grensen settes ved en time i uka. Trekker vi ut kort deltid blir bildet annerledes. Kvinner jobber oftere mindre enn 20 timer i uka, og den effekten er klart sterkere blant funksjonshemmete kvinner. Forskjellen mellom menn og kvinner er 19,5 prosentpoeng blant funksjonshemmete mot 9,6 prosentpoeng i befolkningen (basert på Bø og Håland, 2014). Her er med andre ord en klart forsterkende effekt av kjønn ved funksjonshemming.

Den viktigste faktoren er imidlertid utdanning. Her fins en serie analyser basert på norske data (Bliksvær og Hanssen, 2006; Bjerkan og Veenstra, 2008; Fylling og Sandvin, 2009; Molden mfl., 2009; Wik, 2010; Grue og Finnvold, 2014), og alle viser det samme: Det er ikke bare slik at mer utdanning øker sjansen for å være i arbeid – sjansen øker mye mer blant funksjonshemmete. I analyser som blant annet kontrollerer for kjønn, alder og etnisk bakgrunn finner Molden mfl. (2009) at effekten av høyere utdanning er dobbelt så stor blant funksjonshemmete som blant andre (oddsrate⁵ 4,4 mot 2,2). Oddsraten blant funksjonshemmete holder seg like høy når det også kontrolleres for type og grad av funksjonsnedsettelse, når i livsløpet den erverves og om en var i arbeid da den ble ervervet. Det er imidlertid noen små nyanser i bildet. Mens de fleste studiene viser at dess mer utdanning dess bedre, synes Legards (2012) studie av overgang fra skole til arbeid å peke i retning av at fullført videregående skole er det essensielle.

Betydningen av utdanning kan med fordel ses i lys av Holland mfl. (2011a) sin studie av fem land og over tid (se foran). De finner at det særlig er funksjonshemmete med lav utdanning som har hatt klart fallende sysselsettingsrate de siste tiåra. Etter 2000 er også forskjellen i sysselsetting etter utdanning mye større blant funksjonshemmete enn blant andre. Dette indikerer ikke bare at utdanning er svært viktig for sysselsettingen, men at betydningen er økende. I det lyset er resultatene til Grue og Finnvold (2014) interessante. De finner at blant personer med høyere universitetsutdanning er det ingen forskjell i sysselsettingsraten mellom funksjonshemmete og andre. Med lavere utdanning er derimot forskjellen økende, og to og halv gang flere funksjonshemmete er utenfor arbeidslivet dersom de bare har obligatorisk skole (75 prosent mot 31 prosent). De viser samtidig, i likhet med Molden mfl. (2009), at funksjonshemmete gjennomgående har lavere utdanning enn

⁵ Oddsrate sammenligner sannsynligheten for et utfall, for eksempel at en er i jobb, ut fra andre egenskaper som for eksempel kjønn eller funksjonshemming. En oddsrate på 2 omtales ofte som dobbelt så stor sannsynlighet, men det er nokså unøyaktig. Hva ratene betyr kan illustreres med et enkelt regneeksempel. La oss si at 60 prosent av alle kvinner, og 75 prosent av alle menn er i jobb. Da er oddsen for at kvinner er i jobb 60/40 («andel i jobb» delt på «andel ikke i jobb») lik 1,5 og for menn 75/25 er lik 3. 3 delt på 1,5 gir en odds på 2. Om en snur på det og setter menn som referanse, blir regnestykket 1,5 delt på 3, eller 0,5 – gjerne omtalt som at sjansen er halvparten. Og oddsraten er halvparten, men forskjellen er likevel ikke mer enn 15 prosent.

andre. Det viktigste funnet til Grue og Finnvold gjelder imidlertid effektene av en innstramning av reglene for å benytte atfføring til utdanningsstøtte i 2004 (at en normalt måtte være 26 år for å få støtte, og at støtten ble tidsbegrenset til tre år). Basert på registerdata finner de at andelen funksjonshemmete som oppnådde høyere utdanning gikk ned etter regelendringen, og at dette hadde en klart negativ effekt på sjansen for arbeid. Det er med andre ord et eksempel på en regelendring som har hatt en uheldig og utilsiktet effekt både på utdanningsnivå og sysselsetting. I praksis har det vært en innsparing som på sikt blir kostbar.

Relasjonsfaktorer

Insider eller outsider?

Det er en rekke indikasjoner på at hvorvidt en var etablert i jobb når en ervervet funksjonsnedsettelsen har betydning for om en også er i jobb senere. Flere analyser basert på LKF2007 viser at sjansen (oddsraten) for å være i jobb doubles dersom en var etablert i jobb før en ervervet funksjonsvanskene (Bjerkan og Veenstra, 2008; Molden mfl., 2009; Wik, 2010). Det at unge hørselshemmete har store vansker på arbeidsmarkedet, mens hørselshemmete generelt ikke har det, må tolkes i samme retning. Det handler med andre ord om betydningen av å ha en etablert relasjon til en arbeidsgiver, å være «insider».

Det er mange studier, av svært ulik art, som peker på betydningen av å være insider. Studier av arbeidsgivere viser for eksempel at de gjør stor forskjell på det å legge til rette for funksjonshemmete som alt er ansatt, i forhold til det å rekruttere nye (Alm Andreassen, 2009). Evalueringen av IA-avtalen viste noe lignende: at det var vanskelig å få arbeidsgivere å forplikte seg når det gjelder folk som ikke allerede var ansatt (Ose mfl., 2009; 2013). Det at ansatte i bedrifter som går konkurs har en betydelig økt sjanse for å være trygdet fire til seks år senere (Bratsberg mfl., 2010), kan tolkes i samme retning. Så lenge personen er innenfor er de beskyttet, men konkurransen opphever beskyttelsen. Som outsider er det betydelig vanskeligere å komme inn igjen.

Det er ingen tvil om at arbeidsgivere gjør stor forskjell på å legge til rette for allerede ansatte og det å rekruttere nye med funksjonsvansker. Det sosiale ansvaret strekker seg primært til de som alt er ansatt.

Teorien om forskjeller på insiders og outsiders trekker imidlertid konsekvensene ett skritt videre, nemlig at tiltak som er ment å beskytte arbeidstakere framfor alt gir de som er innenfor en styrket posisjon, mens virkningen kan være motsatt for de som står utenfor. De som søker arbeid kan oppleve større barrierer. Argumentet er at med sterkere beskyttelse vil en ansettelse innebære større risiko for arbeidsgiveren fordi det er vanskeligere å gjøre om beslutningen. Da vil flere være tilbakeholdne med ansettelser, og særlig av grupper som har kjennetegn arbeidsgivere føler seg usikre på.

Selve poenget virker rimelig, men det er mer usikkert hvor langt en kan trekke det. En undersøkelse av Falkum og Solberg (2014) viser for eksempel at arbeidsgivere anser risikomomentet som en hindring mot å ansette funksjonshemmete. Det er også vist at en del tiltak for at funksjonshemmete skal få eller beholde en jobb, primært har virket for de som alt har en jobb. Det gjelder for eksempel transportstøtte, tilretteleggingsgaranti og funksjonsassistent (Amundssveen og Solvoll, 2003; Rambøll, 2008; Econ, 2008), og lignende gjelder på mer generell basis for IA-avtalen (Ose mfl., 2013). Så langt er det enighet. Men det stilles også spørsmål ved om beskyttelse av insiders kan stille outsiders i en vanskeligere situasjon. Debatten har vært særlig aktuell i forbindelse med den danske flexicurity (lav beskyttelse kombinert med godt sikkerhetsnett/trygd), men også debatten om å åpne for mer midlertidige tilsetninger i Norge fra 2015. Argumentet for å åpne for mer midlertidighet er nettopp at flere vil få prøve seg når risikoen for arbeidsgiver reduseres. I særlig USA, men også England, var det videre en debatt om hvorvidt innføring av lovgivning som beskyttet funksjonshemmete mot diskriminering var en viktig grunn til at sysselsettingen blant funksjonshemmete gikk ned på 1990-tallet. Påstanden var at lovverket beskyttet de som alt var i jobb, men skapte økte vansker for de som var utenfor – og at summen av det over tid ble færre funksjonshemmete i jobb (Stapleton og Burkhauser, 2003; Bamba og Pope, 2007).

I dag synes det ikke å være grunnlag for å hevde at høy beskyttelse av insiders på sikt gjør at færre funksjonshemmete kommer i arbeid. Spørsmålet er tatt opp i to publikasjoner der en sammenligner utviklingen av sysselsettingen av personer med kronisk sykdom i fem land (Whitehead mfl., 2009; Holland mfl., 2011b) og en gjennomgang av internasjonal litteratur om

midlertidige ansettelser (Bergene mfl., 2015). Sistnevnte fokuserer ikke spesielt på funksjonshemmete. Disse studiene finner ingen støtte for at svakere regulering og mindre forpliktelser fører til økt sysselsetting av funksjonshemmete, heller ikke blant funksjonshemmete med en svak stilling på arbeidsmarkedet (definert som lav utdanning). De finner imidlertid heller ikke støtte for det motsatte, at sterkere reguleringer fører til økt sysselsetting. Den amerikanske debatten om negative effekter av diskrimineringsvern er også avblåst. Lengre tidsserier av data viser at det ikke var hold i påstanden om at nedgangen i sysselsetting blant funksjonshemmete (se kapittel 3) kunne knyttes til diskrimineringsvernet. Nedgangen startet rett og slett før innføringen av dette lovverket. Også sentrale personer bak påstanden om at diskrimineringsbeskyttelse kan fungere som en barriere, har senere kommet til at det *ikke* var grunnlag for påstanden (Stapleton mfl., 2009).

