



13. juni 2012

Høring – NOU 2012:6 Arbeidsrettede tiltak

Cerebral Parese-foreningen har gjennomgått høringsnotatet, og ønsker å avgi høringsuttalelse med følgende hovedpunkter:

- ♦ CP-foreningen støtter utvalgets forslag om økt bruk av tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet
- ♦ Kvalitet i arbeidsrettede tiltak må innebære tilgang på diagnosekunnskap
- ♦ Feltet trenger mer kunnskap og utredning
- ♦ Inkluderingspolitikken trenger flere gode virkemidler
- ♦ Det er behov for forsterket innsats overfor de som står lengst fra arbeidsmarkedet
- ♦ Tiltak for å redusere ventetid må utvikles
- ♦ Tiltaksspekteret kan gjerne forenkles
- ♦ TULT er et godt egnet virkemiddel for personer med medfødte funksjonsnedsettelse
- ♦ Kommentarer til de tre modellene

Drømmen er å komme i arbeid – støtte til utvalgets forslag om økt bruk av tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet

Mennesker med cerebral parese har i ulik grad reduserte muligheter for å delta i arbeidslivet. Flertallet vil kunne klare seg i ordinært arbeidsliv, med noe støtte. Den foreliggende utredningen har imidlertid fokus på de som trenger til dels betydelig bistand for å kunne ta del i arbeidslivet. Vårt klare inntrykk etter møte med unge og voksne med CP er at drømmen er å komme i arbeid, også for de som har store funksjonsnedsettelse, og at tiltakene dessverre er mangelfulle.

Voksne personer med CP som har skaffet seg utdanning og er i jobb har i mange tilfeller måttet kjempe for dette. Dels handler det om å overkomme sin egen funksjonsnedsettelse, og de senfølger som en del opplever allerede i 30-40 årsalderen i form av kroniske smerter, feilstillinger og økt trettbarhet. Dels handler det om mangel på støtte, kanskje som følge av manglende kunnskap, i skole og atferingsløp. Det er overraskende at det fortsatt gis så liten støtte til unges ønske om utdanning og jobb. Det er for mange eksempler på at unge innvilges uførepensjon uten at utdanning og arbeidspraksis er forsøkt ut mer systematisk.

CP-foreningen støtter derfor utvalgets forslag om økt bruk av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv.

Kvalitet i arbeidsrettede tiltak må innebære tilgang på diagnosekunnskap



Det har de siste årene vært satt økt fokus på deltakelsesdimensjonen i behandling og oppfølging av mennesker med cerebral parese. Dette er positivt, og understøtter at det er den enkeltes evner, muligheter og motivasjon som skal ligge til grunn for intervensjoner som igangsettes.

Det er positivt at det er satt i gang et systematisk oppfølgingssystem for barn med CP (CPOP), det gir muligheter til å få mer kunnskap om forløp knyttet til diagnosen generelt, og til grad av funksjonsnedsettelse. Norge ligger i dag i front når det gjelder forskning på voksne med CP. Dette er svært positivt, men fortsatt er det mye som mangler.

Det er de siste årene satt økt fokus på at det i tillegg til motoriske vansker også følger med kognitive utfall, og at disse krever utredning. Dette er utfall som mennesker med CP har levd med hele sitt liv, og som de uten at det utredes ikke vil ha begrepsapparat for å forklare overfor attføringspersonell eller arbeidsgivere. Det er viktig å vite at dette ikke nødvendigvis innebærer reduserte evner, men at det kan være vansker som krever tilpasning for at personen skal fungere i en jobbsituasjon.

Uten diagnosekunnskap vil det ikke være mulig å veilede i forhold til utdanning eller arbeid, og uten diagnostisk utredning og kartlegging av den enkelte vil det ikke være mulig å veilede spesifikt i forhold til utdanning eller jobb. CP-foreningen vil påstå at det i dag skjer alt for dårlig kartlegging i Nav og tiltaksbedrifter før personer plasseres i oppfølgingskategorier og konkluderes når det gjelder arbeidsevnevurdering.

