

# INKLUDERING AV UNGE PÅ AAP – ET ARBEIDSGIVERPERSPEKTIV<sup>1</sup>

Av Heidi Nicolaisen

.....  
<sup>1</sup> Flere har bidratt til denne artikkelen og fortjener takk: Torunn Bragstad for at hun har levert tallmaterialet. Frøydis M. Bakken for at hun har gjennomført flere av intervjuene. Ivar Lima, Kirsten Nieuwejaar, Gro Askeland og Helge Hella, Gry Magnhild Strømsnes, Jostein Fredriksen og Anita Ingebrigtsen for gode kommentarer.

## Sammendrag

*Arbeidsinkludering er et ganske nytt tema innen forskning og praksis. Til tross for arbeidsgivernes sentrale rolle i inkluderingsarbeidet, vet vi lite om hva som motiverer, eller skremmer dem, hvilke oppgaver de helst gjør selv og hva de vil at NAV skal gjøre, og heller ikke om yrkesforskjeller knyttet til vellykket inkludering. I denne artikkelen undersøker vi disse spørsmålene og vi ser på unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). De er eksempel på en brukergruppe der mange står langt unna arbeidslivet.*

*Undersøkelsen bygger på kvalitative intervjuer med alle involverte aktører. Vi sammenlikner yrker der det er vanlig at unge er i arbeidstrening. Funnene er dels i tråd med tidligere forskning som viser at arbeidsgiverne motiveres av samfunnsansvar og av billig arbeidskraft, men frykter at de unge blir en belastning for dem selv og kolleger. Vi ser også at mange arbeidsgivere gjør mye for å hjelpe de unge de tar imot, for eksempel ved å gi omfattende opplæring. På tvers av yrker og bransjer ønsker de fleste arbeidsgivere det samme fra NAV: En kontaktperson som er lett tilgjengelig og som kan trå til raskt når det trengs. Hvorvidt arbeidsgiverne får det de trenger er avhengig av både organisatoriske forhold (ungdomsteam, arbeidsdeling mellom tiltaksarrangører og NAV, direkte telefon/e-post) og den enkelte veileders kunnskap, prioritering og bruk av skjønn.*

*Forskjellige yrker og bransjer har noe ulike forutsetninger for å lykkes som arena for arbeidsinkludering av unge. Forutsetningene ser ut til å være bedre i yrker der kravene til formell utdanning er relativt lave. Årsaken er at det i disse yrkene er tradisjon og systemer for opplæring på arbeidsplassen, for eksempel praksiskandidatordningen. Dessuten deltar de unge i større grad i et arbeidsfellesskap med kolleger på slike arbeidsplasser enn der oppgavene er mer spesialiserte og krever høyere utdanning.*

## Innledning

Arbeidsinkludering er et ganske nytt forskningstema i Norge og internasjonalt (se faktaboks). Det er lite sikker kunnskap om hva som skal til for å komme i arbeid for personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer (Van Berkel et al 2010, Folkehelseinstituttet 2017). Foreløpig har forskere vært mest opptatt av relasjonen mellom velferdsstatens «bakkebyråkrater» og brukere. Et hovedtema her er hvordan bakkebyråkratene (NAV-veiledere) bruker sitt skjønn når de skal realisere ambisiøse politiske målsettinger i møte med brukernes individuelle og sprikende behov i en hverdag preget av knapphet på tid og ressurser (Brodin og Marston 2013, van Berkel og van der Aa 2010, Hagelund 2016; Lipsky 2010). Arbeidsgiverne vies lite oppmerksomhet i forskningslitteraturen og det er et paradoks i og med at de spiller en avgjørende rolle i den samfunnsdugnaden det er å integrere marginaliserte mennesker i arbeidslivet. Virksomhetene er i denne sammenheng en sentral «sosialpolitisk aktør» (Midtsundstad 2008). Metodikken «supported employment» bidrar til å rette et skarpere søkelys mot arbeidsgivere fordi denne metodikken dreier seg om å bruke ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening (Frøyland og Spjelkavik 2015). Kunnskap om arbeidsgivere ses fortsatt som mangelfull og en evaluering av NAV (Sluttrapport fra ekspertgruppen 2015) konkluderer med at NAV må styrke sin kompetanse om – og kontakt med – arbeidsgivere for å lykkes med å få flere i jobb. Et brukerpålegg for arbeidsgivere<sup>2</sup> uttaler at NAV har et «stort behov for bedre kunnskap om bransjer, den enkelte bedrift konkret og kravene som stilles til kandidatene».

Problemstillingen i denne artikkelen er hvordan vi kan forstå inkluderingsbetingelser, det vil si hva som hemmer eller fremmer arbeidsinkludering, sett med arbeidsgivernes øyne. Vi har tre spørsmål som spesifiserer problemstillingen:

- 1 Hva motiverer arbeidsgivere og hva vurderer de som risiko når de har unge AAP-mottakere til arbeidstrening?

.....

<sup>2</sup> Plan for styring av tjenester rettet mot arbeidsgivere 2016–2019.

- 2 Hvilke krav stilles til de unge kandidatene i ulike typer av yrker og arbeidsplasser og i hvilken grad hemmer eller fremmer trekk ved yrkene arbeidsinkludering?
- 3 Et annet viktig tema er arbeidsfordelingen mellom arbeidsgiverne og NAV når det gjelder oppfølging av de unge. Hva ønsker arbeidsgiverne å gjøre selv og hva vil de ha bistand? Hvilke organisatoriske elementer i NAV spiller en rolle for at arbeidsgivernes behov blir møtt?

Det er sannsynlig at forutsetninger for arbeidsinkludering, heretter kalt inkluderingsbetingelser, varierer mellom yrker og bransjer fordi det stilles ulike krav til formell kompetanse og andre egenskaper. Inkluderingsbetingelser vil også variere fordi yrker ofte inngår i ulike typer av arbeidsorganisasjoner der det er større eller mindre grad av oppgavespesialisering, samarbeid mellom kolleger og samhandling med «tredjeparter» på arbeidsplassen som kunder, pasienter, barnehagebarn og så videre. For å kartlegge variasjon i inkluderingsbetingelser i ulike yrker har vi plukket ut noen yrker der det er vanlig at unge er i arbeidstrening, og det er innen helse-, pleie- og omsorgsykker, undervisning, varehandel, logistikk og håndverk.

## Bakgrunn, unge som mottar AAP og NAVS oppfølging

Unge som faller utenfor utdanning og arbeidsliv er en sentral samfunnsutfordring (Strand m.fl. 2015, Ekspertgruppen 2015) og en prioritert oppgave for NAV. Felles for alle som mottar AAP er at de har nedsatt arbeidsevne som følge av et helseproblem. Psykiske lidelser er overrepresentert blant unge AAP-mottakere og hele 56 prosent har en diagnose innenfor disse lidelsene (Sørbø og Ytterborg 2016). Felles for mange i gruppen er også at de står langt unna arbeidsmarkedet og trenger mye bistand for å komme i jobb. Blant de intervjuede ungdomsveilederne i denne undersøkelsen anslås det at om lag halvparten ikke har fullført videregående skole. I tillegg har en del unge AAP-mottakere lite sosialt nettverk og strever med å takle sosiale situasjoner (Strand m.fl. 2015).