Konklusjonen må derfor være at det er klare indikasjoner på insider-outsider-effekter. Arbeidsgivere gjør forskjell på det å legge til rette for allerede ansatte og det å rekruttere nye, og flere relevante tiltak brukes primært som tilrettelegging for den som alt er ansatt. Det å ha en etablert relasjon til en arbeidsgiver når en erverver en funksjonsnedsettelse styrker derfor posisjonen på arbeidsmarkedet. Samtidig er det ikke dekning for å hevde at denne forskjellsbehandlingen går så langt som at tiltak for å styrke den innenfor i praksis skaper nye barrierer for den utenfor, og heller ikke det motsatte – at tiltak for å lempe på beskyttelsen vil gi flere jobb. Graden av beskyttelse synes *ikke* å ha betydning for sysselsettingsraten blant funksjonshemmete. Vi vet ikke om dette skyldes at effekten av fordeler for insiders utlignes av ulemper for outsiders, eller om det er mindre relevant.

Overganger fra utdanning til arbeid

Utfordringer knyttet til outsiders gjør det naturlig å rette spesiell oppmerksomhet mot den typiske outsideren – ungdom som ennå ikke har vært i jobb, og da spesielt ungdom i overgangen mellom utdanning og arbeid. Det er flere grunner til å sette denne gruppen under lupen: 1) de risikerer å bli utenfor arbeidslivet hele livet, med de sosiale og økonomiske konsekvensene det har, 2) mens andelen med uføretrygd går ned i eldre aldersgrupper øker det blant unge, og 3) overgangsfaser regnes som faser med særlig sårbarhet. Dette har ført til økt politisk

oppmerksomhet om overgangen fra utdanning til arbeid, for eksempel gjennom *Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*.

Mange studier av overganger fokuserer primært på personfaktorer, for eksempel NAVs analyser av diagnoser blant de som trygdes tidlig, eller Legards (2012) påpekning av betydningen av utdanning og sykdom i overgangsperioden. Dette er kommentert i kapittel 4.1. Noen studier ser imidlertid på et bredere sett av kontekstuelle faktorer, som videregående skoles arbeid med overganger, unge funksjonshemmete i møte med tiltaksapparatet og betydningen av ressurser i det sosiale nettverket.

Legard (2013) og Gjertsen og Olsen (2013) har begge oppsummert status for kunnskap om overganger, men med litt forskjellig utgangspunkt. Utgangspunktet for Legard (2013) er hans egen studie fra 2012 som viser at flertallet av funksjonshemmete unge *ikke* opplever problematiske overganger: blant de som i hans utvalg ikke er under utdanning er mer enn tre firedeler i jobb. Slik sett stemmer bildet mer med NAVs enn med AKUs (se kapittel 2.2). Rundt 60 prosent av utvalget beskriver overgangen som uproblematisk, og disse er i jobb. Noen er i jobb etter en problematisk overgang, og da særlig problemer knyttet til mangelen på jobber som er tilstrekkelig tilrettelagt. Noen viser også til fordommer blant arbeidsgivere. De som sto utenfor arbeidslivet viser særlig til helseproblemer, mangelfull rådgivning, mangelfull utdanning og byråkratiske hindringer. En skal særlig notere seg at personer som opplever sykdomsperioder i overgangen kommer svært dårlig ut med hensyn til senere arbeid.

I oppsummeringen av andre studier ser Legard særlig på hva som kan hemme og fremme gode overganger. Han viser blant annet til betydningen av ressurser og støtte fra familien, herunder familiens evne til å manøvrere i forhold til hjelpeapparatet, og til mangelfull støtte og rådgivning, herunder mangelfull kontakt mellom videregående skole, NAV og høyere utdanning.

Gjertsen og Olsens (2013) studie fokuserer særlig på det som skjer før overgangen; hvordan den forberedes i videregående skole. De viser til en betydelig og variert litteratur på feltet, samtidig er det som kommer fram neppe særlig overraskende. Det handler om betydningen av å planlegge overgangsfasen, starte tidlig, trekke inn ungdommenes

nettverk, sikre overlappning mellom skole og arbeid, og ha et spesielt fokus på den viktige førstejobben. Fokus i denne litteraturen er øyensynlig grupper av funksjonshemmete der en forventer særlige utfordringer i overgangen og på arbeidsmarkedet, mer enn personer som søker jobb på vanlig måte eller som begynner på høyere utdanning. I deres egen undersøkelse fra videregående skoler kommer det særlig fram at det er svært lite kontakt mellom skolen og NAV. Flere skoler har mer samarbeid med lokalt næringsliv enn med NAV, samtidig som 78 prosent av skolene sier seg enig i at det er en stor utfordring å få tilgang til tilpassete arbeidsplasser. Mangelfull involvering fra NAV i tidlige faser av utfordrende overganger ser med andre ord ut til å være et konsistent funn.

Det er to tradisjoner innen forskningen om funksjonshemming som det kan være verd å trekke fram spesielt i tilknytning til overganger – studier av barrierer i høyere utdanning og studier av unge funksjonshemmete i møte med NAV. Det er et konsistent funn at færre funksjonshemmete oppnår høyere utdanning: færre starter, flere slutter tidlig og færre går videre til masternivå (Bliksvær og Hansen, 2006). Gitt betydningen av høyere utdanning for senere sysselsetting er det problematisk. Det at færre går videre til masternivå kan ha sammenheng med regelverket for støtte fra NAV (Grue og Finnvoll, 2014). Andre har imidlertid også beskrevet et rekke barrierer som funksjonshemmete studenter møter i høyere utdanning (Magnus, 2009; Brandt, 2010). Det handler dels om tilrettelegging på studie-stedet, men også en serie praktiske vansker som gjør det vanskelig å få hverdagen som student til å gå opp. Selv om det har vært økt fokus på tilrettelegging, rapporteres det om problemer knyttet til avstander og utforming av rom, mangelfull bruk av mikrofon, mangel på tilrettelagt undervisningsmateriale, at en lett faller ut av studentmiljøet med mer. Flere forteller at det kan være muligheter for individuell tilrettelegging, men at de kvier seg for stadig å be om det – og dersom de ikke maser, ingen tilrettelegging. De vil unngå å framstå som sær eller vanskelig, men med den konsekvensen at framdriften blir vanskelig. Det er neppe tvil om at institusjonene for høyere utdanning fortsatt har en vei å gå på dette feltet.

Studiene av unge funksjonshemmetes møte med NAV tegner et broket bilde, med både gode og dårlige erfaringer – men med en påfallende overvekt av det siste (Anvik, 2006;

Vedeler og Mossige, 2009; 2010; Wik og Tøssebro, 2013; Grue og Rua, 2013; Proba, 2012). Det pekes blant annet på ventefaser, midlertidighet, tiltak med lite retning, mangelfull individtilpasning og at det kan skorte på saksbehandlernes kompetanse både om funksjonshemming, tilrettelegging og arbeidsliv. Flere forteller om tiltakskjeder som bare fører til nye tiltak. Når det gjelder det nye systemet med arbeidsavklaring som ble innført i 2010, pekes det på mangelfull brukermedvirkning og at mange brukere ikke en gang vet om den sentrale og obligatoriske arbeidsevnevurderingen er gjennomført. I tillegg kommer det som er påpekt over: at det er lite kontakt mellom NAV og videregående skoler for å legge til rette for overgangen.

Denne til dels sterke kritikken av NAVs arbeid med unge funksjonshemmete i overgangsfasen må imidlertid nyanseres. For det første fins beretninger om *verdens beste saksbehandlere* (Grue og Rua, 2013) og saksbehandlere som strekker regelverket langt for å sikre tilstrekkelig individtilpasning. For det andre viser to oppfølgingsstudier at til tross for serien av vansker, er det ganske mange som etter hvert kommer i jobb, men det kan ta tid (Anvik, 2013; Wik og Tøssebro, 2013). Samtidig pekes det på at gode forløp synes å ha klar sammenheng med den enkeltes ressurser: at bistanden fra NAV treffer bedre overfor brukere med mer personlige ressurser og mer støtte i nettverket. For det tredje må en huske at NAV ikke møter et tilfeldig utvalg av unge funksjonshemmete i overgangsfasen. De møter personer med utfordrende overganger. Og i det lyset er det et tankekors at de ikke er mer inne med hensyn til planlegging mens ungdommene er i videregående skole.

Avslutningsvis bør vi også trekke fram en påfallende endring de senere år. Tidligere studier pekte på at saksbehandlere kunne være raske med å foreslå uføretrygd, selv om dette ikke var det personen selv ønsket. Denne praksisen synes å ha opphørt (Wik og Tøssebro, 2013).

Møtet med arbeidsplassen

Blant annet Nordrik (2008) reiser spørsmål ved om ikke kritikken av NAV i noen grad skyldes at de er satt i en umulig situasjon. De skal iverksette en arbeidslinje der minst en sentral forutsetning halter, nemlig tilgangen på arbeidsgivere som vil åpne porten for funksjonshemmete. Spørsmålet er imidlertid om vi vet nok om arbeidsgiveres holdninger og hva som gjør at de er lite på banen. Det er

få studier med fokus på arbeidsgivere, og resultatene er ikke entydige.

Det synes helt klart at arbeidsgivere gjør stor forskjell på tilrettelegging for den som alt er ansatt, og det å ansette nye (se foran): det sosiale ansvaret gjelder primært de som er ansatt. Men det ser også ut til å rekke lenger. Flere arbeidsgivere synes å være villige til å tilby praksisplasser og andre kortvarige og offentlig finansierte opphold i bedriften. Problemet synes å oppstå så snart det blir snakk om vanlige og mer permanente jobber. Det er nok grunnen til at mange brukere opplever kjeder av tiltak som ikke fører videre. Kilian (2005) viser til intervju med bedrifter og mellomledere som direkte sier at de som IA-bedrift tar forpliktelsen med å tilby tiltaksplasser, men ikke om det har lenger tidshorisont. Det anses ikke som økonomisk bærekraftig. Falkum (2012) finner noe av det samme, men der trekker en fram den opplevde risikoen ved ansettelser av funksjonshemmete er det viktigste hinderet. Det er et tankekors at dette ikke nødvendigvis skyldes dårlige erfaringer. Spjelkavik og Frøland (2003) sin studie av Arbeid med bistand viste for eksempel at arbeidsgiverne ikke rapporterer om negative erfaringer, men likevel vil bare 3 av 218 anbefale ordningen overfor kolleger eller bruke den på nytt.

