

Referanse til artikkelen: Hege Gjertsen (2023). Når krysspress skaper trøbbel for arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming. *Fontene forskning*, 16(1), 46-59.

NØKKELOD: ARBEIDSINKLUDERING, UTVIKLINGSHEMMING, VTA-TILTAK, BAKKEBYRÅKRATI, KRYSSPRESS



Hege Gjertsen

Professor, UiT, Norges arktiske universitet
hege.gjertsen@uit.no

Når krysspress skaper trøbbel for arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming

Artikkelen omhandler arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming via tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Artikkelen rapporterer fra en kvalitativ studie om arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming og bygger på intervjuer med veiledere fra arbeidsinkluderingsbedrifter. Veilederne opplevde et krysspress av motstridende forventninger, og uttrykker positive og negative holdninger til arbeidsinkludering i ordinært arbeidsliv for personer med utviklingshemming. Lipskys teori om bakkebyråkratiet brukes for å diskutere hvordan krysspresset kan påvirke veilederens holdninger til arbeidsinkludering, og hvordan deres håndtering av krysspresset kan vanskeliggjøre VTA-arbeidstakernes muligheter til jobb i det ordinære arbeidslivet.

dag er det svært få personer med utviklingshemming som jobber i det ordinære arbeidslivet. Denne artikkelen belyser hvordan økt arbeidsinkludering i ordinært arbeidsliv kan hemmes av hvordan veiledere i arbeidsinkluderingsbedrifter håndterer motstridende forventninger. FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som Norge ratifiserte i 2013, understreker at personer med nedsatt funksjonsevne har lik rett til å delta i arbeidslivet som alle andre og må få innflytelse på beslutninger i eget liv (FN, 2006; Artikkel 27). For personer med utviklingshemming betyr det å ha rett til arbeid på lik linje med andre at de kan få mulighet til karriereutvikling, kunne skifte jobb og ha reelle muligheter til å velge arbeidssted, i det ordinære arbeidslivet. Rett til arbeid betyr å bli hørt og tatt på alvor med egne ønsker for utdanning og jobb (Gjertsen et al., 2021). Arbeidslinja, som har stått sterkt i Norge over flere tiår, innebærer ønske om at flest mulig skal være yrkesaktive (Hernes, 2019; Øverbye & Stjernø, 2012). Arbeidslinja begrunnes både ut fra at det samfunnsøkonomisk er viktig med høy yrkesdeltakelse i befolkningen, og ut fra at arbeid er bra for den enkeltes levekår og livskvalitet. Personer med utviklingshemming har imidlertid langt på vei vært utelatt fra arbeidslinja (Ellingsen, 2011). Utviklingshemming er en kognitiv funksjonsnedsettelse som kjennetegnes av svekkede kognitive, språklige, motoriske og sosiale ferdigheter (Bufdir 2013). Forekomsten av utviklingshemming i Norge ligger mellom 0,95 prosent og 1,23 prosent (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019).

De siste årene er det økt fokus på å inkludere utviklingshemmede i det ordinære arbeidslivet (Meld. St. 8 (2022-2023), s. 84; NOU 2016:17; Spjelkavik, 2014). Det er likevel fremdeles svært få personer med utviklingshemming som jobber på ordinære arbeidsplasser. Omtrent 25 prosent av voksne med utviklingshemming har i dag et arbeidstilbud. De aller fleste av disse jobber i en arbeidsinkluderingsbedrift gjennom tiltaket *Varig tilrettelagt arbeid* (VTA) (Engeland & Langballe, 2017; Reinertsen, 2015). Arbeids- og vel-

ferdsetaten (Nav) har ansvar for arbeidsrettet oppfølging til personer med nedsatt arbeidsevne. De fleste arbeidsrettede tiltak er tidsbegrenset og tilbys personer som har behov for bistand i en avgrenset periode. Nav tilbyr VTA-tiltaket som et tidsbegrenset tiltak for personer med *varig* nedsatt arbeidsevne. Personer med utviklingshemming vurderes ofte å ha en varig nedsatt arbeidsevne. Det er derfor behov for mer kunnskap om hvordan vi kan lykkes med økt arbeidsinkludering for utviklingshemmede i ordinære virksomheter.

Artikkelen er basert på en kvalitativ studie om arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming, der blant annet veiledere fra arbeidsinkluderingsbedrifter ble intervjuet. I artikkelen drøfter jeg følgende problemstilling: Hvilken betydning kan opplevd krysspress blant veiledere få for inkludering av VTA-arbeidstakere i ordinære virksomheter?

Problemstillingen vil bli diskutert i lys av Lipskys teori om bakkebyråkratiet, en sosiologisk forståelsesmodell som kan hjelpe oss å forstå hvilke utfordringer tjenesteytere i velferdssektoren møter og hvilke mestringsstrategier de anvender (Lipsky, 2010; Solheim & Øvrelid, 2001). Lipskys bok *Street-level bureaucracy* ble første gang utgitt i 1980, men i artikkelen anvender jeg en utvidet versjon publisert i 2010.

OM VARIG TILRETTELAGT ARBEID (VTA)

Tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA) tilbys personer som mottar, eller i nær fremtid ventes å få innvilget, uføretrygd etter folketrygdloven, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging (NAV, 2015). Det lokale Nav-kontoret tildeler VTA-plasser, men det er tiltaksarrangører som organiserer tiltaket og har ansvaret for oppfølgingen. Tiltaksarrangører er en fellesbenevnelse for private virksomheter eller organisasjoner som gjennomfører arbeidsrettede tiltak på oppdrag fra Nav. Tiltaksarrangører omfatter blant annet arbeidsinkluderingsbedrifter som tilbyr avklaring og utprøving av arbeidsevne, kvalifisering og tiltaksplasser. Ofte anvendes benevnelsen *skjermet virksomhet*, bedrifter med produksjon

av varer og/ eller tjenester som organiserer arbeidsrettede tiltak, og hvor arbeidsoppgavene hovedsakelig er internt i bedriften eller lokalisert for seg selv.