**Tabell 1** Unge mottakere av AAP fordelt på aldersgrupper og tiltakskode. Oktober 2016

Aldersgrupper				Total
	18–19 år	20–24 år	25–29	% (N)
Finkodet tiltaksstatistikk				
Venter på vedtak, plan eller tiltak / ikke behov for tiltak	70	62	62	62 (16 407)
Utdanning	7	11	13	12 (3097)
Oppfølging	3	6	8	7 (1730)
Arbeidspraksis skjermet (tiltaksarrangør)	8	9	6	7 (1904)
Arbeidstrening (ordinært arbeidsliv)	9	10	6	7 (1781)
Andre opplæringstiltak (AMO-kurs)	1	2	2	2 (437)
Lønnstilskudd	0	1	1	1 (237)
Avklaringstiltak	1	1	2	1 (353)
Annet	0	1	1	1 (226)
Rest. Koder som hver for seg = < 1 %*	-	-	-	- (83)
(N)	(1298)	(12 421)	(12 626)	100 % (26 345**)

Kilde: NAV

- \* «tilrettelagt arbeid», «helsemessig utredning», «jobbskaping og egenet», «tilrettelegging»  
\*\* Her har vi tatt ut de som var ble «konvertert» fra andre ytelser da AAP ble innført i 2010.

I oktober 2016 mottok over 28 600 unge under 30 år AAP, det utgjør nær 20 prosent av alle AAP-mottakere.

Tabell 1 viser hvilke type tiltak unge AAP-mottakere deltar i. Her er vi mest interessert i å finne ut hvor mange av de unge som er i en form for arbeidstrening hos vanlige arbeidsgivere. Dessverre er det ikke mulig å oppgi et helt nøyaktige tall fordi en del av de som er registrert hos tiltaksarrangør («arbeidspraksis skjermet») også kan være utplassert hos vanlige arbeidsgivere. Men ved å legge sammen kategoriene «arbeidstrening» og «lønnstilskudd» ser vi at minst 8 prosent av unge AAP-mottakere er i arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Omtrent like mange er registrert i arbeidstrening hos tiltaksarrangør (skjermet).

Likevel ser vi at flertallet, hele 62 prosent, venter på et vedtak, aktivitetsplan eller tiltak eller ikke har behov for tiltak. De som er i utdanning utgjør en relativt stor andel, og her er det flere kvinner enn menn. Vi ser også at de yngste i mindre grad får utdanning i regi av NAV. Det skyldes en ny utdanningsforskrift fra 2016 som sier at de under 22 år ikke skal få slikt tiltak da dette er fylkeskommunens ansvar.

## Institusjonelle og organisatoriske rammer for oppfølging av unge

De fleste større NAV-kontor har etablert ungdomsteam, mens de små ofte har én ungdomsveileder. Ungdomsteamene er ulikt organisert, for eksempel er noen spesialisert etter ytelse, mens andre jobber på tvers av ytelser. Ungdomsveilederne følger oftest opp færre brukere og det kan også gi større rom for å følge opp arbeidsgivere. Det finnes imidlertid lite systematisk kunnskap om hvordan NAVs ungdomsveilederne følger opp arbeidsgivere og om de samarbeider med de som er spesialister på arbeidsgivere og arbeidsinkludering i NAV (jobbspesialister og markedskontakter).

Nylig er det gjort flere organisatoriske grep for å bedre oppfølging av unge og arbeidsgivere. For det første ble hundre millioner kroner fra tiltaksbudsjettet overført til arbeidsrettet oppfølging i NAV. Det skjedde etter at en evaluering viste at NAV hadde kompetanse til å drive slik oppfølging (Spjelkavik m.fl.2016). Alle fylker fikk midler til å ansette om lag 5 jobbspesialister som skal jobbe etter SE-metodikk (se faktaboks). Disse er samlet på ett av fylkets

NAV-kontor og hver jobbspesialist følger opp 10–30 brukere. Bruker beholder sin vanlige NAV-veileder, men jobbspesialisten har ansvar for all oppfølging knyttet til arbeidstreningen. Tanken er videre at alle NAV-veiledere skal ha inkluderingskompetanse og derfor er det laget en ny grunnmodul i inkluderingskompetanse i veilederplattformen, samt støttemateriell<sup>3</sup>. Dessuten ble det iverksatt en ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale i starten av 2016 der prioritert målgruppe er personer under 30 år som har nedsatt arbeidsevne og behov for bistand for å komme i arbeid, samt arbeidsgivere som tar inn denne gruppen. Da vi gjorde vår datainnsamling medio 2016 var ungdomsteam innført, men de andre organisatoriske endringene var trolig så nye at de ikke var tatt i bruk.

### Arbeidsinkludering – begrepsavklaringer

Arbeidsinkludering er et ganske nytt begrep som brukes om jobbtrening og gjennomføring av tiltak i ordinært arbeidsliv (Frøyland og Spjelkavik 2014). I Norge har tradisjonen vært at personer som står langt fra arbeidsmarkedet først skal få arbeidstrening i skjermet arbeidsmarkedstiltak slik at de kan trene på å bli klar for arbeidslivet (train then place). Erfaringen har vist at skjermede tiltak i liten grad fører utsatte grupper nærmere jobb. Brofossutvalget (NOU 2012:6) foreslo derfor økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne. Grunntanken er såkalt «*place then train*», det vi si at man raskt utplasserer personer med bistandsbehov i vanlige arbeidsplasser og deretter «fyller på» med det de trenger av kompetanse. «*Supported employment (SE)*» er en femtrinnsprosess som innebærer metodisk bruk av ordinært arbeidsliv. Innen SE skal en *jobbspesialist* bistå mennesker med nedsatt arbeidsevne til å få og beholde en lønnet jobb på det ordinære arbeidsmarkedet (41) gjennom å bidra med kunnskapsbasert «*matching*» mellom dem og arbeidsgivere og deretter med opptrening, veiledning og oppfølging av begge parter på selve arbeidsplassen (Frøyland og Spjelkavik 2014, kap. 1 og 2). Metodikken har relativt få, men lovende resultater internasjonalt og prøves ut i Norge i form av randomiserte kontrollerte undersøkelser (Folkehelseinstituttet 2017). «*Individual Placement and Support (IPS)*», eller «*Individuell jobbstøtte*» er utviklet for mennesker med alvorlige psykiske lidelser og her er jobbspesialisten integrert i et behandlingsteam.

### Aspekter ved arbeidsinkludering i ulike yrker

Vi har identifisert noen aspekter ved yrker og arbeidsplasser som kan utgjøre viktige inkluderingsbetingelser<sup>4</sup>. Aspektene bygger på foreliggende kunnskap om arbeidsliv og arbeidsinkludering. Vi refererer mer utførlig til foreliggende kunnskap lengre bak, i forbindelse med beskrivelsen av funn fra vår egen undersøkelse.

- Arbeidsgivers motivasjon
- Kompetansekrav og kompetanseutvikling i yrket/ virksomheten.
- Tredjeparter (kollega, kunder/tjenestemottakere)
- Tids-, oppgave- og arbeidsorganisering (herunder spesialisering)
- Arbeidsgivers administrative kapasitet
- Arbeidsgivers krav, forventninger og erfaringer knyttet til NAVs oppfølging

Arbeidsgiveres motivasjon er i seg selv en inkluderingsbetingelse. Dersom motivet er rekruttering, eller samfunnsansvar vil arbeidsgiver gå inn i relasjonen med bruker på en annen måte enn hvis motivet er å skaffe billig midlertidig arbeidskraft.