I noen studier av overganger framheves betydningen av den første jobben (Gjertsen og Olsen, 2013). At den er sentral virker rimelig ut fra at arbeidsgivere tar mye mer ansvar for den som alt er ansatt. På den annen side må påstanden kvalifiseres. En første jobb av typen tiltaksplass vil neppe virke slik. Erfaringen er snarere at en slik type løs tilknytning i høyden er et skritt på veien.

Bildet av arbeidsgivere som er negative ut over det å stille kortvarige praksisplasser til disposisjon, må imidlertid også nyanseres. Funn fra studier av arbeidsgiveres holdninger til rekruttering av funksjonshemmete gir et blandet bilde. Et par eldre undersøkelser peker i hver sin retning. Rikstrygdeverkets (2003) undersøkelse viser åpenhet for nyansettelser dersom det offentlige stiller opp med relevante virkemidler, mens resultatet var mer nedslående da MMI la inn noen spørsmål om rekruttering i sin omnibus til næringslivet (Dalen, 2006). En blind med meget gode kvalifikasjoner ville bare komme til intervju hos 10 prosent, og en rullestolbruker hos en tredel. Funksjonshemmete kom dårligere ut enn straffedømte, langtidsledige og personer fra Somalia med samme kvalifikasjonsnivå.

Nyere undersøkelser (Alm Andreassen, 2009; Svalund og Skog Hansen, 2013) nærmer seg problemstillingen med mer indirekte spørsmål. Alm Andreassen finner at selv om bedrifters sosiale ansvar i mindre grad omfatter andre enn egne ansatte, så ser en av fem som det som en forpliktelse og av betydning for omdømmet å ansette funksjonshemmete. Det er kanskje ikke en høy andel, men det blir likevel ganske mange. Videre synes det å være forskjeller på bransjer, og ikke minst i samspillet mellom bransje og type funksjonsnedsettelse. I byggebransjen ses for eksempel ikke lese- og skrivevansker som noe problem, mens de ser store vansker om du har bevegelsesvansker. I IKT-sektoren er det omvendt. Det store flertallet av arbeidsgivere, uansett sektor, oppfatter synsvansker som vanskelig å forene med arbeidsoppgavene, mens mer enn halvparten er åpne for personer med hørselsvansker, bevegelsesvansker og psykiske vansker. I et variert arbeidsliv finner vi med andre ord både skepsis og dører som er på gløtt.

Svalund og Skog Hansen (2013) viser at få arbeidsgivere mener at funksjonshemmete har lavere arbeidskapasitet eller høyere sykefravær enn andre. Tvert imot mener rundt 60 prosent at skepsis til funksjonshemmete gjør at bedrifter går glipp av verdifull kompetanse og at alle virksomheter bør tilstrebe seg på å ansette kvalifiserte søkere med funksjonshemming. De finner også at bedrifter som alt har ansatt funksjonshemmete har mer positive holdninger, nokså parallelt til Falkum og Solbergs (2015) funn at arbeidsgivere som har funksjonshemmete ansatte i mindre grad mener at det innebærer en risiko for bedriften å ansette dem. Svalund og Hansen konkluderer derfor med at det er «positive holdninger, men lite konkret handling». Det er for eksempel få bedrifter som har noen strategi for å rekruttere funksjonshemmete. Det generelle bildet er derfor at temaet har liten oppmerksomhet, snarere enn at negative holdninger stenger alle dører. At temaet har lav oppmerksomhet kom også fram i evalueringen av IA-avtalen (Ose mfl., 2013).

Det at mange er negative eller skeptiske kan føre til at funksjonshemmete blir diskriminert, både som arbeidstaker og arbeidssøker. Dette har imidlertid i liten grad blitt utforsket. Et par undersøkelser tar imidlertid opp funksjonshemmetes egen opplevelse av fordømmer fra arbeidsgivere i forbindelse med at de søker jobb. Molden mfl.

(2009) viser at dette gjelder en av fire jobbsøkere, mens i Legards (2012) undersøkelse nevnes dette av 29 prosent av de som har opplevd det som vanskelig å få jobb. Begge deler er i og for seg høye tall, men gjelder samtidig få av alle funksjonshemmete (fordi prosenten er beregnet ut fra et lite utvalg av alle).

Variasjonen i funn gjør at det er vanskelig å trekke noen klare konklusjoner om arbeidsgiveres holdninger, og det forsterkes av det er en risiko at resultatene er påvirket av sosialt akseptable svar. På den annen side er det også en tendens til at folk svarer mer stereotyp overfor tenkte situasjoner enn de handler overfor mennesker av kjøtt og blod. Holdninger kan også være så mangt. Det noen kaller holdninger, kan være en oppfatning av praktiske vansker eller stereotype forestillinger av hva en funksjonsnedsettelse innebærer. Det er videre viktig å huske at funksjonshemmete er en svært sammensatt gruppe, og at mange rapporterer om uproblematisk overgang og at de får jobb på vanlig måte. Utfordringene knytter seg til de med mer problematiske overganger. Den sikreste konklusjonen knyttet til arbeidsgiveres holdninger er derfor 1) at arbeidsgivere i liten grad ser ansvar for personer som ikke alt er ansatt, og 2) at mange forbinder det med risiko å ansette funksjonshemmete med svak tilknytning til arbeidslivet. Tiltak for å redusere den risikoen synes åpenbart viktige, noe som også påpekes i regjeringens Jobbstrategi.

Møtet med arbeidsplassen handler imidlertid ikke bare om arbeidsgiveres åpenhet, men også utfordringer knyttet til tilpasninger og tilgjengelighet. Flere av Legards (2012) informanter, og som er i jobb, peker på slike vansker. Det har også jamnlig vært et politisk tema, og det er gjennomført en rekke tiltak for å fremme både mer universell utforming og å gjøre det enklere og billigere for bedriften å sørge for individuell tilpasning. I tråd med dette har AKU tatt inn spørsmål om tilpasninger av arbeidssituasjonen siden 2002. Deres tall tyder på at andelen ansatte funksjonshemmete med tilrettelegging har gått klart opp fra 2002 til 2014, fra 43 til 59 prosent. Økningen gjelder særlig fysisk tilrettelegging, slik at en er fristet til å tro det har sammenheng med endringer i tiltak og lovgivning. Vi vil ikke avvise en slik sammenheng, men tidspunktet for økningen gir grunn til å tvile på at det er hovedsaken. Økningen i tilrettelegging skjedde fram til 2008, mens det har vært stabilt etter den tid. Det hører også med til bildet at 16 prosent av

de som ikke har fått tilrettelegging mener det er behov for det, og at 16 prosent av de med tilrettelegging mener det er behov for ytterligere tiltak (jf. Bø og Håland, 2014). Begge målene på ytterligere behov for tilrettelegging viser en klart nedadgående tendens siden 2002, slik at behovene blant funksjonshemmete ansatte øyensynlig er bedre ivare tatt enn for ti år siden. Det er likevel fortsatt en vei å gå, og undersøkelser viser at tiltakene først og fremst brukes overfor den som alt er ansatt (se foran), mer enn at tilpasninger har vært et moment i tilsettingsprosessen.

Å skape sin egen arbeidsplass

Vi vil avslutte denne gjennomgang med et apropos. I debatten om funksjonshemming og arbeid er fokus nesten utelukkende på ansettelser, veldig sjelden på muligheten av å skape sin egen arbeidsplass – å være selvstendig næringsdrivende. Kanskje anses det som for krevende å skape sin egen arbeidsplass, og at ansettelse er en lavere terskel inn i arbeidslivet? Basert på LKF2007 hevder imidlertid Tøssebro (2012) at funksjonshemmete relativt sett er overrepresentert blant selvstendig næringsdrivende. Tilsvarende er funnet i en rekke Europeiske land (Pagán, 2009). Det er all grunn til å se nærmere på hva det skyldes og hvordan det spiller sammen med barrierer for ansettelser, men kanskje også muligheter for fleksible tilpasninger. Det bør uansett ha konsekvenser for hvordan en tenker om tiltak. Det er imidlertid umulig å kommentere det nærmere her. Fenomenet har hatt like liten oppmerksomhet i forskning som i politikk.

Kontekstfaktorer

Det er relativt få studier som fokuserer på rene kontekstfaktorer. Unntaket er studier som sammenligner ulike land, og som ser på betydningen av blant annet velferdsordninger, aktive tiltak, konjunkturer og endringer i arbeidslivets krav og struktur. Disse temaene tas/er tatt opp i kapitlene 3, 5 og 6 og drøftes ikke nærmere her. Det er imidlertid et par andre tema av kontekstuell natur som kan nevnes kort. Widding (2009) viser til at Norge er et land med uvanlig mange små bedrifter, og drøfter hvorvidt det kan ha følger for inkludering av funksjonshemmete i arbeidslivet. Dersom små bedrifter sjeldnere ansetter funksjonshemmete, kan det bidra til å forklare hvorfor andelen funksjonshemmete i arbeid er middelmådig i Norge.

Widding (2009) har ingen data som kan fortelle om funksjonshemmete er underrepresentert i små bedrifter, men diskuterer en rekke praktiske forhold som gjør det rimelig å tro at det er tilfelle. Det handler for eksempel om personalfunksjon, måten rekruttering foregår på, mulighetene for tilpasning av oppgaver med mer. Vi har ikke sett noen empiriske studier på feltet, men Tøssebro (2012) henviser til en analyse basert på LKF2007. Tallene derfra peker i en helt annen retning; funksjonshemmete er underrepresentert i *store* bedrifter. I så måte er det fristende å snu Widdings resonnement på hodet. Når en får mer strukturerte systemer for rekruttering og HMS, da faller funksjonshemmete ut? Det blir imidlertid bare en spekulasjon, men vi kan trolig avvise at denne siden ved norsk næringsstruktur kan bidra til å forklare den middelmådige sysselsettingsraten.