I 2020 var det omtrent 320 arbeidsinkluderingsbedrifter i Norge (Gjertsen, 2021). Det varierer hvilken kompetanse og bakgrunn veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene har. Inntektene til disse virksomhetene består av tilskudd fra Nav til tiltaksplasser og i større eller mindre grad fra produksjon av varer og tjenester (Econ, 2011).

Formålet med VTA er å gi arbeidstilbud som kan bidra til å utvikle arbeidstakernes ressurser gjennom kvalifisering og arbeidsoppgaver som er tilpasset den enkeltes arbeidsevne (NAV, 2015). Det varierer hva tiltaket inneholder og hvordan det organiseres. Flere steder er VTA-tiltaket tilsynelatende lik en ordinær arbeidsplass med produksjon av varer og/ eller tjenester. Andre steder er tiltaket mindre produksjonsorientert. Innføringen av en hospiteringsordning i ordinært arbeid gir klare signaler om at VTA-arbeidstakere må få mulighet til å jobbe på ordinære arbeidsplasser (Tiltaksforskriften, 2015). Ordningen innebærer at det kan gis permisjon inntil seks måneder fra VTA-tiltaket for utprøving på en ordinær arbeidsplass. Formålet med hospiteringsordningen er å stimulere til overgang fra jobb i skjermet til ordinær virksomhet. Arbeidstakeren vil få oppfølging fra en veileder i arbeidsinkluderingsbedriften i permisjonstiden, samtidig som tiltaksarrangøren fortsetter å motta tilskuddssats for VTA-arbeidstakeren. Selv om VTA-tiltaket ikke er tidsbegrenset, skal det jevnlig vurderes om det er aktuelt med overføring til andre arbeidsrettede tiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid (Tiltaksforskriften, 2015). I kravspesifikasjonen for VTA-tiltaket (NAV, 2019, §1) står følgende:

«Det er en målsetting at arbeidstakere som uttrykker et ønske om å prøve seg i ordinært arbeidsliv får et tilbud om dette så snart de er klare for det. (...) Tiltaksarrangør skal, i samarbeid med arbeidstaker, skaffe til veie ekstern utprøvingsarena for arbeidstakere som ønsker det, så langt det lar seg gjøre.»

Arbeidsinkluderingsbedrifter som inngår avtale

med Nav om levering av VTA-tiltak, må tilfredsstillende ulike krav knyttet til tiltaket. «Forskrift om arbeidsmarkedstiltak» (Tiltaksforskriften, 2015) og «Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak» (NAV, 2013) legger føringer for innholdet i og organiseringen av de arbeidsrettede tiltakene. For de fleste tiltakene er det i tillegg utarbeidet kravspesifikasjoner som bygger på gjeldende tiltaksforskrift og utfyllende retningslinjer som spesifiserer hva tiltakene må inneholde, samt krav til tiltaksarrangørene (NAV, 2019). Såkalte forhåndsgodkjente tiltaksarrangører må være sertifisert ut fra et internasjonalt anerkjent kvalitetssikringssystem med ekstern revisjon (NOU 2012: 6). For å bli sertifisert, og regelmessig resertifisert, må virksomheten tilfredsstillende mange krav knyttet til forbedringsarbeid og kvalitetsutvikling (Gjertsen et al., 2014). Tiltaksarrangørene er således forhåndsgodkjent ved at de oppfyller kravene som er nedfelt i tiltaksforskriften og er sertifisert for et godkjent kvalitetssikringssystem, for eksempel European Quality in Social Services (EQUASS).

TEORETISK PERSPEKTIV

Den klassiske byråkratimodellen, som ofte knyttes til den tyske samfunnsviteren Max Weber, kjennetegnes av hierarkisk oppbygging, formalisert arbeidsdeling og saksbehandling som følger klare regler (Weber, 2000). Denne idealtypiske byråkratimodellen finnes ikke i rendyrket form. Velferdsorganisasjoner som yter velferdstjenester og som i varierende grad har byråkratiske trekk, benevnes gjerne velferdsbyråkrati (Solheim & Øvreid, 2001). Arbeidsinkluderingsbedrifter kan ses som ett eksempel på en velferdsorganisasjon som preges av et slikt velferdsbyråkrati, og ansatte i velferdsorganisasjoner har i større eller mindre grad direkte ansikt-til-ansikt-kontakt med tjenestemottakere. I motsetning til offentlige velferdsorganisasjoner har arbeidsinkluderingsbedriftene krav om inntjening, noe som får betydning for veilederens handlingsrom.

Lipsky (2010) betegner ansatte i velferdstjenester som har direkte brukerkontakt som *bakkebyråkrater*.