Kompetansekrav i yrket og mulighet for utvikling av kompetanse i virksomheten er en opplagt inkluderingsbetingelse. Med «*tredjeparter*» mener vi de som er kunder av varen eller tjenesten som virksomheten leverer. Vanligvis forstås en ansattrelasjon som en relasjon mellom to parter; arbeidsgiver og arbeidstaker, men antallet relevante parter utvides når det gjelder arbeidsinkludering. Tids- og arbeidsorganisering er en annen inkluderingsbetingelse som varierer mellom yrker og bransjer. Dersom arbeidet er organisert i team, eller som prosesser der flere ansatte er gjensidig avhengig av hverandre, kan det være ekstra krevende å inkludere en ung person med nedsatt arbeidsevne. Et

<sup>3</sup> Kun tilgjengelig fra NAVs intranett. <https://navet.adeo.no/ansatt/Fag/Arbeid+og+aktivitet/Tiltak+og+virkemidler/utvidet-oppf%C3%B8lgning-i-nav>, [http://laring.adeo.no/kurs/dispatcher?marktplacelid=689\\_402&languageid=1&siteNodelid=5117000](http://laring.adeo.no/kurs/dispatcher?marktplacelid=689_402&languageid=1&siteNodelid=5117000)

<sup>4</sup> Disse overlapper dels med punkter i SE-metodikken.

annet viktig trekk ved bransjen er om oppgavene er spesialisert, eller om den enkelte må beherske mange oppgaver for å være en fullverdig medarbeider. Videre har arbeidsgivers administrative kapasitet trolig betydning for vilje og evne til å ta imot en ung bruker da dette medfører papirarbeid og annen oppfølging.

Kvaliteten på NAVs oppfølging av arbeidsgivere utgjør også en inkluderingsbetingelse. Når arbeidsgivere får gode erfaringer med å ta imot brukere, dempes deres skepsis (Falkum m.fl. 2014). Hvorvidt NAV har organisatoriske og kompetansemessige forutsetninger til å møte arbeidsgivernes behov drøftes i et eget avsnitt lenger ut i artikkelen.

## Data og Metode

Dette er en kvalitativ komparativ caseundersøkelse basert på halvstrukturerte intervjuer og dokumentanalyse. Casene består av alle aktører som er involvert i arbeidstrening av unge AAP-mottakere i seks kommuner. Kommunene som er valgt ut ligger enten høyt, middels eller lavt på statistikken over unge som mottar AAP. I tillegg varierer det hvor store og urbane kommunene er. Vi legger mest vekt på intervjuer med arbeidsgivere i denne undersøkelsen. Vi har intervjuet totalt 16 arbeidsgivere som representerer yrker og bransjer som unge vanligvis har arbeidstrening i. I de seks kommunene har vi også intervjuet unge AAP-mottakere (19), ungdomsveiledere (17), Ledere på NAV-kontorer (7) og rådgivende overleger (6) og fastleger (3). I tillegg har vi intervjuet representanter for arbeidslivssentrene og arbeidsgiverforeningene Virke og Spekter. Alle intervjuer ble transkribert fra lydopptak og kodet i et program for tekstanalyse (NVivo).

## Arbeidsgivernes motivasjon, innsats og behov

Tabell 2 gir en oversikt over de arbeidsgiverne vi har intervjuet og kjennetegn ved virksomhetene og yrkene. Vi beskriver hvilke oppgaver brukerne har i virksomheten og hvorvidt brukerne gjør de samme oppgavene som de som er ansatt i virksomheten. Tabellen viser også hvem som har ansvar for å følge opp brukerne og arbeidsgiverne og hvilke type tiltak eller ordning

NAV-brukeren er på i forbindelse med arbeidstreningen. Videre i avsnittet redegjør vi for arbeidsgivernes erfaringer med å inkludere unge AAP-mottakere.

### Arbeidsgivernes motivasjon

Både i tidligere forskning (Falkum m.fl. 2014: 142–147) og blant våre informanter kommer det frem at arbeidsgivere ofte har et risikoperspektiv knyttet til arbeidsinkludering. De frykter mye fravær, tidkrevende oppfølging, negativ påvirkning på produktivitet og arbeidsmiljø og de er ofte usikre på hvordan de skal forholde seg til brukeren. I dette avsnittet skal vi gå nærmere inn på hva som likevel motiverer arbeidsgivere til å åpne virksomheten sin for unge AAP-mottakere. Vi går først kort gjennom hva vi vet om arbeidsgiveres motiver for arbeidsinkludering av ulike grupper fra tidligere før vi beskriver egne data.

Fra tidligere forskning vet vi at arbeidsgivere er mer motivert til å hindre frafall blant allerede ansatt arbeidskraft (fastholdelse) enn å ansette nye med nedsatt arbeidsevne (Midsundstad 2008, Schaft og Spjelkavik 2014). Dette kan være negativt for de unge som ofte har liten eller ingen arbeidserfaring. Dessuten er arbeidsgivere mer skeptiske til å inkludere personer med psykiske lidelser enn med fysiske plager (Dale-Olsen 2005), noe som er relevant i denne sammenhengen i og med at over halvparten av unge AAP-mottakere har en psykisk lidelse. Videre er ordningen med praksis plass kritisert for at unge utnyttes til gratis arbeidskraft og at denne typen arbeidstrening i liten grad resulterer i ansettelse (von Simson 2016).

Undersøkelser spriker litt når det gjelder arbeidsgiveres økonomiske motivasjon. I en undersøkelse av innvandrere i arbeidstrening, fant man både de som var motivert av å skaffe gratis arbeidskraft, og arbeidsgivere som ønsket å rekruttere nye ansatte (Sandbæk og Djuve 2012).

Vår undersøkelse viser at arbeidsgiveres motivasjon for å ta imot unge AAP-brukere er nokså lik på tvers av bransjer. Samfunnsansvar og billig arbeidskraft er de vanligste begrunnelsene.

Følelsen av samfunnsansvar er trolig større knyttet til unge brukere. I intervjuene er det flere som kobler