Falkum og Solberg (2015) undersøker det de kaller inkluderingsevnen i ulike bedrifter. Inkluderingsevne er et samlebegrep bygd på åtte spørsmål om funksjonshemmete ansatte og bruk av ulike tilskudd/tiltak fra NAV. De finner at inkluderingsevnen er bedre i bedrifter med fleksible organisasjonsstrukturer og som bruker en høy andel ufaglært arbeidskraft, mens det å ha kompliserte kompetansekrav slår negativt ut. Poenget om fleksibilitet virker rimelig, mens det med ufaglært arbeidskraft er mer uventet. Rett nok har flere funksjonshemmete lite utdanning, men det er framfor alt funksjonshemmete med høyere utdanning som er i jobb. Vi vil la Falkum og Solbergs funn derfor stå som et spørsmål og som en indikasjon på en måte å stille spørsmål på som det har vært lite av i norsk forskning: i hvilken grad har sysselsetting av funksjonshemmete sammenheng med organisatoriske egenskaper ved bedriftene?

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på ulike sider ved variasjonen i sysselsetting blant funksjonshemmete. Det er neppe noen overraskelse at den varierer med type og grad av nedsatt funksjonsevne. For øvrig er bildet som er tegnet ganske komplekst, særlig når vi kommer til faktorer som gjelder relasjonen mellom funksjonshemmete og omgivelsene. Dersom vi likevel skal løfte fram noen hovedresultater, kan det være følgende:

1. Utdanning har stor betydning for funksjonshemmetes sysselsetting, og tiltak der en prioriterer tilgang til og

- gjennomføring av utdanning synes å ha et godt potensial.
2. Arbeidsgivere gjør stor forskjell på det å legge til rette for den som allerede er ansatt og det å rekruttere nye. Det medfører blant annet at funksjonshemmete som erverver funksjonsnedsettelsen etter at de er etablert i jobb har en mye større sjans for å være i jobb senere.
 3. Det er *ikke* grunnlag for å hevde at økt beskyttelse av arbeidstakere gjør det vanskeligere for funksjonshemmete å få jobb. Det er ingen støtte for at funksjonshemmete lettere får jobb i land med mindre beskyttelse.
 4. Vanskene knyttet til overgangen fra utdanning til arbeid kan generelt sett være overvurdert, men for enkelte funksjonshemmete kan den være utfordrende:
 - a. Utviklingshemmete og personer med psykiske vansker har stor sjans for ikke å komme i jobb.
 - b. Det er påfallende lite samarbeid mellom NAV og videregående skole om vanskelige overganger.
 - c. Forskningen om unge funksjonshemmete retter til dels betydelig kritikk mot NAV, men ikke uten nyanser.
 5. Selv om mange arbeidsgivere oppfatter det som å ta en risiko dersom de ansetter funksjonshemmete, er bildet av holdninger likevel sprikende. En del uttrykker åpenhet, slik at det er et spørsmål om «glasset er halvfullt eller halvtomt». Utfordringen kan i like stor grad være at temaet rett og slett er fjernt og langt unna dagsorden.
 6. Det mangler både kunnskap og politikk om funksjonshemmete som er selvstendig næringsdrivende.

Tiltak for økt sysselsetting

I omfang er evalueringer av tiltak den største gruppen studier av relevans for funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet. Studiene handler riktignok sjelden om funksjonshemmete i snever forstand, men snarere personer med nedsatt arbeidsevne eller deltakere på det aktuelle tiltaket. Det kan derfor være vanskelig å trekke konklusjoner om funksjonshemmetes sysselsetting, men det antas å være noe å lære. Videre er det slik at på dette feltet er det gjennom åra svært mange studier, for eksempel om iverksetting av og erfaringer fra nye ordninger. Vi må derfor ta et «fugleperspektiv» for å undersøke om vi kan trekke ut noen overordnede lærdommer om effekter av tiltak for å øke funksjonshemmetes sysselsetting.

Tiltak kan være av svært ulik natur. En tenker vanligvis på individrettete tiltak der personer går gjennom et tiltak eller program med sikte på jobb, for eksempel lønnstilskudd. En kan imidlertid også snakke om tiltak som går ut over individet, som endringer i lover og regler eller reformer innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, for eksempel NAV-reformen. Når det gjelder lover og regler har Norge en profil der arbeidstakere som alt er ansatt har relativt god beskyttelse, men samtidig lite reguleringer når det gjelder arbeidsgiveres forpliktelser for nyansettelser. Vi bruker for eksempel ikke et kvotesystem, slik mange andre europeiske land gjør. Vi skal se på individrettete tiltak og bredere reformer etter tur, men må starte med noen forbehold.

Store forbehold

Det er få, om noen norske studier av hvordan større reformer eller endringer i lov- og regelverk påvirker funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet. Vi finner evalueringer av både NAV-reformen (f.eks. Fossetøl mfl., 2014), IA-avtalen (Ose mfl., 2009; 2013) og Jobbstrategien (Dyrstad mfl., 2014). Disse handler imidlertid mer om hvordan reformene er iverksatt og endringer i organisasjons- og arbeidsformer, mindre om hvorvidt flere funksjonshemmete har kommet i arbeid. Det er også betydelige metodiske problemer knyttet til å evaluere effekter av slike reformer.

Studier av diskrimineringsvern i USA og Storbritannia kan illustrere poenget. Disse

studiene brukte endringer i funksjonshemmetes sysselsettingsrater etter endringer i lovgivningen som indikator (se kapittel 2). Tilgjengelig statistikk viste nedgang i sysselsettingen, noe som ble knyttet til lovgivningen. Problemet er imidlertid at det også skjer mye annet parallelt med innføringen av nye lover og regler, og det er nær sagt umulig å isolere effekten av reformene. Etter noen år ble hele debatten avblåst fordi lengre tidsserier av data viste at fallet i sysselsetting i 1990-åra startet før endringen av lovverket. Det framsto derfor som en del av en langtidstrend med andre årsaker. På samme måte kan en for eksempel ikke slutte fra at Norge har hatt stabilitet eller svak nedgang i sysselsettingen av funksjonshemmete de senere år, til at serien av reformer og tiltak har vært virkningsløse. Vi vet ikke hva situasjonen hadde vært uten satsningene. Men mangelen på endring i sysselsettingsratene gir grunn til å stille spørsmål ved om reformene har virket etter hensikten, og forsøke å forstå hva som påvirker langtidstrendene i funksjonshemmetes sysselsetting.

Det er videre betydelige vansker med å vurdere effekten av de ulike individrettete tiltakene, men av andre grunner. Her har en i prinsippet muligheter for å sammenligne de som deltar på tiltaket med andre i samme situasjon. I praksis er det imidlertid vanskelig. En snakker gjerne om to hovedproblemer: seleksjonsproblemet og problemet med individuell tilpasning. Seleksjonsproblemet handler om at det ikke er en tilfeldig gruppe mennesker som deltar på et tiltak. De har i utgangspunktet større vansker på arbeidsmarkedet enn andre. Det er også vanskelig å sammenligne tiltak – for det er ikke de samme menneskene som deltar på for eksempel varig tilrettelagt arbeid og ordinært arbeid med lønnstilskudd. Noen tiltak brukes oftere for personer som en anser at har gode muligheter på arbeidsmarkedet, mens andre tiltak brukes for de som står lenger unna, noen ganger bare for at «noe skal være prøvd» før en innvilger uføretrygd. Resultatene fra ulike tiltak kan derfor vanskelig sammenlignes. Enkelte studier legger riktignok ned et betydelig arbeid i å nøytralisere seleksjonseffekter, men Proba (2011) konkluderer likevel en internasjonal litteraturgjennomgang med at problemene knyttet til seleksjon er uløste.

Problemet med individuell tilpasning er av en annen karakter, og sår generelt tvil om hvorvidt effektstudier av tiltak er en farbar vei. Individuell tilpasning handler om at suksessen til et tiltak er avhengig av hvor godt det er tilpasset personens behov, ressurser og muligheter. Men en effekt-evaluering vil vurdere alle som deltar på tiltaket, enten det passer eller ikke. Det å tro at en og samme type tiltak vil ha beslektet effekt overfor alle eller flertallet er i strid med hele tankegangen bak individtilpasning. Slik sett er det et tankekors at evidensbasering og individtilpasning så ofte nevnes i samme sammenheng. De er basert på ulik logikk. Et tiltak kan derfor bli dømt som ineffektivt rett og slett fordi det brukes på «feil» personer.

Mange av evalueringene har også et annet problem av mindre prinsipiell natur – tidsaspektet. Måling av hvorvidt et tiltak har hatt virkning, skjer gjerne på et bestemt tidspunkt, fortrinnsvis kort tid etter at tiltaket er avsluttet. Men bildet kan være ganske annerledes etter et eller tre år. Pettersen og Spjelkavik (2015) finner for eksempel (om AAP som lønnsstilskudd) at en tredel hadde jobb da de ble skrevet ut av tiltaket. Bare tre måneder senere var andelen halvert. Et siste problem er at det kan være vanskelig å vite hva som er effektene på samfunnsnivå av et i og for seg vellykket tiltak. Når en person på tiltaket kommer i jobb, skjer det ved at det «oppstår en ny jobb» eller til fortrenghet av personer som ikke er på tiltaket og som ellers ville fått jobben? I så fall har det ingen effekt på sysselsettingsgraden blant funksjonshemmete.