Benevnelsen «byråkrat» viser til at de ansatte er en del av byråkratiet og skal omsette politiske målsetninger til praksis. Samtidig jobber de ansatte i direkte kontakt med brukerne av velferdstjenestene og må foreta skjønnsmessige tilpasninger og prioriteringer i møte med knappe ressurser og vage og innimellom konfliktfylte mål (Solheim & Øvrelid, 2001). Bakkebyråkratene fungerer derved som et mellomledd mellom velferdsbyråkratiet og brukerne. De er både organisasjonens ansikt utad og portvoktere (Terum, 2003) til ulike tjenester eller ytelser. Lundberg og Syltevik (2016, s. 16) påpeker nettopp at: «the street-level-bureaucrats have a particular role as gate-keepers». Portvaktene kan ha ansvar for å innvilge ytelser eller tjenester, men portvaktfunksjonen kan også forstås som en prosess hvor samhandling mellom yrkesutøver og bruker over tid påvirker utfallet (Solheim & Øvrelid, 2001).

Velferdsbyråkratiet preges av flere målsetninger som kan stå i motsetning til hverandre (Solheim & Øvrelid, 2001). Byråkratiet fokuserer blant annet på *økt effektivitet og produktivitet* ved at ressursene søkes utnyttet på mest mulig kostnadseffektiv måte. Samtidig er *brukermedvirkning og kvalitet på tjenestene* sentrale målsetninger. Lipskys (2010) teori om «Street-Level-Bureaucracy» viser hvordan bakkebyråkratene forsøker å håndtere målsetninger som kan oppleves som motstridende. Vabø (2014) skriver at bakkebyråkratene befinner seg i en verden «der det eksisterer et kronisk misforhold mellom ressurser og velferdspolitiske visjoner» (s. 30). Bakkebyråkratene opplever ifølge Lipsky (2010) stadig å være i krysspress mellom profesjonsidealene og de begrensningene arbeidshverdagen byr på.

Bakkebyråkratene strekker seg ofte langt for å kompensere for knappe ressurser og motstridende forventninger, samtidig som det over tid skjer en prosess der de tilpasser seg og rasjonaliserer arbeidet sitt i samsvar med rammevilkår og handlingsrom (Lipsky, 2010). Mottakerne av velferdstjenestene har behov og ønsker, mens bakkebyråkratene gjerne har behov for å ha kontroll over en arbeidssituasjon preget av tjenestemottakere som «står i kø» med sine

behov. En mulig konsekvens er at det skapes større avstand mellom yrkesutøveren og den enkelte tjenestemottaker, og at fokus flyttes fra individuelle ønsker til mer standardiserte tiltak. Lipsky (2010) presenterer tre mestringsstrategier som bakkebyråkratene anvender for å håndtere og redusere gapet mellom mål (politiske intensjoner) og resultat (hvilken hjelp man faktisk klarer å gi). Den første mestringsstrategien er å utvikle arbeidsrutiner som forenkler arbeidshverdagen og som rasjonerer ressursene. Den andre mestringsstrategien dreier seg om å redusere målene i samsvar med tilgjengelige ressurser. Det kan blant annet innebære å definere hvem som kan få hjelp til hva. Den tredje mestringsstrategien dreier seg om å endre forståelsen av brukerne slik at den samsvarer bedre med hva bakkebyråkratene opplever at de kan bistå med. Det er særlig de to siste strategiene jeg vil trekke inn i diskusjon av funnene.

Som bakkebyråkrater er veilederne ved arbeidsinkluderingsbedriftene ifølge Lipsky (2010) omgitt av strukturelle rammebetingelser som legger føringer for hva de kan og ikke kan gjøre. Strukturelle rammebetingelser dreier seg blant annet om *politiske mål*, uttrykt i lover og forskrifter, og spesielt om forventninger til praksis fra arbeidsinkluderingsbedriften og Nav. Forhold på organisasjonsnivå – *arbeidsbetingelsene* i arbeidsinkluderingsbedriften, slik som tid og ressurser, setter også forventninger til veilederne. Rammevilkårene vil erfares og fortolkes ulikt av veilederne.

ANNEN FORSKNING

Forskning viser at ansvaret for å realisere politiske beslutninger, som ofte innebærer langt på vei urealistiske forventninger, i stor grad overlates til ansatte i velferdsstaten (Jessen, 2005; Kroken, 2012). Tidligere forskning har sett på Nav-veilederens rolle som bakkebyråkrater (Langeland & Galaasen, 2014; Solheim & Øvrelid, 2001; Van der Berg, 2018). Det er imidlertid ikke forsket på veiledere i arbeidsinkluderingsbedrifter som bakkebyråkrater. Ifølge Vabø (2014) må bakkebyråkratene kontinuerlig foreta skjønnsmes-

sige vurderinger på bakgrunn av forventninger og rammebetingelser. Det gjelder også for veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene. Veilederne kan ses som bakkebyråkrater som utøver sin jobb i ansiktsnære relasjoner til brukerne, og kan oppleve krysspress mellom ulike krav og forventninger i sitt arbeid overfor VTA-arbeidstakere. Veilederne skal imøtekomme arbeidstakernes behov og ønsker, og samtidig forholde seg til krav og forventninger fra blant annet tiltaksforskriften og begrensninger i systemet de jobber i. Tidligere forskning har studert bakkebyråkratens skjønnsutøvelse og hva som påvirker muligheten for utøvelse av skjønn (Andersen, 2020; Askheim, 2020). Wilkins og Wenger (2016) hevder at bakkebyråkraterne i lite hierarkiske organisasjoner har større muligheter for skjønnsutøvelse enn ansatte innenfor strengt hierarkiske strukturer. Askheim (2020) har studert hvordan ansatte i kommunale helse- og omsorgstjenester erfarer spenningen mellom å ivareta på den ene siden brukernes ønsker, og på den andre siden forventninger de møter til tjenesten fra ulike hold. Studien hans viser hvilken betydning økonomiske og organisatoriske rammer, deriblant tid og bemanningssituasjon, har for de ansattes mulighetsrom for utøvelse av skjønn. Askheim trekker i tillegg inn hvordan profesjonalisering og tilegnelse av verdier og holdninger knyttet til profesjonen, kan få betydning for bakkebyråkratens skjønnsutøvelse (Evans, 2016). De kryssende forventningene fra økonomiske og organisatoriske rammer og profesjonelle verdier er interessante og relevante for hvilke muligheter veiledere i arbeidsinkluderingsbedrifter har for å utøve skjønn.