**Tabell 2. Trekk ved intervjuede arbeidsgivere, brukere i arbeidstrening og NAVs tiltak/oppfølging.**

Virksomhet, yrker, brukers oppgaver, oppfølgingsansvar	Tiltak i NAV
<b>Blomsterbutikk</b> med 2 fast ansatte og 3 brukere. Både fast ansatte og brukere gjør butikkarbeid, men brukerne gjør lite blomsterbinding. Arbeidsgiver følges opp av NAV og tiltaksarrangør	Lønnstilskudd og praksisplass
<b>Matbutikk</b> med 25 ansatte og 2 brukere i arbeidstrening. Både fast ansatte og brukere gjør butikkarbeid, men brukerne betjener ikke kassa. Arbeidsgiver følges opp av NAV	Tilskudd til opplæring
<b>Sykehuslager</b> (logistikk og lager). 10 ansatte. Fast ansatte og bruker gjør like oppgaver. Arbeidsgiver ble fulgt opp av NAV i samarbeid med fylkets arbeidslivssenter	Driftstilskudd og mentortilskudd tidligere, nå innleid på ordinær lønn
<b>Møbellager</b> (logistikk og lager). 13 ansatte, 2 brukere. Fast ansatte og bruker gjør like oppgaver. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd
<b>Bilverksted</b> (har fagområdene bilskadereperatør, billakerer, reservedelsfag, bilmekaniker). 14 ansatte, 2 brukere og 2 lærlinger. Følges opp av NAV, tiltaksarrangør og oppfølgingstjenesten	Lærlingstilskudd (tidligere fått lønnstilskudd)
<b>Biloppfoggeri</b> . 4 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør dels det samme som fast ansatte. Følges opp av NAV	50 prosent lønnstilskudd
<b>Bildekk og felg</b> (bilgummifag, vulkanisering). 7 ansatte og 1 bruker som snart behersker alle oppgaver de andre ansatte gjør. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd som er trappet ned over tid
<b>Betong og forskaling</b> (tømmerfag). 1 ansatt, 2 brukere. Brukerne gjør de fleste oppgaver bortsett fra beregninger, oppmåling og kundekontakt. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd og praksisplass
<b>Driftsavdeling sykehus</b> (fag innen rørlegger, VVS, tømmer, vann og avløp, elektro, låsesmed). 14 ansatte, 1 bruker. Bruker skal starte som rørleggerlærling. Følges opp av NAV	Driftstilskudd og mentortilskudd
<b>Barneskole</b> (lærere og assistenter). 13 ansatte, 1 bruker. Bruker jobber som assistent for én lærer og hjelper elever. Følges opp av NAV	Lønnstilskudd
<b>Barneskole</b> (lærere og assistenter). 50 ansatte, 1 bruker. Bruker jobber som assistent for en lærer og deltar med å hjelpe elever. Følges opp av NAV	Arbeidspraksis
<b>Barnehage</b> (førskolelærer og barne- og ungdomsarbeider). 18 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør de fleste oppgaver på avdelingen, men har ustabil oppmøte. Følges opp av NAV	Arbeidspraksis
<b>Barnehage</b> (førskolelærer og barne- og ungdomsarbeider). 9 ansatte, 1 bruker. Bruker gjør de fleste oppgaver på avdelingen, men har ustabil oppmøte. Følges opp av NAV	Vet ikke, men hun får lønn gjennom NAV
<b>Hjemmebaserte tjenester</b> (sykepleiere og helsefagarbeidere) 1 bruker og flere lærlinger. Har som mål at brukere og lærlinger skal ta mer og mer del i stell. Følges opp av NAV	Mentortilskudd
<b>Dialyseavdeling ved sykehus</b> (leger og sykepleiere). 5 ansatte, 1 bruker. Bruker kan ikke ha pasientkontakt og har oppgaver som rydding og matlaging. Følges opp av NAV og arbeidslivssenter	Driftstilskudd og mentortilskudd
<b>Avdeling for geriatri og slag ved sykehus</b> (sykepleiere og leger). 40 ansatte, 1 bruker. Bruker rydder og lager mat. Følges opp av NAV	Driftstilskudd

ansvarsfølelsen til lokalsamfunnet og «bygdas unge». Arbeidsgiveres motivasjon bør også forstås i lys av hva de faktisk *gjør* for å hjelpe de unge. Over halvparten av de 16 arbeidsgiverne vi møtte strekker seg langt. Eksempler er at de bruker mye tid på å undersøke muligheter for formell oppkvalifisering for de unge brukerne, og på å gi støtte og veiledning, også langt utover jobberelaterte tema.

Et fåtall nevner rekruttering som en viktig motivasjon for å ta imot brukere. Dette er gjerne arbeidsgivere

i distriktene som sliter med å rekruttere til enkelte yrker.

Billig arbeidskraft er en viktig motivasjon. NAVs ordninger med arbeidspraksis og lønnstilskudd virker ulikt på arbeidsgivers økonomi. Ved lønnstilskudd må arbeidsgiver dekke en andel av lønnsutgiftene. Arbeidsgiver vil neppe være motivert for dette med mindre bruker er så produktiv at innsatsen forsvarer det arbeidsgiver har i lønnsutgifter. I motsetning til

praksisplass brukes lønnstilskudd når det er realistisk at bruker nærmer seg å kunne greie en vanlig jobb.

Virksomhetene har imidlertid ulike økonomiske systemer som kan påvirker motivasjonen for arbeidsinkludering. I små private virksomheter er bunnlinja ofte følsom for små endringer og er koblet tett til arbeidsgivers privatøkonomi. Disse arbeidsgiverne kan være ekstra motivert til å ta inn NAV-brukere i arbeidspraksis fordi de ikke har råd til å ansette noen ordinært. Noen av disse sier at de ikke har mulighet til å tilby ordinær ansettelse i andre enden av arbeidspraksisen. Dette gjaldt for eksempel blomsterbutikken og forskalingsvirksomheten (se tabell 2). Større virksomheter i privat sektor kan imidlertid ha rom for å bruke egne midler på lønn. I store offentlige virksomheter, for eksempel sykehus, har ikke arbeidsgivere midler til å lønne, eller på andre måter støtte folk som er i arbeidstrening. Sitatene under illustrerer arbeidsgivernes økonomiske motiver og rammer for arbeidsinkludering i tre ulike yrker/bransjer og sektorer:

*«Nå har jeg akkurat tatt over og har mange millioner i minus. Han som eide før hadde drevet i mange år og hadde økonomisk rygggrad til å ta inn en han var usikker på i full lønn. Det har ikke jeg. Jeg må telle litt på kronene. Men jeg er absolutt villig til å prøve flere fra NAV for å finne faglærte til vårt yrke. Det er ikke bare bare. Ikke her i nord i alle fall» (arbeidsgiver, bildekk og felg)*

*«Jeg har en holdning til at de første tre månedene så taper vi penger på dem gjennom arbeid og oppfølging, de neste tre vil det være litt sånn «bob-bob». Og de siste tre månedene tjener vi bra på det. For da får vi billig arbeidskraft og en som fungerer. Så i løpet av de ni månedene skal jeg tjene på det, NAV tjene på det og gutten tjene på det» (arbeidsgiver, møbellager).*

*«Jeg har ikke lønnsutgifter på dem. Det er grunnen til at jeg får det til. Om dette hadde kostet bare tusen kroner i måneden, hadde jeg fått nei» (arbeidsgiver, driftsavdeling ved sykehus)*

**Kompetansekrav og rom for kompetanseutvikling**  
Flere unge som mottar AAP har droppet ut av videregående skole og noen av dem vi har intervjuet sier de

har slitt lenge med skolen og er demotivert for videre skolegang. For disse unge kan det være en fordel å komme inn i yrker der det er mulig å ta utdanning på arbeidsplassen. Innen noen yrker er det tradisjon og systemer for å ta formell utdanning mens man i hovedsak er på arbeidsplassen, for eksempel gjennom lærling-, eller praksiskandidatordningen. Formell utdanning er en fordel fordi det øker sjansen for å få fast eller større stilling, eller ny stilling et annet sted (Nyen 2005, Wiborg m.fl. 2013).

I virksomhetene vi har undersøkt kreves formell utdanning til de fleste yrker, bortsett fra i butikk, lager og logistikk og dels i vaktmesterbransjen. Tidligere var det større mulighet til å få fast jobb som assistent i barnehage og skole uten utdanning, men dette har endret seg. Ved hjelp av praksiskandidatordningen har mange ufaglærte innen skole og barnehage i norske kommuner fått fagbrev (Bråten og Hagen 2016) og det er vanskelig å få en ordinær jobb uten fagbrev. Vår undersøkelse bekrefter også dette.

I vårt materiale er det yrker knyttet til bilbransjen og byggebransjen som har de mest omfattende system for utdanning av unge brukere på arbeidsplassen. Det kan ha sammenheng med at det er en lang tradisjon for å ha lærlinger i disse bransjene. Også i barnehagen er det en reell mulighet til å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider gjennom praksiskandidatordningen. I de andre bransjene i undersøkelsen er det mer vanlig å gi kollegaopplæring og korte kurs. Der det kreves lengre utdanninger, for eksempel lærer eller sykepleier, er ikke utdanning i virksomheten en mulighet.