Denne serien av problemer gjør at Proba (2011) konkluderer sin internasjonale gjennomgang med at det er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner. Vi deler den oppfatningen. Samtidig er enkelte funn så gjennomgående at det er grunn til å feste seg ved dem, ikke minst fordi noen av dem samstemmer med resultater fra studier som har gjort en spesiell innsats for å redusere seleksjonsproblemet. Det overordnede inntrykket er, med de nevnte forbeholdene, som følger:

Noen hovedfunn

Første spørsmål er om tiltakene, sett som en større helhet, ser ut til å virke. Det er to tilnærminger til dette, 1) en kritisk vurdering av resultater for deltakere på tiltak opp mot de som ikke deltar på tiltak, og 2) sammenligninger med land som har ulike profil i forhold til aktive arbeidsmarkedstiltak. Sistnevnte studier indikerer at i land med

utstrakt bruk av aktive arbeidsmarkedstiltak har flere funksjonshemmete og kronisk syke arbeid (Holland mfl., 2011b, Blekesaune, 2007). Det gir støtte til at tiltak virker.

På den annen side; det vakte oppmerksomhet da en bredt anlagt svensk studie (Calmfors mfl., (2002) av arbeidsmarkedstiltakene i Sverige på 1990-tallet bare viste marginale effekter. Studier av norske tiltak tyder imidlertid på at dette er en vel pessimistisk konklusjon. Raaum mfl. (2002) sin kunnskapsoppsummering konkluderer med at det overordnede bildet er en positiv effekt, og det samme gjør Aukrust og Bø (2009) sin analyse av folk som gikk ut av status som yrkeshemmet. Personer i «handlingsplan- og ventefaser» (deltok ikke i aktive tiltak) kom sjeldnere i arbeid. Hamre (2006) gjorde en lignende analyse, men la større vekt på å etablere mer sammenlignbare grupper. Resultatet peker i samme retning. Effektene er positive, men svakere. Det synes derfor å være grunn til å hevde at tiltakene er nyttige, også for å bringe folk ut i arbeid, men effekten kan være mindre enn ønskelig. Det hefter også en betydelig usikkerhet knyttet til langtids-effekter, og om resultatet primært er at tiltaksdeltakere fortrenghet andre.

Det er imidlertid en rimelig konklusjon at tiltak ser ut til å ha en positiv, men begrenset, effekt. Dersom vi ser dette i forhold til endringene i sysselsettingsrate de siste 10-15 åra, er likevel konklusjonen at innsatsen ikke har gitt økt sysselsetting blant funksjonshemmete, men den har kanskje bidratt til å stanse nedgangen fra 1990-åra.

Neste spørsmål er om noen tiltak virker bedre enn andre. Det fins en del studier som sammenligner effekter av ulike tiltak, herunder studier der en har forsøkt å redusere vanskene med blant annet seleksjon. En ny studie av Markussen og Røed (2014) forsøker å redusere seleksjonsvirkningen ved også å undersøke forskjeller i effekter ut fra hvilke tiltak det enkelte NAV-kontor har en tendens til å prioritere. Det er mindre grunn til at seleksjon på individnivå vil virke på samme måte her. Funnene er konsistente mellom individ- og kontornivå, og også med Probas (2011) gjennomgang av internasjonal litteratur og Aukrust og Bø (2009) sin oversikt over forløp for personer som har vært klassifisert som yrkeshemmete. Markussen og Røed (2014) finner 1) at tiltak som prioriterer hurtig og subsidiert utplassering i ordinært arbeidsliv («place, then train») kommer bedre ut, og det samme gjør 2) ordinær utdanning, særlig blant unge. At ordinær utdanning er

viktig er et gjennomgående funn, enten det skjer som tiltak eller ikke. Grue og Finnvold (2014) viser også at innstramninger i bruken har slått negativt ut. Punktet om utplassering i vanlige virksomheter knytter an til en større debatt om hvorvidt en først må oppgradere folks kvalifikasjoner, og deretter foreta en utplassering («train, then place») eller omvendt – «place, then train». Resultatene peker klart i favør av sistnevnte, og Proba (2011) framhever særlig betydningen av rask utplassering blant personer med psykiske vansker.

På motsatt side har vi noen tiltak som kommer dårligere ut. Det gjelder 3) tiltak i skjermet virksomhet, og også 4) ulike kurs rettet mot personer med vansker på arbeidsmarkedet. Vi vil ikke utelukke at seleksjonsmekanismer spiller en rolle her, for det er neppe tilfeldig hvem som deltar på tiltak i skjermet sektor. Samtidig virker det rimelig når Proba (2011) konkluderer med at «hvis målet er ansettelse i ordinær stilling, er praksis eller opplæring i skjermet tiltak lite effektivt». Men tiltak i skjermet sektor har flere mål enn som så. Varig tilrettelagt arbeid har for eksempel i mindre grad en ordinær jobb som mål, tvert imot er det et tiltak for personer som har eller vurderes for varig uføretrygd. Sammenligningen kan derfor virke urimelig.

En del tiltak handler primært om personer utenfor arbeidslivet, men det fins også et sett av tiltak som gjelder bredere – som skal gjøre det lettere både å beholde og å skaffe arbeid. Kunnskapen om slike tiltak er mindre systematisk, men det synes som om ordninger som transportstøtte, funksjonsassistent og tilretteleggingsgaranti fungerer klart bedre for den som allerede er ansatt, og følgelig – at de er mer effektive tiltak for å forhindre at folk faller ut enn som støtte til å komme inn (se gjennomgang i Tøssebro, 2012).

En stor andel av studiene av tiltak er relativt enkle evalueringer av enkelttiltak, der fokus er på hva slags erfaringer tiltaksapparat,

deltakere og bedrifter gjør seg. Noen ganger ser de om tiltaksdeltakere kommer i jobb, men det er mindre systematisk. Vi unnlater å gå nærmere inn på mange av disse, dels fordi det vil bringe opp mange detaljer og dels fordi det er usikkert hvor mye disse detaljene kan tilføre det overordnede bildet av kunnskapen om funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet. En gruppe av slike studier må imidlertid nevnes. Disse gir et positivt bilde av tiltakene, men reiser samtidig det tankekorset at ordningene er lite benyttet. Dette gjelder for eksempel funksjonsassistent, uføretrygd som lønnstilskudd, tilretteleggingsgaranti og trainee-ordningen i departement og direktorat. Hva som er potensialet dersom disse tiltakene ble mer brukt, er imidlertid usikkert.

Oppsummering

Kort fortalt har vi i dette kapitlet vist at:

1. Vi vet lite om virkningen av større reformer på funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet. Det gjelder også større reformer som NAV-reformen og innføringen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven.
2. Alt i alt synes individrettete tiltak å ha positive virkninger, men det kan ta tid og effekten er trolig mer begrenset enn en kunne ønske. Land med en aktiv politikk på feltet har imidlertid høyere sysselsettingsrater enn land som ikke har det.
3. Noen tiltak virker tydelig bedre enn andre:
 - a. (Raskt) ut i subsidiert ordinært arbeid («place, then train»)
 - b. Ordinær utdanning
4. Tiltak i skjermet sektor ser ikke ut til å være en god vei ut i ordinært arbeid, men skjermet sektor har ofte andre hovedformål.
5. Noen ordninger med god påskrift benyttes lite.

Må det lønne seg å arbeide?

Insentivdebatten

Insentivdebatten handler indirekte om arbeid, men fokus er egentlig på alternativet, på trygd. Det er ikke et spesielt fokus på funksjonshemmete, men generelt på bruk av trygdeordninger. Det underliggende poenget er at en vil unngå ordninger som gjør at noen finner det mer lønnsomt å motta trygd framfor å jobbe, for da vil tilstrømningen til trygder øke; *det skal lønne seg å arbeide*. Denne typen resonnement er gjennomgående i politiske debatter om trygdeordninger, og blant annet NOU 2007: 4 (som utredet ny uførestønad) der en foretar beregninger av om det fins grupper der trygd vil lønne seg mer enn arbeid, for eksempel dersom en har mange tilleggsytelser (bostøtte, barnetillegg eller lignende). Høsten 2014 brukte også arbeidsministeren argument om insentiver for å begrunne visse innstramninger i trygdeordningene – at innstramningene ville føre flere ut i arbeid.

Denne debatten har en vanskelig politisk avveining i forhold til motsatsen: det er mindre populært å si at *det skal straffe seg å være kronisk syk*. Dette verdispørsmålet er imidlertid ikke saken her. Spørsmålet vårt er om det er grunnlag for å hevde at økonomiske insentiver er så viktige som antatt, og om gode trygder kan være et bidrag til å forstå hvorfor sysselsettingen blant funksjonshemmete i Norge er så lav. Rent intuitivt er det lett å tro at økonomiske insentiver er viktige. På den annen side står verdien av arbeid sterkt i vårt samfunn, og det fins hyllemeter av litteratur om hvor negativt det oppleves å bli satt utenfor. Det er derfor debatten om funksjonshemming og arbeid vel så ofte handler om like rettigheter og muligheter, om retten til samfunnsdeltakelse. Det er heller ikke slik at en kan «velge trygd». En må tilfredsstille en serie kriterier knyttet til svekket helse og funksjonsevne før spørsmålet er aktuelt, og medieoppslag forteller like ofte historier om høy som lav terskel. Spørsmålet om betydningen av økonomiske insentiver kan imidlertid ikke avklares teoretisk, men er et spørsmål om hva empirisk forskning viser. Det er gjennomført en god del studier av relevans for å forstå betydningen av insentiver, men også her er det på sin plass å starte med noen forbehold.