METODE

Et kvalitativt forskningsdesign

Artikkelen bygger på en kvalitativ delstudie i forskningsrådsprosjektet *Rethinking work inclusion for people with intellectual disability* (prosjektnummer 273259), som ble gjennomført i perioden 2018-2021. Formålet med denne delstudien, basert på individuelle intervjuer med veiledere, er å undersøke hvordan man

kan lykkes med økt arbeidsinkluderingsgrad for personer med utviklingshemming via arbeidsinkluderingsbedrifter. Vi ønsket å innhente kunnskap om involverte aktørers erfaringer knyttet til arbeidsinkluderingsgrad for VTA-arbeidstakere med utviklingshemming.

Utvalg og intervjuer

I den kvalitative studien gjennomførte vi totalt 47 intervjuer med arbeidstakere med utviklingshemming, ordinært ansatte i tre større arbeidsinkluderingsbedrifter og veiledere ved seks lokale og fylkeskommunale Nav-kontor. Denne artikkelen bygger på intervjuene med syv veiledere og åtte arbeidstakere ved arbeidsinkluderingsbedriftene, til sammen 15 intervjuer. Siden disse ansatte har delvis overlappende arbeidsoppgaver og titlene er noe forskjellige i de tre bedriftene, betegner jeg alle som veiledere. Artikkelen undersøker hvilke erfaringer veilederne har med ulike forventninger knyttet til sin rolle overfor VTA-arbeidstakere. Av anonymitetshensyn er sitatene oversatt fra dialekt til bokmål og jeg skriver ikke i sitatene hvor informantene jobber. Arbeidsinkluderingsbedriftene ble valgt ut strategisk fordi vi ønsket å lære av såkalte «best practice»-bedrifter som organiserer VTA-tiltaket, og som har erfaring med arbeidsutprøving i ordinære virksomheter for VTA-arbeidstakerne med utviklingshemming. Ifølge Dalland (2012) kjennetegnes et strategisk utvalg av å velge de rette personene. I dette tilfelle har vi valgt ansatte i arbeidsinkluderingsbedrifter, fordi vi tror de har noe å fortelle om akkurat det fenomenet vi ønsket å vite noe om.

Under intervjuene brukte vi en semistrukturert intervjuguide. Vi gjorde lydopptak av intervjuene, for deretter å transkribere dem.

Etikk

Studien er tilrådd av Norsk senter for forskningsdata (NSD) med prosjektnummer 940552. Alle informantene mottok muntlig og skriftlig informasjon om studien, om rett til å trekke seg fra studien uten å måtte oppgi noen grunn og forsikring om anonymisering.

Analyse

Gjennom analysen bearbeidet jeg datamaterialet og organiserte det slik at det ble tilgjengelig for fortolkning (Malterud, 2017). Jeg brukte en temasentrert tilnærming i analysen inspirert av Braun og Clarke (2006) og Malterud (2017). På bakgrunn av problemstillingen for artikkelen la jeg vekt på hvilke forventninger og krav veilederne må forholde seg til, samt hvilke holdninger de ga uttrykk for til arbeidsinkludering av utviklingshemmede. Jeg leste først intervjuutskriftene flere ganger for å få et godt helhetsinntrykk. Her var jeg opptatt av hva som fremsto som interessant ut fra problemstillingen og ut fra det valgte teoretiske rammeverket. Deretter identifiserte jeg innledende og empirinære beskrivende koder på bakgrunn av sitatene fra de transkriberte intervjuene. Jeg sammenfattet kodene i foreløpige overordnede kategorier, og utarbeidet så de endelige analytiske temaene (se tabell 1). Disse temaene er «krysspress» og «Ulike holdninger». Samtidig merket jeg relevante sitater under de utvalgte kategoriene som fremhevet gode poenger. Funnene presenteres under overskriftene «Krysspress: veilederne møter ulike forventninger» og «ulike holdninger til arbeidsinkludering». En oversikt over utviklingen fra innledende koder til analytiske temaer vises i tabellen på side 52, med eksempler på sitater.

FUNN**Krysspress: Veilederne møter ulike forventninger**

Studien viser at veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene møter ulike og til dels motstridende forventninger i sin arbeidshverdag i form av lover, forskrifter og retningslinjer, føringer fra Nav og arbeidsinkluderingsbedriften, samt ønsker fra VTA-arbeidstakerne selv. Dette kan forstås som et krysspress (Lipsky, 2010). *På den ene siden* møter veilederne forventningen om at de skal legge til rette for at VTA-arbeidstakere i større grad kan få medinnflytelse på hva de skal jobbe med og hvor. Det omfatter også muligheten til å kunne jobbe noe av eller hele arbeidstiden i ordinære

virksomheter. *På den andre siden* må veilederne forholde seg til forventninger om at VTA-arbeidstakerne skal forbli tilknyttet arbeidsinkluderingsbedriften og jobbe i alle fall deler av arbeidstiden sin der.