Varehandelen ser ut til å være svært velegnet som arena for arbeidsinkludering og forklaringen er i stor grad knyttet til kompetanse; det er ingen krav til formalkompetanse, arbeidsgivers opplæringskostnad – og dermed risiko – er relativt lav, og karrieremulighetene er tilstede. Det er mulig å bli butikksjef uten videregående utdanning eller årevis med erfaring. Varehandelen driver i økende grad systematisk opplæring. Nesten alle de store kjedene – for eksempel Kiwi, Meny, og Clas Ohlson – har etablert interne opplæringsopplegg. Hovedorganisasjonen Virke kan

fortelle<sup>5</sup> at det er stor interesse for å ta imot brukere fra NAV og at enkelte butikker ser dette som sin viktigste rekrutteringsarena. For eksempel har Nille rekruttert 38 prosent av sine totalt 2400 ansatte gjennom arbeidstrening. Handelsnæringen sysselsetter nesten 100 000 ungdommer og av alle sysselsatte i alderen 15–24 år er det 28 prosent som jobber i handel (Handelsrapporten 2016/2017). Det at mange unge jobber i bransjen bidrar trolig også til at bransjen er attraktiv for mange unge AAP-mottakere.

### Nytten av unge på arbeidstrening i ulike yrker

Tidligere undersøkelser viser at arbeidsgivere ofte erfarer at brukere på tiltak har for lav produktivitet til å forsvare en ordinær ansettelse, men at de likevel gjør nytte for seg (Spjelkavik m.fl. 2014: 149–150). Arbeidsgiverne i vår undersøkelse forteller om vidt forskjellig nytteverdi av brukerne, alt fra at bruker ikke tilfører noe av nytte til at de er like nyttige som ordinære ansatte. Det vanligste er at de ikke er like produktive som vanlige ansatte, eller ikke mestrer alle oppgaver. Dette ligger også i sakens natur i og med at de unge har nedsatt arbeidsevne og lite arbeidserfaring. Arbeidsgiverne synes det er motiverende når de unge utvikler over tid og gradvis blir mer nyttige og selvstendige. Flere hadde erfaring med brukere som verken var til nytte eller viste potensiale. I slike tilfeller foretrakk arbeidsgivere å avslutte arbeidstreningen, men mange var tålmodige og avsluttet først etter perioder opp mot et år.

I den grad det er noen systematiske yrkes- og bransjeforskjeller når det gjelder arbeidsgivers nytte av unge på arbeidstrening, ser det ut til å være knyttet til både kompetanse, arbeidsorganisering og oppgavespesialisering. I bransjer der kjerneoppgavene krever høy spesialisert kompetanse, som for eksempel enkelte sykehusavdelinger, kan ikke unge som mottar AAP gjøre de samme oppgavene som de ordinære ansatte. Vi intervjuet arbeidsgivere ved to slike avdelinger og begge fortalte at de unge brukerne drev med rydding og matlaging og hadde minimalt med pasientkontakt. De andre ansatte var sykepleiere og leger som drev med behandling og pleie av pasienter. Slike kontekster kan

fungere dårligere som arena for arbeidsinkludering fordi brukeren i mye mindre grad kan inngå i et arbeidsfellesskap der hun gjør de samme oppgavene som flertallet av de fast ansatte. De kan bli inkludert i personalmøter og det kollegiale, men ikke i selve arbeidsprosessen. Det å inngå i et kollegialt arbeidsfellesskap er trolig et berikende aspekt ved å jobbe for de fleste, men kanskje særlig for unge mottakere av AAP. Flere av disse beskrives av arbeidsgiverne og NAV-veilederne som å ha et ekstra stort behov for å være del av et sosialt fellesskap og er sårbare og usikre. Sitatene under illustrerer forskjell i arbeidssituasjoner der unge brukere er en del av arbeidsfellesskapet og ikke.

*«På dialysen er pasientene veldig syke og sårbare, så vi måtte holde henne unna oppgaver som har med pasientene å gjøre. Vi hadde vel kanskje ikke så stor nytte av henne. I gode perioder så pusla hun på litte grann. Men hun var jo umoden og klarte ikke helt på huske på ting hun skulle gjøre og hun var uerfaren i livet. Så jeg tenker at det å ha tjueåringer ute i arbeidspraksis ... jeg vet ikke om det er det som er det riktige»* (Arbeidsgiver, dialyseavdeling sykehus).

*«Han er veldig usikker på seg selv og redd for å gjøre feil selv om han innerst inne vet hva som er rett. Det skyldes vel sikkert det som har vært med mobbing i oppveksten. På dagtid når alle er her går det greit, for da spør han om hjelp også får han bekreftelse på at det han hadde tenkt var riktig. Men jeg kan ikke bruke ham til en ekstrajobb der han plutselig blir alene, da blir han veldig utrygg»* (Arbeidsgiver, bildekk og felg)

### Arbeidsgivernes og «tredjeparters» krav til brukerne

Vellykket arbeidsinkludering krever at brukeren fungerer i rollene som ansatt, kollega og som «leverandør» av virksomhetens vare eller tjeneste. I ulike yrker varierer det hvem som er såkalte tredjeparter, det vil si kollegaer og mottaker av vare/tjeneste. I dette avsnittet skal vi beskrive hvilke krav arbeidsgiverne stiller til de unge og hvordan ulike parter rammes dersom de unge ikke greier å møte kravene.

I alle yrker vektlegger arbeidsgiver at bruker må være interessert i å jobbe og at de må like bransjen. Interesse

.....  
<sup>5</sup> Intervju med seniorrådgiver i Virke Marthe Buaas.



for bil er avgjørende i bilbransjen og interesse for blomster i blomsterbutikken. I barnehage, skole og sykehus må du like å jobbe med mennesker. Videre krever alle arbeidsgivere at brukerne møter presis, ikke ruser seg og er høflige og velstelte, men det varierer hvor mye ulike arbeidsgivere vektlegger de ulike kravene. I omsorgsykker vektlegges det mer at de ansatte må være velstelte, mens arbeidsgiverne innen lager, logistikk og håndverksyrkene var mindre opptatt av dette. I bransjer der barn er mottakere av tjenesten er det i tillegg et krav at brukerne er gode rollemodeller. For eksempel var det en rektor som bruker dekke til tatoeringer som ble ansett å være upassende. Brukere som «satt» mye på mobiltelefonen i arbeidstiden ble også nevnt som et problem av flere.