CP-foreningen mener kvalitetsutvikling må innebære at attføringspersonell og veiledere i Nav må tilføres mer kunnskap om ulike former for funksjonsnedsettelse. En organisering som innebærer økt bruk av team der også helsepersonell inngår vil også bety en forbedring.

Forskning og kompetanseutvikling – forsterket innsats overfor de som står lengst fra arbeidsmarkedet

CP-foreningen støtter utvalgets vurdering om at det er behov for en forsterket forskningsinnsats når det gjelder arbeidet for personer med nedsatt arbeidsevne. Utvalget viser blant annet til behovet for:

«...mer forskning på behovene og tilbudet til de som står lengst unna arbeidslivet, tiltaket varig tilrettelagt arbeid og de brukergruppene som er aktuelle for denne type tiltak. Dette inkluderer blant annet behov for kunnskap om tilbudet i de kommunale dagsentrene.» (NOU 2012:6, s285).

CP-foreningen vil her vise til Helsedirektoratets Nevroplan 2015, der det framgår at tilbud av typen dagsenter er blitt redusert de siste årene, og at flere har behov for denne type tiltak.

Personer med CP som har redusert håndfunksjonen strever med å finne egnede arbeids- og aktivitetstilbud, fordi mange type aktiviteter og arbeidstilbud i skjermede virksomheter som tilbys forutsetter relativt god håndfunksjon. Det er derfor viktig at tilbudene som gis er tilpasset ulike former for funksjonsnedsettelse. CP-foreningen vil i denne sammenheng framheve Marensro i Skien, som en bedrift som har satset på tilpasning til brukernes funksjonsevne ved å ta i bruk ny teknologi og bryterelektronikk. I tillegg til å tilpasse arbeidssituasjonen, har bedriften også fått avtale med kommunen om at fysioterapitjeneste tilbys på arbeidsplassen i stedet for at deltakerne må fraktes i spesialtransport til fysisk institutt annet sted i byen. Dette gjør at kreftene til den enkelte kan økonomiseres på en god måte. CP-foreningen mener at det også i framtiden vil være behov for flere av denne typen spissede tilbud i skjermet virksomhet.

CP-foreningen erfarer at ansatte som arbeider tett opp mot brukerne ofte har et fagpolitisk



engasjement i forhold til deltakergruppen og er i stand til å utvise et faglig godt skjønn. Det er viktig at denne kompetansen tas i bruk i framtidig utviklingsarbeid og innovasjon. CP-foreningen mener det er viktig å sikre at disse kompetansemiljøene kan bestå videre, og gis mulighet for videreutvikling.

Inkluderingspolitikken trenger flere gode virkemidler

Denne kompetansen bør også prøves i forhold til implementering i ordinært arbeidsliv, med sikte på å tilpasse ordinære arbeidsplasser til brukere med nedsatt funksjonsevne. Utvalget konkluderer på side 285: «I lys av at utvalget ønsker et sterkere fokus på ordinært arbeidsliv som arena for tiltakene, anbefales det at FOU-innsatsen bør prioritere dette feltet.» CP-foreningen mener at FOU-innsatsen ikke bør avgrenses til tiltak rettet mot personer med enkle funksjonsnedsettelse, men også ha som mål å utvikle meningsfulle tilbud til personer med sterkt redusert funksjonsevne. Inkluderingspolitikken synes å være i mangel av gode virkemidler, det bør derfor satse mer på innovasjon for å sikre større mangfold i tilbudene og større omfang.

For øvrig støtter CP-foreningen utvalgets forslag om kompetanseoppbygging, ved at «kompetanse innen arbeidsrettet bistand i større grad enn i dag dekkes opp gjennom relevante grunnutdanninger» (NOU 2012:6, s 286). Det må innebære at tilbud til og oppfølging av brukergruppen personer med redusert funksjonsevne som følge av medfødte og ervervede funksjonsnedsettelse må tematiseres i større grad i grunnutdanningene og på masternivå, samt i etter- og videreutdanningstilbud.