Arbeidslinja i norsk velferdspolitik og FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsett funksjonsevne (FN, 2006) har ikke direkte innflytelse på arbeidshverdagen til veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene, men er et bakteppe av overordnede forventninger om at veilederne skal hjelpe VTA-arbeidstakerne til økt deltakelse i det ordinære arbeidslivet. To av veilederne uttrykker dette slik: «Det er mer fokus nå på den enkelte sin ressurs og at man hele tiden tenker muligheter, og tenker litt ut mot ordinært arbeid.» og «Det er jo et fokus, eller, det skal alltid være et tilbud slik at de som vil, kan jobbe ute.»

Som vist i avsnittet om bakgrunn, stiller både Navs tiltaksforskrift (Tiltaksforskriften, 2015) og kravspesifikasjonen (NAV, 2019) krav og forventninger til veilederne om økt fokus på overgang til ordinært arbeidsliv for VTA-arbeidstakerne. I tillegg legger retningslinjene for VTA-tiltaket og kvalitetssikringssystemet press på arbeidsinkluderingsbedriftene om å ha mer fokus på brukermedvirkning, kvalifisering og ekstern arbeidsutprøving for VTA-arbeidstakerne. En veileder sier: «Kravspesifikasjonen har hatt vel så mye å si, men samtidig så ser vi jo, EQUASS [et kvalitetssikringssystem] er jo, det må jo være på plass.» En annen peker også på hva innføring av kvalitetssystemet har betydd for VTA-tiltaket: «Veldig mye dette med EQUASS faktisk. (...) ... også det med å prøve ut i ordinært. Det var aldri gjort før.» Veilederne må altså forholde seg både til de kravene som står i tiltaksforskriften og i kravspesifikasjonen om regelmessige medarbeidersamtaler, kompetanseutvikling og tilrettelegging for arbeidsutprøving i ordinære virksomheter. En informant forteller at det skal lages individuelle handlingsplaner for VTA-arbeidstakernes ønsker og mål for egen yrkeskarriere, som regelmessig skal oppdateres: «... hva slags målsetninger de har, hva slags utviklingspotensial de har og hva slags ønsker det er de har.»

Tabell 1. Fra koder til analytiske temaer (basert på intervju med veilederne)			
Innledende koder, eksempler	Foreløpige temaer	Tematiske kategorier	Overordnede analytiske temaer
«Det er mer fokus nå (...) ut mot ordinært arbeid»	Forventninger i samfunnet om økt arbeidsinkludering.	Veilederne møter ulike forventninger.	Krysspress.
«Det er jo blitt større krav til formidling og kvalifisering for denne gruppen også.»	Lover og forskrifter vektlegger arbeidsinkludering i ordinært arbeidsliv.		
«Ja, noen (VTA-arbeidstakere) snakker om det (eksternt arbeid), andre sier nei, de vil være her...»	VTA-arbeidstakere ønsker å jobbe både i ordinære og skjærmede virksomheter.		
«Vi må holde litt igjen, vi kan ikke tømme huset for arbeidstakere.»	Må «holde på» VTA-arbeidstakere pga. intern produksjon.		
«Nav bryr seg ikke om det.»	Nav lokalt er lite opptatt av ekstern arbeidsutprøving.		
«Man skal gi folk en mulighet og dem skal få bestemme selv.»	Ønske om å hjelpe de som vil jobbe i det ordinære arbeidsliv.	Veilederne har positive og negative holdninger til arbeidsinkludering i ordinært arbeidsliv.	Ulike holdninger.
«Jeg tror at generelt er det ganske problemfritt å ha dem i arbeid.»	Tro på mulighet for økt arbeidsinkludering i ordinært.		
«Vi ser at det er ikke sannsynlig at du kommer til å kunne møte de kravene som stilles ...»	VTA-arbeidstakerne klarer ikke innfri kravene i arbeidslivet.		
«Hvis de helt forlater miljøet de har her (...) så tror jeg de blir ensomme.»	Sosiale fellesskap i arbeidsinkluderingsbedriften er viktig.		

På spørsmål om veiledere bør vurdere om VTA-arbeidstakere skal gå over til arbeid på ordinære arbeidsplasser og om dette ligger i kravene fra Nav, svarer tre veiledere: «Ja, det skal vurderes.», «... man skal jo hele tiden evaluere for om de kan gå ut i ordinær jobb.» og «Det er jo blitt større krav til formidling [overgang til ordinært arbeidsliv] og kvalifisering for denne gruppen også. Så vi jobber jo med det.» Tiltaksforskriften (2015) setter imidlertid samtidig begrensninger ved at for eksempel hospitering på ordinære arbeidsplasser for VTA-arbeidstakerne bare kan skje i seks måneder.

Veilederne må i tillegg forholde seg til VTA-arbeidstakernes egne ønsker om arbeidssted og arbeidsoppgaver. De forteller at flere av arbeidstakerne med utviklingshemming ønsker å jobbe på en ordinær arbeidsplass, enten hele tiden eller deler av arbeidstiden, samtidig som flere ønsker å fortsette å ha tilknytning til arbeidsinkluderingsbedriften. En av veilederne fortalte da vi spurte om det var noen av VTA-arbeidstakerne som ville jobbe på en ordinær arbeidsplass: «Ja, noen snakker om det, andre sier at nei, de vil være her, at de føler seg trygge her og at de ikke kan tenke seg en ekstern jobb.» Veilederne møter altså ønsker om eksternt arbeid fra noen av VTA-arbeidstakerne.