Forbehold

Det første er at en viktig tradisjon innen studier av insentiver handler om personer som søker ulike typer ytelser, blant annet uføretrygd, ikke om funksjonshemmete. Rent logisk vil en anta at det er stort sammenfall mellom funksjonshemmete uten arbeid og uføre, ikke minst fordi få funksjonshemmete registreres som arbeidsløse. På den annen side er mange uføre av andre grunner enn funksjonshemming, og mange funksjonshemmete med arbeid mottar også ytelser (29 prosent mottar uførepensjon eller AAP i følge AKU 2014 (Bø og Håland, 2014)). De som mottar trygd i tillegg til arbeid vil derfor forstyrre konklusjonene. Problemet kan også illustreres med forskjellen mellom Norge og Sverige. Begge land har gode trygdeordninger og ligger høyt i andelen av befolkningen med uførestønad (OECD, 2010), noe som lett tolkes i lys av insentiver. På den annen side kommer Sverige godt ut, og Norge middelmådig, når det gjelder funksjonshemmetes sysselsetting. Det er med andre ord nødvendig med en nærmere vurdering før en trekker slutninger fra studier av nye uføre til forklaringer på funksjonshemmetes sysselsettingsrate.

Det andre poenget er egentlig ikke et forbehold, men en kvalifisering. Det handler om «insentiver for hvem?» En implisitt, ofte også eksplisitt, forestilling er at insentiver handler om å påvirke motivasjonen blant de som potensielt søker trygd – gjerne med en undertone av at gode trygder er en fristelse for personer med lav arbeidsmoral. Undersøkelsene ser imidlertid sjelden på motivasjon, men på resultatet i form av nye trygdete. Koblingen til insentiv er en tolkning, og som OECD (2010) peker på, er det for ensidig bare å fokusere på den som søker trygd. Gode trygder kan også påvirke arbeidsgivere, arbeids- og velferdsforvaltningen og rehabiliteringssystemet. Trygdesystemet blant annet kan gjøre det lettere for arbeidsgivere å fraskrive seg sosialt ansvar, og gode trygder kan gjøre at både arbeids- og velferdsforvaltningen og ansatte innen rehabilitering er raskere med å anbefale trygd. Debatten om insentiver spiller derfor opp til et mye mer komplekst sett av relasjoner mellom aktører og motivasjon enn det den faglige og politiske debatten vanligvis tar høyde for. Når dette likevel må regnes som en kvalifisering mer

enn et forbehold, handler det om at resultatet i form av nye trygdete er like reelt enten det handler om søkerens, NAV-ansattes eller arbeidsgiverens motivasjon.

Funn fra ulike forskningstradisjoner

Forskningen som kan kaste lys over betydningen av økonomiske insentiver er mangefasettert, og kan deles i minst fire typer, og der forbeholdet knyttet til manglende samsvar mellom funksjonshemming og uførhet særlig gjelder kulepunkt to og fire:

- Sammenligninger av land med ulike trygdesystem
- Endringer i andel nye trygdete etter endringer i regler eller nivå på trygder
- Studier av motivasjon for arbeid
- Studier av stønads- og sykdomshistorien til nye uføre

Studier som sammenligner ulike land gir ingen støtte til at generøse trygdeordninger fører til lavere sysselsetting blant funksjonshemmete (Whitehead mfl., 2009; Blekesaune, 2007; Holland mfl., 2011b). Tendensen er snarere høyere sysselsetting i land med bedre ordninger, men det tolkes ikke som at gode trygder fører flere i arbeid, men at land med gode trygder også har et bredere sett av tiltak for å hjelpe folk i arbeid. Blekesaune (2007) studerer 14 OECD land, mens de andre studiene sammenligner Canada, Storbritannia, Norge, Sverige og Danmark. Vi vil minne om at det må tas forbehold om internasjonale sammenligninger på dette feltet, og også at mulige negative effekter av gode trygder kan være utlignet av mer aktive arbeidsmarkedstiltak. Resultatene må imidlertid ses som indikasjoner på at insentivvirkningene er av liten betydning for funksjonshemmetes sysselsetting.

Studier av nye trygdete er inspirert av studier som viste at bedre uføretrygd var en hovedgrunn til redusert arbeidsdeltakelse blant eldre menn i USA. Resultatene er kontroversielle, og det er også anført at en neppe kan trekke slutninger fra amerikanske funn til vår type velferdsstat. Det fins imidlertid også norske studier som peker i samme retning. En studie av Brinch (2009) så på endringer i nye trygdete etter regelendringer på 1990-tallet, og finner at fem prosent økning av nivået på trygde-

utbetalingen gir en 5 prosent økning i antall nye trygdete. Hernæs mfl. (2002) konkluderer også med klare insentivvirkninger etter en gjennomgang av sju studier av avtalefestet pensjon (AFP). En nyere studie av Fevang mfl. (2013) tyder også på raskere og økt overgang fra midlertidig uføretrygd til arbeid etter innstramninger av ordningen.

Det er imidlertid flere grunner til at en skal være forsiktig med å konkludere. For det første er ikke resultatene fra forskningen konsistent. En studie av 16 studier fra fem land (Barr mfl., 2010) viser sprikende funn, og at den eneste «robuste» studien som viser klare insentiv-effekter handler om lengden på sykefraværperioder, ikke overgang til uførestønad. En Islandsk studie, som ikke ser på endringer i trygd i seg selv, men økning av gapet mellom trygde- og lønnsutbetalinger, finner ingen effekt på nye trygdete (Ólafsson, 2005). For det andre handler flere av studiene som viser insentiv-virkninger framfor alt om avgang fra arbeidslivet og primært om eldre menn. Funnene kan derfor like gjerne tolkes i retning av livsløp og at insentiver er viktig for hvor tidlig en går av, alderspensjonering, men at det ikke nødvendigvis har noen vesentlig betydning for funksjonshemmetes sysselsetting innenfor kjernen av yrkesaktiv alder. Et siste poeng kan knyttes til studien til Fevang mfl. (2013). De viser nemlig ikke bare at andelen som går tilbake til arbeid øker ved innstramning av midlertidig uføretrygd, men også at andelen som går over til alle slags andre ordninger øker, herunder til arbeidsledighetstrygd og permanent uføretrygd. Det indikerer at økonomiske insentiver påvirker vandringer mellom ordninger, men sier trolig mindre som er relevant for å forklare funksjonshemmetes sysselsettingsrate. I den sammenhengen er også en studie av Norberg og Røed (2009) av betydning. De finner at få går til uføretrygd så lenge de har rett på sykepenger, som er gunstigere, men at en finner overganger både til trygd og arbeid i slutten av perioden for sykepenger. Men for mange som går tilbake til arbeid etter en langvarig sykemelding, kan perioden i jobb bli kortvarig. Det indikerer et forløp med helseplager der en søker ulike løsninger, og hvor uføretrygd framstår som et lite attraktivt alternativ.

Alt i alt synes resultatene å være lite konsistente når det gjelder permanent overgang til trygd. En ser insentivvirkninger blant personer som nærmer seg pensjonsalder, for midlertidige ordninger og for vandringer mellom ordninger. Grunnlaget for å konkludere med at det på generell basis påvirker sysselsettingsratene blant funksjons-

hemmete er imidlertid svakt – om det i det hele tatt fins. Det er særlig to studier av motivasjon for arbeid som er relevant i denne sammenhengen, og mest fordi de kaster lys over de studiene som er kommentert over. En studie av Wik og Tøssebro (2014) ser på motivasjon for arbeid i et aldersperspektiv. Målgruppen er funksjonshemmete uten arbeid. De finner et klart fall i motivasjonen for arbeid når personene passerer 50 år, men at den er høy i de yngre aldersgruppene. Det tilsier at en skal være svært forsiktig med å trekke generelle slutninger ut fra studier av eldre (menn), fordi motivasjonen for arbeid er lavere. De er i ferd med å orientere seg mot neste livsfase og da spiller økonomiske insentiver trolig en større rolle. Den andre undersøkelsen er en internasjonal komparativ studie av arbeidsmotivasjon (van der Wel og Halvorsen, 2015) i 18 europeiske land. Arbeidsmotivasjon er målt som svar på spørsmål om en ville fortsette å jobbe selv om en ikke trengte pengene. De finner at land med mer generøse velferdsordninger har en høyere arbeidsmotivasjon i befolkningen, noe som også er konsistent med en tidligere studie av Esser (2005). En skal selvsagt være forsiktig med å trekke konklusjoner fra studier av egenoppgitt arbeidsmotivasjon til trygdeatferd, men begge disse studiene bidrar til å svekke insentivtesen. Den ene (van der Wel og Halvorsen, 2015) fordi det er lite grunnlag for å si at gode trygdeordninger svekker arbeidsmotivasjonen, og den andre (Wik og Tøssebro, 2014) fordi den sår tvil om generaliserbarheten til flere av studiene som konkluderer med insentiv-virkninger.

Studiene av forløp før uføretrygd bidrar til bildet av at trygd sjelden brukes som en lettvinnt løsning. Kilian (2005) viser til en historie med helseplager, der de økonomiske insentivene snarere er disinsentiver for å søke trygd. Mange står for lenge i jobb fordi de ikke synes de har råd til å gå over på trygd.

Generelt viser studier av stønadshistorien til nye uføre at de har en lang historie på midlertidige ordninger og marginal tilknytning til arbeidslivet (Fevang og Røed, 2006). Blant nye trygdemottakere i 2002 mottok f.eks. 45 prosent trygd eller sosialhjelp allerede ti år før, mens 80 prosent av nye uføre som var under 40 år mottok en annen ytelse fem år tidligere. Bildet er derfor at nye med uførepensjon er fra en pool av folk med helseplager og med en marginal posisjon på arbeidsmarkedet, snarere enn folk som «velger trygd» framfor arbeid.