Ventetid

Utvalget peker på at ventetid er en utfordring, men har ikke konkrete forslag til løsninger. De ulike modellene gir heller ikke svar på dette, men det synes som utfordringen dreier seg om både et kapasitetsproblem og et prosessuelt problem i atferingsløpet for den enkelte der det oppstår ventetid imellom tiltak. CP-foreningen mener det må analyseres nærmere hva ventetiden består i, slik at det kan utvikles tiltak for å imøtekomme problemet med ventetid.

Brukerorganisasjoner har tidligere påpekt at det er for dårlig veilederkapasitet i Nav, slik at det store antall brukere som mottar arbeidsavklaringspenger ikke får oppfølging ut fra deres individuelle behov. Det er påpekt i boken «Nav ved et veiskille» at mange av brukerne på arbeidsavklaringspenger sannsynligvis ville hatt nytte av like tett oppfølging som brukere i Kvalifiseringsprogrammet. Uten en nærmere analyse forblir det uklart om dette handler om behov for kompetanseutvikling i Nav, eller tilføring av økte ressurser. Etter Nav-reformen skulle det ikke være ytelsene som bestemte oppfølgingen, men den enkeltes behov. Det kan altså likevel synes som innarbeidede rutiner forhindrer en mer gjennomgripende endring mot oppfølging ut fra individuelle behov.

Det har også vært problematisert fra brukerorganisasjonene at det har vært avsatt alt for lite midler til tiltak som eksempelvis funksjonsassistent, og at det blir et problem når midlene er budsjettavhengige og potten brukes opp tidlig på året.

Tiltaksspekteret kan gjerne forenkles

I flere av de tre modellene som skisseres forslås forenkling av tiltaksspekteret, med hensikt å skape større fleksibilitet. CP-foreningen har i og for seg ikke innvendinger mot dette, men antar at det uansett vil måtte foretas avgrensninger i forhold til hvem som skal inkluderes eller ikke i ordningene. Det er derfor viktig at de som skal forvalte tiltakene er i stand til å forholde seg intensjonalt til de ordningene som eksisterer.

TULT må videreføres



TULT er et tiltak som har gjort det mulig for voksne med CP å fortsette i jobben, uten å redusere stillingsandel eller slutte i jobb når senfølgene inntreffer. Ordningen er godt tilpasset behovet til voksne med CP, og bør videreføres.

Kommentarer til modellene

Utvalget peker på at det er behov for videre utredning av dette feltet, og at kunnskapsstatus viser et behov for videre forskning. Modellene er beskrevet på en slik måte at det kan være vanskelig å sammenligne de mot hverandre, sannsynligvis fordi de er utformet uavhengig av hverandre.

I innledningen til kapittel 17 går det fram at det særlig er langs tre dimensjoner uenigheten framstår: i hvilken grad ordinære virksomheter skal være arena og virkemiddel, i hvilken grad Arbeids- og velferdsetaten skal produsere tjenester eller kjøpe tjenester eksternt og i hvilken grad det skal åpnes for andre aktører enn de tiltaksbedriftene som oppfyller de nåværende kravene i tiltaksforskriften.

Begrensningene ved fasetenkning i attføringsløp

Modell 1 synes å være basert på videreføring av en fasetenkning, der behovene kategoriseres i fire grupper, og hvor det skilles mellom enkle og sammensatte behov og om disse er av midlertidig eller varig karakter. CP-foreningen mener utredningen i likhet med brukererfaringer, viser at det ikke nødvendigvis er så enkelt å kategorisere brukerne på denne måten. Det som i begynnelsen ser ut som enkelt og midlertidig kan vise seg å være et komplekst eller varig behov.