Veilederne må også ta hensyn til forventninger om virksomhetens inntjening fra ledelsen i arbeidsinkluderingsbedriften. Arbeidsinkluderingsbedriftene har i dag en egeninteresse i at VTA-arbeidstakerne jobber store deler av arbeidstiden internt for å holde produksjonen av varer og/ eller tjenester ved like. To informanter uttrykker dette slik: «Vi har jo en produksjon som skal gå rundt, vi har jo behov for at de (VTA-arbeidstakerne) er inne og jobber.» og «Vi må holde litt igjen, vi kan ikke tømme huset for arbeidstakere. (...) Vi er jo avhengig av å ha så og så mange deltakere inne på huset til enhver tid». To andre informanter understreker utfordringer med at det nettopp er de sterkeste som får mulighet til å jobbe eksternt. En sier: «... så sitter vi igjen med svakere VTA-ansatte i den interne produksjonen.» En annen sier: «Det er jo mange ganger de som vi anser som de sterkeste som er ute og prøver seg og som ønsker det.»

Mens det noen steder er flere «i kø» for å få en VTA-plass, er det andre steder ikke det. Dersom VTA-arbeidstakere slutter i VTA-tiltaket for å jobbe i ordinære virksomheter, vil arbeidsinkluderingsbedriften miste tilskuddet for tiltaksplassen for VTA-arbeidstakeren. Dette kan legge et mer eller mindre uttalt press på veilederne fra ledelsen i arbeidsinkluderingsbedriftene om å «holde på» VTA-arbeidstakerne, noe som gjør at de kanskje ikke bistår fullt ut med overgang til det ordinære arbeidslivet for dem som måtte ønske det.

Hvilke signaler det lokale Nav-kontoret gir, får betydning for hvordan veilederne utøver sin rolle overfor VTA-arbeidstakerne. En veileder forteller at Nav i liten grad er interessert i hva som skjer med VTA-arbeidstakerne: «... så har Nav veldig lite fokus på VTA. (...) Det skjer jo ikke at Nav ringer og spør hvordan det går med den og den deltakeren.» På spørsmål om Nav er involvert i ekstern arbeidsutprøving eller overgang til arbeid i det ordinære arbeidslivet for VTA-arbeidstakerne, svarer denne informanten nei. En annen svarer at «Nav bryr seg ikke om det.» To informanter sier videre: «Nav sin rolle i det hele er bare å søke inn.» og «Når de har fått avklart at de har uføretrygd, så slipper jo Nav dem.» En annen informant sier; «Nav har aldri brydd seg om hva som står i disse [jobbplanene til VTA-arbeidstakerne]. De spør ikke etter innholdet.» Det at Nav ifølge informantene langt på vei ikke følger opp VTA-arbeidstakerne, eller sjekker at kravene i tiltaksforskriften og kravspesifikasjonen blir oppfylt, kan ses som et signal om at Nav lokalt ikke anser ekstern arbeidsutprøving som viktig for denne gruppen. Dette betyr at veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene står overfor til dels motstridende forventninger fra Nav – hva som uttrykkes formelt gjennom tiltaksforskriften og kravspesifikasjonen, og hva som kommer til uttrykk gjennom mangel på involvering fra Nav lokalt i gjennomføring av VTA-tiltaket.

Ulike holdninger til arbeidsinkludering

Studien viser at veilederne uttrykker både positive og negative holdninger til arbeidsinkludering i ordinære

virksomheter for personer med utviklingshemming. Veilederne uttrykker at det er viktig at denne gruppen får større valgmuligheter og økt medinnflytelse på hva de skal jobbe med og hvor, også i det ordinære arbeidslivet. Samtidig har de holdninger om at personer med utviklingshemming har et spesielt behov for å jobbe i skjermede virksomheter, og uttrykker skepsis til økt ekstern arbeidsutprøving eller overgang til ordinært arbeid. Vi intervjuet veiledere med ulike holdninger ved alle de tre arbeidsinkluderingsbedriftene. I tillegg var flere av informantene ambivalente i synet på arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming.

De fleste veilederne uttrykker *positive holdninger* til at personer med utviklingshemming som jobber i VTA-tiltaket, kan få mulighet til å jobbe hele eller deler av arbeidstiden i ordinære virksomheter. En veileder sier: «Det er ingen tvil om at vi må jobbe mer med VTA-gruppen for å få dem ut i ordinært arbeidsliv, for dem som vil det. For det er mange som har lyst, det ser vi jo.» Enkelte påpekte at: «Så vi skal ikke ha en holdning som skal holde noen VTA-ansatte igjen bare fordi vi trenger dem internt. Vi skal gi dem de mulighetene som vi kan.»

Veilederne er i tillegg opptatt av arbeidstakernes muligheter til medinnflytelse. Flere av informantene forteller at de forsøker å ivareta VTA-arbeidstakernes brukermedvirkning, spesielt deres ønsker for *hvor* de vil jobbe og *hva* de vil jobbe med. Veilederne gjennomfører regelmessige samtaler med arbeidstakerne om kvalifisering og ønsker om nye arbeidsoppgaver. Informantene har en felles uttalt holdning om at det er viktig at VTA-arbeidstakere med utviklingshemming får mulighet til å jobbe noe av arbeidstiden på en ordinær arbeidsplass hvis de ønsker det. En veileder sier: «Hvis det er noen som har et ønske om å få prøve seg ut i det ordinære arbeidslivet, så gjøres det mye for å komme dem i møte og prøve å få det til.» En annen peker på det samme: «Man skal gi folk en mulighet og de skal få bestemme selv.» Flere mente at det er mulig å lykkes i større grad med arbeidsinkludering i det ordinære arbeidsliv for denne gruppen: «Jeg tror at generelt er det ganske problemfritt

å ha dem i arbeid. Slik som (...), han er en kjemperesurs.» og «Det er noen som har en fantastisk arbeids-evne. Vi er alt for snare til å innvilge uføretrygd...»