Oppsummering

Hva blir så det samlede bildet ut fra det som er funnet? En kan ikke avvise at økonomiske insentiver spiller en rolle. En kan se klare spor knyttet til slutten av yrkesaktiv alder og vandringer mellom ordninger, herunder mellom sykepenger og henholdsvis arbeid/midlertidige trygder. Samtidig er det få indikasjoner som peker i retning av at dette har noen vesentlig betydning for funksjonshemmetes sysselsettingsrate, kanskje med unntak av når en nærmer seg pensjonsalder. Land med svakere velferdsstat har ikke flere funksjonshemmete i arbeid, nye uføretrygdete har gjerne en lang historie med en marginal posisjon og indikasjonene fra studier av endringer etter regelendringer er inkonsistente og med mange forbehold. Halvorsen og Hvinden (2011) konkluderer derfor at det fremste insentivet for å søke trygd kan være å unngå å utsette seg for fornedrelser, nederlag eller en følelse av å være til byrde. Selv om vi ikke vil avvise at enkelte personer kan søke og få innvilget trygd på et tynt medisinsk grunnlag, er helhetsbildet at det har mindre for seg å fokusere sterkt på økonomiske insentiver og trygdeordninger når en skal forstå funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet.

Kort fortalt

Selv om det har vært et økende antall studier av funksjonshemmetes tilknytning til arbeidslivet de senere år, er likevel det samlede bildet at her hersker betydelig usikkerhet. Vi mener likevel at en kan legge følgende til grunn:

1. Funksjonshemmetes sysselsettingsrate ligger langt under de politiske ambisjonene og står tilbake for land en gjerne sammenligner seg med. Ulike kilder og innfallsvinkler gir forskjellige bilder av hvor dårlig det står til, men det er liten grunn til å dempe innsatsen.
2. Funksjonshemmetes sysselsetting har vært stabil eller svakt fallende de siste 10-15 åra, men i et lengre tidsperspektiv er det rimelig å konkludere med at Norge, så vel som mange andre land, har sett en nedgang. Denne synes særlig å ha rammet funksjonshemmete med mindre utdanning.
3. Utviklingen over tid kan gjøre det fristende å påstå at den økte politiske innsatsen ikke har virket. Det er trolig en feil konklusjon. Andre måter å studere virkningen av tiltak peker i retning av at det virker, men svakere enn ønsket. Det er mer rimelig å hevde at innsatsen har bremsset den negative trenden en så i 1990-åra, men ikke økt sysselsettingen.
4. Det er store variasjoner blant funksjonshemmete, for eksempel etter type og grad og vanskene på arbeidsmarkedet er betydelig større for personer med utviklingshemming eller psykiske vansker. Det mest påfallende er imidlertid hvor stor betydning utdanning har, og at betydningen øker. Ordinær utdanning synes også effektivt som arbeidsmarkeds-tiltak.
5. Arbeidsgivere gjør stor forskjell på tilrettelegging for funksjonshemmete som alt er ansatt og nyrekruttering. Norsk regelverk beskytter de som er i jobb godt, og mange tiltak synes særlig å virke overfor den som alt er ansatt. Krav til arbeidsgivere når det gjelder rekruttering er svakere i Norge enn i mange andre land. Behovet for å utvikle tiltak for å støtte den som ikke er ansatt, virker åpenbart.
6. Det er *ikke* grunnlag for å hevde at god beskyttelse av den som allerede er ansatt medfører større vansker for den som ikke

er ansatt. Arbeidstakerbeskyttelse synes å være nøytralt i forhold til sysselsettingsraten blant funksjonshemmete.

7. Det er påvist insentiv-virkninger når det gjelder eldre arbeidstakere og vandringer mellom ordninger. Det er imidlertid ikke påvist slike virkninger for de store gruppene av funksjonshemmete i kjernen av yrkesaktiv alder, og land med gode trygder har ikke en lavere sysselsettingsrate enn andre land, tvert imot. Å fokusere sterkt på insentiver med hensyn til funksjonshemmetes sysselsetting framstår som et sidespor.
8. Tiltak som rask utplassering i ordinær virksomhet og ordinær utdanning framstår som de mest løfterike tiltakene.
9. Det er lite kontakt mellom NAV og videregående skole, også om vanskelige overganger. Det synes lite hensiktsmessig.

Vi vil også trekke fram noen områder der kunnskapen eller forståelsen av sprikende resultater er mangelfull. Dette gjelder blant annet:

10. Det hefter stor usikkerhet ved hvor pålitelig sammenligning mellom statistikk fra ulike land er. Det gjør at det er usikkert hvor pålitelige konklusjoner en kan trekke fra studier basert på sammenlignende statistikk, noe som begrenser mulighetene for å lære på tvers av land.
11. Det er behov for å forstå bedre hvorfor virkelighetsbildet fra AKU i så begrenset grad samstemmer med erfaringer fra NAVs saksbehandlere og NAVs statistikk.
12. Vi vet lite om funksjonshemmete som er selvstendig næringsdrivende, og det er knapt utviklet tiltak på området.
13. Diskriminering av funksjonshemmete i arbeidslivet er lite utforsket.
14. Selv om det etter hvert er noen studier av arbeidsgivere, er det få som ser på organisatoriske eller strukturelle trekk ved bedrifter.
15. Overgangen etter videregående skole framstår som sentral. Noen grupper opplever uproblematisk overganger, mens det for andre er motsatt. Det er

behov for å forstå denne prosessen bedre, og da vil trolig longitudinale studier der en følger utvalg funksjons-hemmete gjennom overgangen være et bidrag.

16. Vi vet svært lite om virkningen av brede reformer, som NAV-reformen, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og utviklingen i retning av sterkere krav til universell utforming. Det er sannsynligvis svært vanskelig å forbedre

kunnskapsgrunnlaget på slike felt, av forskningsmetodiske årsaker, men det framstår uansett som et vesentlig kunnskapshull.

17. Norge har et lite utviklet repertoar av krav til arbeidsgivere når det gjelder nyrekruttering, for eksempel kvotesystemer. Det er behov for å undersøke potensialet i denne typen ordninger nærmere.

Referanser

- Alm Andreassen, T. (2009) Når politikken rettes mot arbeidslivet, i Tøssebro, J. (red) *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo, Universitetsforlaget, ss. 87-103
- Amundsveen, R, & Solvoll, G (2003) *Arbeids- eller utdanningsreiser for funksjonshemmede: evaluering av forsøksordning*. Bodø, Nordlandsforskning.
- Andersen, K. & Skarholt, K. (2014) *Med jobb i sikte. En studie av hva som påvirker synshemmedes yrkesdeltakelse og mulighetsrom i arbeidslivet*. Trondheim, SINTEF.
- Anvik, C. (2006) *Mellom drøm og virkelighet?: unge funksjonshemmede i overgang mellom utdanning og arbeidsliv*. Bodø, Nordlandsforskning.
- Anvik, C. (2013) *Balansekunst*. Bodø, Nordlandsforskning
- Aukrust, I. og Bø, T. (2009) *Yrkeshemma inn på arbeidsmarknaden?* Oslo. Statistisk sentralbyrå.
- Baltander, R. (2009) *Education, Labour Market and Incomes for the deaf/hearing Impaired and the Blind/Visually Impaired*. Stockholm, Swedish Institute of Social Research
- Bambra, C. og Pope, D. (2007) What are the effects of anti-discriminatory legislation ...? *Journal of Epidemiological Community Health*, 61, 421-426
- Barr, B., Clayton, S., Whitehead, M., Thielen, K., Burström, B., Nylén, L. og Dahl, E. (2010) To what extent have relaxed eligibility requirements and increased generosity of disability benefits acted as disincentives for employment? *Journal of Epidemiology, Community Health*, 64, 1106-1114
- Bergene, A., Egeland, C. Hansen, P. og Wathne C. (2015) *Når unntaket blir en del av regelen*. Oslo, AFI
- Bjerkan, K. & Veenstra, M. (2008) Utdanning, arbeid, bolig og transport for unge voksne 20 til 35 år. I: *Statusrapport 08: samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne*, s 154-207. Oslo, Nasjonalt kompetansesenter for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Blekesaune, M. (2007) *Have some European countries been more successful at employing disabled people than others?* ISER Working paper 2007-23. Colchester, University of Essex
- Bliksvær, T. og Hanssen, J. (2006) Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse. *REspekt*(2).
- Brage, S. og Thune, O. (2015) ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 2015 (1), 37-49
- Bragstad, T. og Brage, S. (2011) Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger. *Arbeid og Velferd*, 2011, (2), 36-47
- Brandt, S. (2010) *Tilretteleggingsutfordringer i høyere utdanning før og nå*. Oslo, NIFU-STEP
- Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2010) *Disability in the welfare state: An unemployment problem in disguise*. Bonn, IZA DP no 4897
- Brinch, C. (2009) *The effect of benefits on disability uptake*. Oslo: Statistics Norway, Discussion papers 576
- Bø, T. og Håland, I. (2014) *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2014*, Oslo, SSB
- Calmfors, L., Forslund, A. og Hemström, M. (2002) *Does active labour market policy work?* Stockholm, Institute of international economics