CP-foreningen kjenner et eksempel der en person har stått på vent for avklaringstiltak i arbeidsmarkedsbedrift om våren (mot eget ønske) og i løpet av sommeren ble tatt opp på et universitetsstudium (fordi vedkommende har søkt på eget initiativ). På denne måten har vedkommende selv avklart sitt behov. I dette tilfellet var forløpet i ferd med å komme inn på et feil spor. CP-foreningen hører flere eksempler på at unge kjemper mot et system hvor det er fare for å ende i en runddans av tiltak som ikke fører framover. Så hvorfor er det ikke flere som tar saken i sine egne hender? Noe av svaret er at unge med funksjonsnedsettelse trenger tilrettelegging for å gjennomføre utdanning. Forskerforum, juni 2010, har en artikkel om funksjonshemmedes muligheter til akademisk karriere:

«Det er det å få orden på alt rundt. Jeg tror funksjonshemmede kan ha det veldig bra så lenge de bor i kommunen de har vokst opp i, der hjelpeapparatet kjenner dem. Problemene oppstår ofte idet man flytter ut av hjemkommunen, for eksempel for å studere. Da skal det tilpasset bolig til, man skal ha et transporttilbud og slike ting. Og alt dette ligger inn under ulike instanser som skal koordineres, påpeker Lars Grue.»

I samme utgave av Forskerforum uttaler forsker Halvor Hanisch, som selv har cerebral parese:

«Jeg tipper at du la dine utdanningsplaner på egen hånd, ikke sant? Du fant ut hva du hadde lyst til, og så gjorde du det? Sånn kan man sjelden gjøre når man er funksjonshemmet. Da skal man forholde seg til en komplisert totalpakke med mange mennesker involvert, hvor man skal finne på noe som alle kan være enige om. Og man skal ikke gjøre ting for vanskelig, som for eksempel å se for seg en akademisk karriere.» (Forskerforum, juni 2010)

En fasetenkning kan være gyldig på gruppenivå, men gjelder ikke nødvendigvis for individet. Det betyr at attføringspersonell og veiledere i Nav må beherske ulike typer kunnskap, både den aggregerte kunnskapen på gruppenivå, men også evne til å veilede individet i forhold til



nettopp hans eller hennes muligheter. Poenget her er at fasetenkning basert på forløp for en gruppe personer, ikke nødvendigvis har gyldighet for et enkelt individ. Dette må nødvendigvis bety at den enkelte veileder i Nav må ha mulighet til å foreta individuelle vurderinger, og evne å gjøre bruk av lovverk og forskrifter, og om nødvendig unntaksbestemmelser, til beste for framdriften i den enkeltes forløp mot arbeid.

Modell 2 tar opp problemet med uforutsigbare forløp:

«Det har blant annet vist seg svært vanskelig å tidlig kategorisere brukere i forhold til om bistandsbehovene best ivaretas på skjermede arenaer eller i ordinært arbeidsliv.» NOU 2012:6, s 304.

Modell 2 skisserer et grep der utgangspunktet er inkludering i ordinært arbeidsliv, men at det etter hvert kan vise seg behov for skjermet tiltak. CP-foreningen mener det kan virke som en god hovedregel, men forutsetningen for at dette skal fungere er at det finnes tilstrekkelig kompetanse og ressurser til oppfølging.

Modell 2 tar utgangspunkt i et strategisk grep «som innebærer en orientering mot arbeidsforberedelser, trening og inkludering *inne* i det ordinære arbeidslivet.» NOU 2012:6, s 304. Modellens analyse bygger videre på at målsettingen om å få flere inn i ordinært arbeidsliv ikke kan realiseres ved å satse på mer av det samme. Grepet er å snu på bevisbyrden: «NAV skal som bestillende instans ha overbevisende grunner for å tilby omfattende arbeidsforberedelser i mer skjermede omgivelser» NOU 2012:6, s 304.