Studien viser samtidig at flere av veilederne er skeptiske til at VTA-arbeidstakere med utviklingshemming skal kunne jobbe *hele* arbeidstiden på en ordinær arbeidsplass. Denne skepsisen er knyttet til flere forhold. Veilederne argumenterer for at arbeidstakere med utviklingshemming er *lite produktive*, og at ordinære arbeidsgivere derfor ikke vil være interessert i å ansette dem. En informant uttrykker det slik:

«Det er åpnet for en permisjonsordning, at de kan få permisjon i et halvt år for å prøve seg i full jobb. Vi er ikke kommet dit ennå. Vi er i tvil om vi noensinne kommer dit, fordi det vi ser så langt, det er det at det er krevende for arbeidsgiverne å ha dem som er i VTA, så det går greit noen dager.»

En veileder sier: «For du har såpass stort tilretteleggingsbehov at du går ikke inn i ordinær jobb. I beste fall så hender det at du kanskje ender opp med en halv ordinær jobb. (...) Men at man lar dem prøve seg ute i ordinært arbeid.» En annen sier: «Vi ser at det er ikke sannsynlig at du kommer til å kunne møte de kravene som stilles i de ordinære butikkene» ...» Disse veilederne argumenterer med at personer med utviklingshemming på grunn av funksjonsnedsettelsen har behov for tilrettelagte arbeidsoppgaver og tett oppfølging, og at dette vanskelig lar seg kombinere med jobb i det ordinære arbeidslivet.

Flere veiledere uttrykker bekymring for at det kan bli *for slitsomt* for arbeidstakere med utviklingshemming å utelukkende jobbe i ordinære virksomheter, fordi de antar at arbeidstempoet er større og muligheten for fleksibilitet er mindre der. En informant sier det slik: «Fordi arbeidsoppgavene i det ordinære har stadig tøffere og tøffere inngangskrav. (...) Det er tøft der ute, det er det.» To andre informanter gir uttrykk for noe av det samme: «Jeg tror ikke at det ordinære arbeidslivet, eller jeg vet jo, at de ikke klarer å ta vare på de brukerne vi har her» og «Hvis det er mye stress så er det ikke bra.» Flere legger vekt på at siden det ordinære arbeidslivet kan bli for krevende for VTA-

arbeidstakerne, bør de ha et sted «å trekke seg tilbake», hvor de er trygge og del av et sosialt fellesskap. Veilederne mener derfor at vekslingen mellom å jobbe «inne» og «ute» er hensiktsmessig, som en sier: «De blir kjempeslitne, de vil tilbake til sitt trygge miljø. Så den her vekselvirkningen har vi funnet ut så langt er helt super.»

Veilederne legger også vekt på at arbeidstakerne kan oppleve å føle seg ensomme og utenfor i et arbeidsmiljø som utelukkende består av «normalfungerende». En veileder sier det slik: «Hvis de helt forlater miljøet de har her, helt forlater vennene sine, de som er litt i samme båt, så tror jeg de blir ensomme.» Veilederne legitimerer altså argumenter om at VTA-arbeidstakere med utviklingshemming bør fortsette å jobbe ved en skjermet virksomhet, i alle fall deler av arbeidstiden, med at dette er til det beste for arbeidstakerne selv.

DISKUSJON

Hvilke konsekvenser kan opplevd krysspess blant veilederne få for utviklingshemmedes muligheter til økt arbeidsdeltakelse i det ordinære arbeidslivet via VTA-tiltaket?

Krysspess kan svekke mulighetene for overgang til ordinært arbeidsliv

Veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene kan ses som bakkebyråkater som står i et krysspess ved at de «slites» mellom til dels motstridende krav og forventninger fra særlig arbeidsinkluderingsbedriften, Nav og VTA-arbeidstakerne. Studien viser at veilederne tilsynelatende klarer å håndtere til dels motstridende krav og forventninger ved at de argumenterer *både* for at det er viktig at VTA-arbeidstakerne har økt medinnflytelse og større muligheter for arbeidsdeltakelse i ordinære virksomheter, og samtidig at VTA-arbeidstakerne fortsetter å være tilknyttet en skjermet virksomhet. Krysspesset resulterer altså i både positive og negative holdninger til hvorvidt personer med utviklingshemming kan jobbe på ordinære arbeidsplasser.

De motstridende holdningene bidrar til å skape

en praksis som får betydning for VTA-arbeidstakeres muligheter for arbeidsdeltakelse i det ordinære arbeidslivet. Flere av veilederne er delt i synet på ekstern arbeidsutprøving for VTA-arbeidstakerne. De sier at dette er viktig og noe de vil hjelpe til med, samtidig som de gir uttrykk for at personer med utviklingshemming vanskelig kan jobbe fullt på en ordinær arbeidsplass og at det er en fordel at de fortsetter å være tilknyttet arbeidsinkluderingsbedriften. Informantene understreker med andre ord at VTA-arbeidstakere som ønsker det, må få mulighet til å jobbe deler av arbeidstiden «ute», men nettopp bare *deler* av arbeidstiden. Dette er holdninger og praksis som kan bidra til å «holde igjen» arbeidstakerne i skjermet virksomhet og forhindre overgang til arbeid i ordinære virksomheter. Samtidig kan vekslingen mellom å jobbe «inne» og «ute» bidra til at en del VTA-arbeidstakere med utviklingshemming klarer å jobbe noe på en ordinær arbeidsplass. På den måten kan disse «holde litt igjen»-holdningene bidra til økt arbeidsinkludering for VTA-arbeidstakere som ønsker å jobbe både i skjermet og ordinær virksomhet. For arbeidstakere som kun ønsker å jobbe på en ordinær arbeidsplass, og slutte i VTA, kan imidlertid disse holdningene virke hemmende.