Forsentkomming og høyt fravær er problematisk overalt, men spesielt der arbeidet er organisert etter faste åpningstider eller vaktskift. Eksempler er butikker, pasientrettede sykehusavdelinger, barnehager og skoler. Selv om det er aksept for at unge AAP-mottakere har utfordringer, blir det misnøye blant arbeidsgivere og kolleger dersom oppmøtet er svært ustabil. Det hjelper dersom brukerne er flinke til å gi beskjed når de ikke kommer. Dessuten motiveres arbeidsgivere til å fortsette arbeidstreeningen når bruker forbedrer seg. Imidlertid er det noen av arbeidsgiverne som har erfart at oppmøtet forblir lavt og ustabil. I noen av disse tilfellene ble brukerne oppfattet som for syke til å makte å forbedre seg. En håndfull arbeidsgivere hadde slike erfaringer og de viser at det er dilemmaer knyttet til å søke arbeidstreening i ordinært arbeidsliv så tidlig som mulig. Sitatet under illustrerer:

*«Det å klare å stå i jobb når du har psykiske lidelser, som bipolar og sånne diagnoser, er ikke lett. De vil alltid ha dårlige perioder....Jeg har tenkt mye på hva slags arbeid som kan passe for dem. Det kan ikke være et arbeid der det er behov for at du er tilstede. Som sykepleier må du komme på jobb og gjøre jobben din. Så det må være et mye mer fleksibelt arbeidssted» (arbeidsgiver, dialyseavdeling sykehus).*

Nok et vanskelig tema er informasjon til arbeidsgiver og kolleger om brukers helsemessige utfordringer. Regelen er at diagnoseopplysninger er taushetsbelagt

og at bruker må godkjenne at det informeres om dette. Uten noen form for informasjon om brukers problemer blir det vanskelig for arbeidsgiver å tilrettelegge arbeidssituasjonen og det blir lett misnøye blant kolleger. Det virker som NAVs praksis varierer og at den individuelle veilederens skjønn ofte styrer hva slags informasjon arbeidsgiver får. Noen følger hovedregelen om taushet strengt, mens andre finner en måte å informere på. Sitatet under handler om en ung kvinne som gjennom arbeidstreening har blitt vesentlig friskere og er i ferd med å få et normalt liv og starte som lærling. Dette etter å ha levd isolert gjennom flere år og ha droppet ut av videregående skole. Både hun og arbeidsgiver sier det er avgjørende at alle ble informert om hennes sosiale angst da hun skulle starte arbeidstreeningen.

*«Det er en forutsetning [at det informeres om diagnose] i alle fall når det gjelder angst. Jeg var veldig tydelig på det da jeg informerte avdelingen her: Nå kommer det en jente og hun har angst. På første møtet [med kollegene] kom hun inn og stressa mer og mer med hendene og måtte etter hvert gå ut. Da var det ingen kommentarer eller brumming eller noe sånt. Bare aksept. Hun måtte få gå for seg selv, også kunne hun komme tilbake når hun følte for det» (Arbeidsgiver, driftsavdeling sykehus).*

I materialet er det også arbeidsgivere som har erfart at arbeidsinkluderingen blir for belastende for kolleger og går utover kollegenes mulighet til å gjøre jobben sin. Unge AAP-mottakere har ofte stort sosialt behov, særlig for kontakt med eldre og mer erfarne ansatte, og noen står i fare for å bli en belastning for sine kolleger. Dette var særlig en erfaring i «omsorgsykene» innen helsesektoren og barnehager, og barneskoler. Illustrasjonen under er fra en leder i en barnehage:

*«Når det blir en belastning for de ansatte i form av mer arbeid, som går utover det å være sammen med ungene og ha fokus på dem, da må vi si stopp. De [unge] har ofte et voldsomt behov for å bli sett og hørt og møtt, og hvis det behovet er større enn vi greier å imøtekomme, hvis det går utover jobben, så må vi si stopp. Men som oftest så er det en kjempegod hjelp for oss å ha en ekstra voksen person» (Arbeidsgiver, barnehage)*

## **Forventninger til NAV og NAVs evne til å innfri disse**

I dette avsnittet skal vi beskrive hvilke forventninger arbeidsgiverne har til NAV og hvordan NAV møter dette. Hvilke oppgaver ønsker arbeidsgiverne å gjøre selv og hva vil de ha hjelp fra NAV til? Et viktig spørsmål er også hvilke organisatoriske elementer i NAV som spiller en rolle for at arbeidsgivernes behov blir møtt.

Alle de intervjuede arbeidsgiverne beskriver sin hverdag med at de er presset på tid og har mye ansvar for virksomhetens leveringsevne, samt personalarbeid og administrasjon. Det å drive arbeidsinkludering er noe som kommer i tillegg til dette. De arbeidsgiverne vi har intervjuet legger likevel en betydelig innsats og tålmodighet i oppgaven med å følge opp de unge AAP-mottakerne og opplever det som meningsfullt. De har imidlertid lav toleranse og liten tålmodighet med at NAV ikke bistår dem når de trenger det. Det at NAV gir arbeidsgiverne det de trenger når de trenger det er derfor vesentlig for vellykket arbeidsinkludering. I punktene under spesifiserer vi hva arbeidsgivere ønsker fra NAV. Her var det liten forskjell mellom yrker/bransjer, bortsett fra at man innen håndverksyrker opplevde papirarbeid som en større belastning enn i andre yrker:

*Tilgjengelighet:* Alle ønsker stor tilgjengelighet, det vil si direkte telefonnummer og e-postadresse til NAV-veileder, og gjerne mobiltelefonnummer. Det å måtte ringe det felles telefonnummeret til NAVs kontaktsenter oppleves som svært tungvint, og noen få av arbeidsgiverne vi intervjuet måtte bruke dette telefonnummeret. Det ser ut til å være opp til det enkelte NAV-kontor om veilederne har mobiltelefon. Av de seks kontorene vi intervjuet ved, var det to som ikke hadde mobiltelefon. Når det gjelder å gi arbeidsgiver direkte e-postadresse og telefonnummer, så er dette i stor grad en beslutning som gjøres av den enkelte veileder. Flertallet av ungdomsveilederne vi intervjuet hadde gitt arbeidsgiverne slik kontaklinformasjon.

*Rask respons:* Det er viktig at NAV reagerer raskt når det oppstår et problem. Arbeidsgiver henvender seg gjerne til NAV når de har et problem og da oppleves det lenge å vente på svar i mer enn noen få dager.

*Én kontaktperson/koordinert arbeidsgiverkontakt:* Mange arbeidsgivere mener det er avgjørende å ha en fast kontaktperson som de kjenner og har tillit til, og som også kjenner bruker samt den felles historikken som arbeidsgiver og bruker har. I følge oppfølgings- og tilretteleggingsavtalen skal arbeidsgivere som tar imot ungdom ha én kontaktperson. Organiseringen i NAV gjør imidlertid at det kan være utfordrende å få dette til, for eksempel hvis NAV-veilederen har sykefravær eller er i permisjon. Dersom en jobbspesialist skal bistå, er det meningen at bruker skal beholde sin vanlige veileder, men at jobbspesialisten «tar over» kontakt med både bruker og arbeidsgiver mens arbeidstreningen pågår. Foreløpig er det få erfaringer med hvordan dette fungerer. I Oslo var det et eksempel er der en arbeidsgiver ba om å bli fulgt opp av tiltaksarrangør heller enn av NAV. Det var fordi NAV hadde én kontaktperson per bruker – og dermed mer enn ti forskjellige kontaktpersoner som arbeidsgiver måtte forholde seg til da denne arbeidsgiveren hadde tatt inn mange brukere. Tiltaksarrangøren hadde derimot én som fulgte opp alle brukere hos samme arbeidsgiver. Vi har også ett eksempel der fylkets arbeidslivssenter bistår med å lage overordnede rammeavtaler for arbeidsinkludering med store virksomheter. Da samarbeider også arbeidslivssentret med NAV-veiledere om videre oppfølging av arbeidsgivere. Vårt materiale tyder samlet på at én kontaktperson er viktig, og at det er viktig at ulike aktører i NAV og tiltaksarrangører koordinerer sin kontakt med arbeidsgivere slik at arbeidsgiverne ikke blir «nedrent» av ulike aktører.