- Clausen, T. (2003) *Når hørelsen svigter*. København, SFI rapport 03:01
- Dalen, E. (2006) Telefonundersøkelse om betydningen av nedsatt funksjonsevne ved ansettelse i arbeidslivet. Oslo, MMI Univero.
- Dupré, D. og Karjalainen, A. (2003) Employment of disabled people in Europe in 2002. *Eurostat, Statistics in Focus*. Population and Social Conditions, Theme 3 – 26/2003.
- Dyrstad, K., Mandal, R. og Ose, S. (2014) *Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim, SINTEF
- Econ (2003) *Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere*. Oslo, Econ rapport 09/03
- Econ (2008). *Med litt bistand kan flere jobbe: evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Oslo, Econ Pöyry.
- Eide, A. og Gundersen, T. (2004) *Hørselshemmede og arbeid*. Oslo, SINTEF
- Esser, I. (2005) *Why work?* Stockholm, SOFI doktorgradsavhandling
- Eurostat (2015) *Employment of disabled people*. Luxemburg, Publications office of the European Union
- Falkum, E. (2012) *Risiko og inkludering*. Oslo, AFI
- Falkum, E. og Solberg, A.G. (2015) *Arbeidsgiveres inkluderingsevne*. Oslo, AFI
- Fevang, E. og Røed, K. (2006) *Veier til uføretrygd i Norge*. Oslo, Frischsenteret
- Fevang, E., Hardoy, I. og Røed, K. (2013) *Getting disabled worker back to work: How important are incentives?* Bonn, IZA discussion paper no 7137
- Fossestøl, K., Breit, E. og Borg, E. (2014) *Nav-reformen 2014*. Oslo, AFI
- Fylling, I. og Sandvin, J. (2009) Funksjonshemming, utdanning og yrkesdeltakelse i Norden. Bodø, Høgskolen i Bodø
- Gjertsen, H. og Olsen, T. (2013) *Broer inn i arbeidslivet*. Bodø, Nordlandsforskning
- Grue, L. og Rua, M. (2013) *To skritt foran*. Oslo, Gyldendal akademiske
- Grue, L og Finnvold, J. (2014) *Hjelp eller barrierer?* Oslo, NOVA rapport 8/14
- Halvorsen, R. og Hvinden, B. (2011) *Andre lands modeller for å fremme sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo, Nova, rapport 14/2011
- Hamre, J. (2006) *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2004*. Oslo, SSB
- Hem, K. (2000) Funksjonshemmedes levekår. I Romøren, T. (red.) *Usynlighetskappen*. Oslo, Akribe, ss. 239-258
- Hernæs, E., Røed, K. og Strøm, S. (2002) *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsadferd og økonomiske insentiver*. Oslo, Frischsenteret
- Holland, P. mfl. (2011a). How do macro-level contexts and policies affect the employment chances of chronically ill and disabled people. Part I: The impact of recession and deindustrialization. *International Journal of Health Services*, 41, 395-413
- Holland, P. mfl. (2011b) How do macro-level contexts and policies affect the employment chances of chronically ill and disabled people. Part II: The impact of active and passive labour market policies. *International Journal of Health Services*, 41, 415-430

- Houtenville, A., Stapleton, D., Weathers, R. og Burkhauser, R. (Eds.) (2009) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, MI, UIER
- Hvinden, B. (2003) The Uncertain Convergence of Disability Policies in Western Europe. *Social Policy & Administration*, 37(6), 609-624
- Jørgensen, A. og Clausen, S. (2007) *Aspekter ved funksjonshemmedes levekår basert på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelser*. Oslo, NOVA
- Kilian, J. (2005) *På tampen*. Sem: Forlaget aldring og helse
- Kittelsaa, A., Wik, S. og Tøssebro, J. (2015) *Levekår for personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning
- Larsen, M. og Høgelund, J. (2015) *Handicap og beskæftigelse*. København, SFI
- Larsen, B., Schademan, H. og Høgelund, J. (2008) *Handicap og beskæftigelse 2006*. København, SFI
- Legard, S. (2012) *Overgangen mellom utdanning og arbeid for unge med nedsatt funksjonsevne*, Oslo, AFI
- Legard, S. (2013) *De vanskelige overgangene*. Oslo, AFI
- Magnus, E. (2009) *Student, som alle andre*. Trondheim, NTNU, doktorgradsavhandling
- Markussen, S. og Røed, K. (2014) The impacts of vocational rehabilitation. *Labour Economics*, 31, 1-13
- Molden, T., Wendelborg, C. og Tøssebro, J. (2009) *Levekår blant personer med nedsatt funksjonsevne*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning
- Molden, T. og Tøssebro, J. (2010) Measuring disability in survey research. *ALTER, European Journal of Disability Research*, 4, 174-189
- Molden T. og Tøssebro, J. (2012) Disability measurements: Impact on research results. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 14, 340-357
- Molden T. og Tøssebro, J. (2013) Trender i yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne 1973-2007. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16, 31-47
- Nordberg, M. og Røed, K. (2009) Economic incentives, business cycles and long term sickness absence. *Industrial Relations*, 48, 203-230
- Nordrik, B. (2008) *Curriculum vitae: Ung og ufør*. Oslo, Defacto
- NOU 2007: 4 *Ny uførestønning og ny alderspensjon til uføre*
- OECD (2003) *Transforming Disability into Ability*. Paris, OECD.
- OECD (2006) *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers (vol. 1)*, Paris, OECD
- OECD (2009) *Sickness, Disability and Work*. Paris, OECD, Background paper
- OECD (2010) *Sickness, disability and work. Breaking the barriers. A synthesis of findings across OECD countries*. Paris, OECD
- Ólafsson, S. (2005) *Disability and Welfare in Iceland*. Reykjavik, Univ. in Iceland.
- Ose, S. mfl. (2009) *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim, SINTEF
- Ose, S. mfl. (2013) *Evaluering av IA-avtalen*. Trondheim, SINTEF
- Pagán, R (2009) Self-employment among people with disabilities: evidence for Europe. *Disability & Society*, 24, 217-230

- Pettersen, K. og Spjelkavik, Ø. (2015) *Evaluering av Forsøket med Arbeidsavklaringspenger (AAP) som lønnstilskudd, delrapport 2*. Oslo, AFI
- Proba (2011) *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. Oslo, Proba samfunnsanalyse, rapport 11-02
- Proba (2012). *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Oslo, Proba samfunnsanalyse, rapport 2012-10
- Rambøll (2008) *Følgeevaluering av prosjektet "Tilretteleggingsgaranti"*. Oslo, NAV
- Reegård, K. og Mandal, R. (2010) *Direktoratets trainee-program for personer med funksjonsnedsettelse*. Oslo, Fafo
- Reegård, K., Bogen, H. og Skog Hansen, I. (2011). *Med NAV på laget?* Oslo, Fafo
- Rikstrykdeverket (2003) *IA-avtalens økonomiske virkemidler, Arbeidsgivernes synspunkter og erfaringer ved bruk av virkemidlene*. Oslo, RTV utredningsavdeling rapport 7/2003
- Raaum, O., Røed, K. og Torp, H. (2002) Riktig satsing i arbeidsmarkedspolitikken? *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 116 (2), 167-184.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (2009) *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden 4. kvartalet 2008*. Stockholm, SCB, Information om utbildning och arbetsmarknad 2009: 3
- SCB (Statistiska Centralbyrån) (2014) *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2013*. Stockholm, SCB, Information om utbildning och arbetsmarknad 2014: 1
- Skarpaas, I. og Svare, H. (2014) *Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne – på ordinær måte*. Oslo, AFI
- Skog Hansen, I., og Reegård, K. (2008) *Hvordan bryte igjennom?: møte med arbeidslivet for høyt kvalifiserte personer med nedsatt funksjonsevne*. Oslo, Fafo.
- Spjelkavik, Ø. og Frøland, K. (2003) *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Oslo, AFI
- Stapleton, D. og Burkhauser, R. (Eds.) (2003) *The Decline in Employment of People with Disabilities*, Kalamazoo, MI, Upjohn Institute for Employment Research
- Stapleton, D., Houtenville, A., Weathers, R. og Burkhauser, R. (2009) Purpose, overview and key conclusions. In Houtenville, A. et al. (Eds.) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, MI, UIER, pp 1-26
- Svalund, J. og Skog Hansen, I. (2014) *Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet*. Oslo, Fafo
- Szebehely, M., Fritzell, J. og Lundberg, O. (2001) *Funktionshinder och välfärd. SOU 2001:56*. Stockholm, Fritzes.
- Tøssebro, J. (2012) *Personer med funksjonsnedsettelse på arbeidsmarkedet – kunnskapsstatus og kunnskapsutfordringer*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning
- Tøssebro, J. og Kittelsaa, A. (2004) Studying the living conditions of disabled people: approaches and problems. In Tøssebro, J. og Kittelsaa, A. (Eds.). *Exploring the Living Conditions of Disabled People*. Lund, Studentlitteratur, ss. 17-44
- Van der Wel, K. og Halvorsen, K. (2015) The bigger the worse? A comparative study of the welfare state and employment commitment. *Work, Employment and Society*, 29, 99-118

- Vedeler, J. og Mossige, S. (2009) Barriere for karriere. Personer med bevegelseshemming og deres fortellinger om veien inn i arbeidslivet. I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo, Universitetsforlaget, ss 119-131
- Vedeler, J. og Mossige, S. (2010) Pathways into the labour market for Norwegians with mobility disabilities. *Scandinavian Journal of Disability research*, 12, 273-286
- Weathers, R. og Wittenburg, D. (2009) Employment. In A Houtenville et al (eds) *Counting Working Age People with Disabilities*. Kalamazoo, MI, UIER, pp. 101-144
- Whitehead, M, mfl. (2009) *Helping chronically ill or disabled people into work: what can we learn from international comparative analyses?* Liverpool, Public Health Research Consortium
- Widding, S. (2009) Er det størrelsen det kommer an på? I J. Tøssebro (red.), *Funksjonshemming - politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo, Universitetsforlaget, ss 104-118
- Wik, S. (2010) Hva vet vi om sysselsettings situasjonen for personer med redusert funksjonsevne i Norge. Trondheim, NTNU, Masteroppgave
- Wik, S. og Tøssebro, J. (2013) *Unge funksjonshemmete i møte med NAV*. Trondheim, NTNU Samfunnsforskning
- Wik, S. og Tøssebro, J. (2014). Motivation for work among non-working disabled people in Norway in a life course perspective. *Alter – European Journal of Disability Research*, 8, 40-52



Norges forskningsråd

Drammensveien 288
Postboks 564
1327 Lysaker

Telefon +47 22 03 70 00
Telefaks +47 22 03 70 01
post@forskningsradet.no
www.forskningsradet.no

Design omslag: Design et cetera AS
Trykk: 07 Gruppen/Forskningsrådet
Opplag: 250

Oslo, oktober 2015

ISBN 978-82-12-03453-2 (trykk)
ISBN 978-82-12-03454-9 (pdf)

Publikasjonen kan bestilles og lastes ned på
www.forskningsradet.no/publikasjoner