CP-foreningen erfarer at en del personer vegrer seg for å bli plassert i tiltak i skjermet sektor, tvert imot ønsker de å få bistand i ordinært arbeidsliv. Det handler blant annet om frykt for å bli stigmatisert, og komme inn i et løp som fører bort fra ordinært arbeidsliv heller enn en inkluderingsprosess. Blant annet gjelder dette personer som ønsker trainee-stillinger o.l. Jobbstrategien bygger på et slikt resonnement, slik CP-foreningen vurderer det. Selv om Jobbstrategien har hatt kort virketid, har CP-foreningen fått innspill fra feltet om at personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne ikke blir inkludert i strategien, det forgår altså en «skumming» av deltakere med enklere bistandsbehov blir det påstått.

Forhåndsgodkjenning av tiltaksbedrifter

Modell 2 utelukker ikke skjermet sektor, som fortsatt vil «være viktig og riktig for en andel av de som har et bistandsbehov.» NOU 2012:6, s 304. Det er CP-foreningen enig i. CP-foreningen mener at ordningen med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter har vist seg å fungere, og ønsker at denne ordningen skal videreføres slik modell 1 foreslår.

Grundig behovsanalyse fremmer individuelt basert oppfølging

I modell 2 skisseres en strategi basert på langsiktighet og en videreføring av idealene i Nav-reformen om oppfølging ut fra individuelle behov. CP-foreningen har ikke innvendinger mot dette, men kan heller ikke se hva som har hindret Nav i å gjøre dette til sin praksis i større grad enn tilfellet er.

Ut fra brukerhistorier kan en få inntrykk av at Nav henviser brukere til tiltak uten å ha analysert behovet grundig nok, noe som kan føre til at brukeren sitter igjen med en opplevelse av nedvurdering fordi en blir henvist til tiltak som oppleves under ens verdighet eller hensiktsløse ut fra brukerens allerede ervervede kompetanse.

Modell 2 synes å fungere på et strategisk nivå, men mangler overbevisende tiltak for å gjøre modellen robust nok på taktisk/administrativ og operativt nivå. Med dette menes at det gjenstår å videreutvikle modellen slik at den har gjennomslagskraft.



Tilstrekkelige ressurser og tiltak

Nav har et påtrykk om å foreta seg noe, men har ikke alltid egnede tiltak tilgjengelige. CP-foreningen er ikke overbevist om at dersom Nav i større grad står som igangsetter av tiltak selv, skulle utfordringene løses. Det er dessuten uklart hva som gjør at Nav ikke har satt i gang tiltak, dersom det er ønskelig sett fra Nav sin synsvinkel.

For brukeren kan det være bra å ha et alternativt kompetansemiljø å henvende seg til, når prosessen i Nav har stoppet opp. CP-foreningen kjenner til et eksempel der en ung person på 23 år med store hjelpebehov i samtale med nære pårørende stadig kommer tilbake til sitt ønske om å bli noe, ha noe å gjøre, om så bare et par dager i uken. Utdanningsønsket er også formulert, men ingen i Nav har imøtekommet denne personen med tilbud for å avklare om det skulle finnes en vei videre mot arbeid eller aktivitet. Tvert imot er ønsket avvist med henvisning til at vedkommende er innvilget uførepensjon, det er andre som nå må prioriteres i forhold til tiltakene som finnes. Her er det i hvert fall ikke personlig motivasjon det stopper på, men et system som ikke åpner for å utforske muligheter.

CP-foreningen mener at det må satses mer på utvikling av tiltak som er hensiktsmessige og mener at det i en viss grad må slippes nye aktører til. CP-foreningen mener det kan skje uten at ordningen med forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter endres. CP-foreningen er ikke overbevist om at nye tiltak skal utvikles som følge av konkurranse, slik modell 3 legger opp til.

Med vennlig hilsen

Eva Buschmann
Generalsekretær