*Avlastning med papirarbeid:* Noen arbeidsgivere, særlig de små innen håndverk og varehandel, vil ha bistand med papirarbeid og ønsker at møter foregår hos dem. For dem er det lettere å ta imot brukere hvis NAV avlaster med dette. NAV-veilederen som følger opp eieren av den lille betongbedriften fyller ut alle papirer og bringer dem til ham for orientering og signering. For ham er dette avgjørende for at han tar imot brukere.

*Informasjon om brukers utfordringer/diagnose:* Flere arbeidsgivere nevner at taushetsplikt om diagnose og brukers utfordringer er et problem. Uten slik informasjon kan de ikke på noen god måte tilrettelegge brukers arbeidssituasjon, eller forberede kolleger.

*Oppfølging underveis:* På dette punktet spriker tilbakemeldingene. De fleste sier at de fikk mye oppfølging i starten, men at det så blir sjeldnere. Flere blir fulgt opp hver tredje måned og det har trolig sammenheng med at flere tiltak gis for tre måneder av gangen. Noen arbeidsgivere ønsker bare kontakt med NAV når de selv har behov, mens andre ønsker at NAV ringer jevnlig. Flere nevner at de trenger å kunne «trekke i nødbremsen» hvis arbeidstreningen overhodet ikke fungerer. Mindre problemer med brukeren vil de gjerne løse selv, men de vil ha bistand fra NAV dersom de vil avslutte arbeidstreningen. Noen sier også at det ville senke deres terskel for å ta imot brukere dersom de fikk informasjon i forkant om at det er mulig å avslutte arbeidstrening som ikke fungerer.

*Avklaring av målet for arbeidstrening:* I SE-metodikken er ansettelse av bruker målet (von Simson 2016 m.fl.). Likeledes er lønnstilskudd et tiltak som skal brukes bare dersom ansettelse er realistisk. De færreste arbeidsgivere vil love ansettelse før de kjenner kandidaten, og kan bli skremt fra å ta inn brukere på lønnstilskudd hvis NAV krever fast ansettelse før arbeidsgiver kjenner brukeren. Dette påpekes av representanter for arbeidslivssentrene og av enkelte arbeidsgiverforeninger. Det kan derfor være avgjørende at NAVs veiledere formidler denne forventningen på en klok måte og ikke presenterer dette som et krav til arbeidsgiver i utgangspunktet, men at det kan være et mål på sikt.

Flere undersøkelser viser at jobbspesialister kan være avgjørende. Dersom prosessen støttes av jobbspesialister (se faktaboks) er det større sjanse for at arbeidsgivere åpner virksomheten for arbeidspraksis og at støtte fra jobbspesialist kan være mer avgjørende for arbeidsgiveres motivasjon enn økonomiske støtteordninger (Falkum m.fl. 2014). De som følger opp unge er imidlertid ikke jobbspesialister<sup>6</sup>. Da vi gjorde vår undersøkelse var jobbspesialistene i liten grad involvert i oppfølging av ungdom. Generelt er det argumentert for at NAV-ansatte har dårlige forutsetninger for kontakt med – og kompetanse om – arbeidsgivere. Det forklares dels med at mye av kontakten med

arbeidsgivere er outsourcet til tiltaksarrangører (Hagelund 2016) og dels med at «vanlige» NAV-veiledere har så mange brukere («stor portefølje») at de ikke har kapasitet til å følge opp arbeidsgivere. Ungdomsveiledere har færre brukere og dermed mer rom for arbeidsgiverkontakt. Kompetanse kan imidlertid være et problem også for dem. NAV som organisasjon har utfordringer knyttet til systematisk kompetanseutvikling. Dette skyldes at NAV-veiledere har svært ulik utdanningsbakgrunn og at opplæring på arbeidsplassen ofte foregår «skulder-ved-skulder» med kolleger. Dette fører til at utviklingsarbeid i organisasjonen kan bli hoc-preget og usystematisk (Bay m.fl. 20xx). Begrepet «taus kunnskap» (Polanyi 1966) kan derfor passe godt for å beskrive mange NAV-veilederes kunnskap om arbeidsgivere. Taus kunnskap er en type erfaringskunnskap som er lite systematisert, og dermed vanskelig å overføre til andre.

Vår undersøkelse tyder på at NAVs evne til å gi arbeidsgivere det de trenger, avhenger av organisatoriske ressurser ved det enkelte NAV-kontor (mobiltelefon, antall brukere som skal følges opp per veileder, kompetanse i ungdomsteam) og at ulike aktører som jobber med arbeidsinkludering har en koordinert innsats overfor arbeidsgiver. Dessuten er den enkelte veilederes kompetanse, skjønn og prioriteringer fortsatt viktig for hvor god oppfølging arbeidsgiver får. Sitatet under er fra en NAV-veileder og det illustrerer at det til en viss grad er opp til den enkelte veileder hvor mye kontakt hun har med arbeidsgiver. Det viser også at arbeidsgiverkontakten kan være liten fordi mange NAV-kontor har outsourcet den til tiltaksarrangør:

*«Jeg skulle nok vært mer påkoblet [arbeidsgiver]. Jeg kom fra Aetat, men det var liksom ikke noe verdt lenge da vi ble NAV. Det ble fryktelig mye snakk om ytelser. Vi har fjernet oss fra arbeidslivet. Jeg har jo noen arbeidsgivere som jeg har brukt over flere år som jeg har nær kontakt med, men det er en stor og dårlig samvittighet. Årsaken er at vi har for mye å gjøre og at rutinene ikke er innarbeidet. Da jeg jobbet i Aetat var jeg ute hver dag. Nå er det [navn på tiltaksarrangør] som har den typen kontakt og det er synd.» (Ungdomsveileder).*

.....  
<sup>6</sup> Se bakgrunn.

## Oppsummering og avsluttende diskusjon

Arbeidsgivere har flere motiver for å ta inn unge AAP-mottakere i virksomheten. De motiveres både av samfunnsansvar og av muligheten for billig arbeidskraft. Unge AAP-mottakere har lite arbeidserfaring og om lag halvparten har ikke fullført videregående skole. Derfor trenger de mer oppfølging enn mange eldre brukere. Mange arbeidsgivere er villige til å legge en stor innsats i å følge opp de unge, for eksempel bidra til at de får fagbrev. Arbeidsgivere ser også en risiko ved å åpne virksomheten for arbeidstrening; de frykter at det kan påvirke arbeidsmiljøet negativt og at oppfølgingen blir for tidkrevende både for dem selv og kollegaer. Dette er felles for de fleste arbeidsgivere.

Denne artikkelen har imidlertid vist at den ene arbeidsgiver ikke er den annen lik når det gjelder arbeidsinkludering. Til en viss grad varierer muligheten for vellykket arbeidsinkludering systematisk mellom ulike yrker og bransjer. Dette poenget er lite fremhevet i litteraturen om arbeidsinkludering og innen SE-metodikk (se for eksempel Frøyland og Spjelkavik 2014). Det kan like fullt være nyttig kunnskap for de som praktiserer arbeidsinkludering. Yrker og bransjer stiller ulike utdanningskrav til brukeren, de varierer med tanke på hvilke utdanning kollegene har, hvilke system for kompetanseutvikling som finnes i virksomheten og hvor spesialiserte arbeidsoppgavene er. Varehandel, bilbransje og barnehage er eksempler på yrker/bransjer som har gode rammer for arbeidsinkludering fordi utdanningskravene er relativt lave. De har dessuten lærlinge- og praksiskandidatordninger i disse yrkene og det gjør det mulig å utdanne seg mens man er i arbeidspraksis, noe som kan være avgjørende for unge brukere som ikke makter å gå tilbake til skolebenken. I disse yrkene er det dessuten slik at de unge brukerne og flertallet av kollegaene utfører omtrent de samme arbeidsoppgavene. Det er med andre ord ofte relativt lav grad av oppgavespesialisering. Dermed inngår brukeren i et reelt arbeids- og oppgavefelleskap. Flere unge AAP-mottakere er preget av at de har sosiale utfordringer og har behov for å inngå i denne typen fellesskap på arbeidsplassen. Motsatt eksempel er spesialiserte sykehusavdelinger. Der er de fleste kollegaer sykepleiere og de unge kan i liten grad delta i noe arbeidsfellesskap. Sykepleierutdanning er heller ikke tilgjengelig gjennom lærlingeordning.

Vellykket arbeidsinkludering er også avhengig av at arbeidsgivere får det de trenger av NAV. Arbeidsgivere på tvers av yrker trenger stort sett det samme; de trenger én kontaktperson som er tilgjengelig via mobiltelefon og/eller direkte e-postadresse og telefonnummer. De trenger også rask respons når det oppstår større problemer knyttet til bruker. Noen arbeidsgivere ønsker hyppig oppfølging fra NAV, andre ikke. NAVs evne til å levere det arbeidsgiverne trenger varierer. Variasjonen skyldes både organisatoriske forhold og er relatert til den enkelte veileders kompetanse, skjønn og prioritering. Fortsatt opplever en del arbeidsgivere NAV som utilgjengelig fordi de ikke har direkte adgang til å kontakte veileder. Hvorvidt veileder har mobiltelefon bestemmes gjerne på kontornivå, mens den enkelte veileder, eller ungdomsteam, bestemmer om hun gir arbeidsgiverne adgang til sin e-post og direkte telefonnummer.

Det virker også som det er opp til den enkelte veileder å finne ut hvordan hun håndterer taushetsplikten knyttet til brukerens utfordringer og diagnose overfor arbeidsgiver. For arbeidsgiver er det vanskelig å tilrettelegge arbeidsoppgaver og forberede kolleger dersom hun ikke har slik informasjon. Noen veiledere praktiserer taushetsplikten strengt, mens andre finner måter å informere arbeidsgiver på. Det at veiledere praktiserer tilgjengelighet og taushetsplikt ulikt, illustrerer at mye kunnskap om hvordan man bør yte service til arbeidsgivere i NAV er «taus», det vil si at det er en erfaringskunnskap lært gjennom praksis. Den er dermed usystematisk og ikke så lett å overføre til andre.

Om arbeidsgiverne får det de trenger er også relatert til organisatoriske forhold, for eksempel hvor mange brukere veileder har ansvar for. Både i ungdomsteam og blant jobbspesialister er det etablert at man ikke bør ha noe særlig mer enn 30 brukere hvis man skal følge opp både bruker og arbeidsgiver på en god måte. Innføringen av både ungdomsteam og jobbspesialister kan trolig bedre NAVs oppfølging av arbeidsgivere. Vår undersøkelse tyder på at de som jobber i ungdomsteam har mer kontakt med arbeidsgivere, og dermed også får mer arbeidsmarkedskompetanse.

Men grad av arbeidsgiverkontakt varierer fortsatt mye mellom kontorer og mellom ulike veiledere ved

samme kontor. Dette tyder på at det individuelle skjønn, kunnskap og prioritering fortsatt spiller en stor rolle for hva slags oppfølging arbeidsgivere får. Fordi jobbspesialistene er så ferske i NAV vet vi foreløpig lite om hvordan de påvirker oppfølging av arbeidsgivere, og om de og ungdomsveilederne greier å koordinere arbeidsgiverkontakten på en god måte. Imidlertid ligger den store organisatoriske ambivalensen knyttet til arbeidsinkludering og oppfølging av arbeidsgivere et annet sted: Det at svært mye av kontakten med arbeidsgivere er outsourcet til tiltaksarrangører medfører at NAV-veilederne har mindre kontakt med – og kompetanse om – arbeidsgivere.

## Referanser

Bay, Ann-Helén, Breit, Eric, Fossetøl, Knut, Grødem, Anne Skevik Terum, Lars Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Brodkin, Evelyn Z. og Marston, Gregory (2013) *Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Djøf Publishing, København.

Bråten, Mona og Anne Hagen Tønder (2017). *Gjør fagbrevet en forskjell? Barne- og ungdomsarbeiderenes stilling i barnehage og skole*. Fafo-rapport 2017:1. Oslo: Fafo

Dale-Olsen, Harald, Hardoy, Inés, Storvik, Aagot og Torp, Hege (2005) *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Falkum, Eivind, Schafft, Angelica og Spjelkavik, Øystein (2014). «Arbeidsgivernes rolle i inkluderingen», i: Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (red). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Folkehelseinstituttet (2017). *En systematisk oversikt. Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Frøyland, Kjetil og Spjelkavik, Øystein (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hagelund, Anniken (2016) «The activation profession: Coaching and coercing in the welfare services», *International journal of Public Sector Management*, vol. 29, 725–739.

Handelsrapporten 2016/2017. Virke. [https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/handelsrapporten-20162017/?gclid=CN\\_gg8Cj-9ICFU9JGQodRm8MD](https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/handelsrapporten-20162017/?gclid=CN_gg8Cj-9ICFU9JGQodRm8MD)

Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation

Midsundstad, Tove (2008) «Virksomheten som sosialpolitisk aktør». *Tidsskrift for velferdsforskning* 11(1), 17–33.

NAV (2016) Plan for styring av tjenester rettet mot arbeidsgivere. Arbeidsbeids- og tjenesteavdelingen – arbeidsmarkedsseksjonen 01.03.2016.

NOU 2012:6. *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet.

Polanyi, Michael (1996) «The Tacit Dimension», i: Doubleday & co, reprinted Peter Smith, Gloucester, Mass, 1983, «Tacit Knowing».

Sanbæk, Miriam Latif og Djuve, Anne-Britt (2012) *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder I NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Oslo: Fafo

Schafft, Angelika og Spjelkavik, Øystein (2014) «Arbeidsgiveres erfaringer med inkludering», i: Frøyland, K. og Spjelkavik, Ø. (red). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Sluttrapport fra Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Oslo

Spjelkavik, Øystein, Mamelund, Sverre-Erik og Schafft, Angelika (2016) *Inkluderingskompetanse i NAV. Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV*. Oslo: AFI.

Strand, Ann Hege, Bråthen, Magne og Grønningsæter Arne Backer (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Oslo: Fafo

Sorbø, Johannes og Ytterborg, Helene (2016) Arbeidsavklaringspenger: Hva har skjedd med de som har passert fire år? *Arbeid og velferd*, nr 3 2016, 123–134.

Van Berkel, Rik, van der Aa, Paul og van Gestel, Nicolette (2010). «Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies», *European Journal of Social Work*, Vol. 13 No 4, 447–463.

Von Simson, Kristine (2016) «Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole». *Søkelys på arbeidslivet* 3, vol. 22, 247–286.

Wiborg, Øyvind, Børing, Pål. & Skule, Sveinung. (2013) *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet. En studie av formell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*. NIFU-rapport 2013–8. Oslo: NIFU.