Det at veilederne argumenterer for at VTA-arbeidstakerne kun kan jobbe deler av arbeidstiden sin i ordinær virksomhet kan, i tråd med Lipsky (2010), ses som en mestringsstrategi som anvendes for å håndtere krysspesset. Ved å redusere målet, andelen av VTA-arbeidstakere som man forventer skal «hjelpes over» til å utelukkende jobbe i det ordinære arbeidslivet, kan man minske gapet mellom mål og resultat. Ved å holde fast på en forståelse av at arbeidstakere med utviklingshemming har det best når de kan jobbe noe «inne», opplever veilederne i større grad å kunne innfri ulike forventninger. Forståelsen av hva som er den beste arbeidsplassen for utviklingshemmede samsvarer da i større grad med hva veilederne opplever at de kan bidra med av hjelp for at VTA-arbeidstakere kan jobbe på ordinære arbeidsplasser. Veiledernes holdninger medfører imidlertid at VTA-arbeidstakerne langt

på vei ikke betraktes som enkeltindivider, men som representanter for en kategori, nemlig «arbeidstakere med utviklingshemming». Slike holdninger kan være uttrykk for paternalisme (Lid, 2020) og overstyring av personens selvbestemmelse. Det vil si at veilederen antar å vite best hva som er til det beste for personer med utviklingshemming, og at personen ikke selv er i stand til å handle i samsvar med hva som er best for ham/henne. En slik holdning kan bidra til å hemme økt arbeidsinkludering i det ordinære arbeidslivet for personer med utviklingshemming. Argumenter om at utviklingshemmede tilhører en gruppe som ikke har forutsetninger for å møte arbeidslivets krav, kan også knyttes til en medisinsk forståelse av funksjonshemming, hvor ekskludering fra det ordinære arbeidslivet hovedsakelig forklares ut fra funksjonsnedsettelsen (Gjertsen, 2022).

Lipsky (2010) peker på at bakkebyråkratene ikke bare forvalter politikken, slik den uttrykkes gjennom lover og retningslinjer, men at de er også med på å skape policy (offentlig politikk), siden deres praksis i større eller mindre utstrekning preges av autonomi og skjønnsutøvelse. Bakkebyråkratene må foreta skjønnsmessige vurderinger for å håndtere gapet mellom ulike krav og forventninger. Veilederens møte med krysspresset skjer ikke i et vakuum, men i en kontekst av rammer som arbeidsbetingelsene setter, i form av tid og ressurser. De kontekstuelle rammene dreier seg blant annet om bemanning, kompetanse blant veilederne, samt hvordan veiledningen og oppfølgingen av tiltaksdeltakerne organiseres. Askheim (2020) har vist hvordan økonomiske og organisatoriske rammebetingelser påvirker muligheten ansatte i helse- og omsorgstjenestene har for å utøve skjønn. Ifølge tiltaksforskriften (2015) skal hver veileder i en arbeidsinkluderingsbedrift følge opp fem VTA-arbeidstakere. Det betyr at det kan være utfordrende for veilederne å følge opp VTA-arbeidstakere som er i arbeidspraksis på ordinære arbeidsplasser, hvis det ikke organisatorisk legges til rette for dette i arbeidsinkluderingsbedriften. Lipsky understreker i den reviderte utgaven av boken *Street-level bureaucracy* (2010) hvordan bakkebyrå-

kratene må operere innenfor strukturelle rammer og føringer, samtidig som de forventes å gjøre individuelle vurderinger. Lipsky er likevel positiv til at bakkebyråkratene langt på vei klarer å innfri politiske føringer. Wilkins og Wenger (2016) peker på at muligheten for å utøve skjønn er mindre i strengt hierarkiske organisasjoner. Det kan bety at veilederne i arbeidsinkluderingsbedrifter, som varierer i størrelse, men som mange steder er forholdsvis små, kan ha større rom for skjønnsutøvelse enn for eksempel veilederne hos Nav, som er en stor og svært hierarkisk organisasjon.

Utøvelsen av skjønn skjer også ved at veilederne bevisst eller ubevisst fortolker og forholder seg til de ulike kravene og forventningene om hvordan de skal legge til rette for VTA-arbeidstakernes muligheter for å jobbe i det ordinære arbeidslivet. Skjønnsutøvelsen skjer på bakgrunn av egen kompetanse, holdninger og erfaringer, samt syn på og vurderinger av de politiske målene. Kompetanse og holdninger/kultur i arbeidsinkluderingsbedriften spiller også en rolle. På denne måten kan praksis forstås som noe som blir skapt i rommet for utøvelse av skjønn. Veilederens fortolkning av krav og forventninger skjer i en kontekst av egne og omgivelsens holdninger, erfaringer og kunnskap, og resulterer i en praksis som får betydning for hvilke muligheter VTA-arbeidstakere med utviklingshemming har for å jobbe på ordinære arbeidsplasser. Verdier og holdninger internalisert gjennom profesjonalisering kan ha betydning for muligheten for skjønnsutøvelse (Evans, 2016). Veilederens utdanning og bakgrunn varierer imidlertid, slik at det ikke er snakk om én bestemt profesjons verdier og holdninger. Samtidig vil, slik Evans (2016) påpeker, veiledere med sosialfaglig utdanning/yrkeserfaring kunne vektlegge for eksempel paternalisme i større utstrekning enn veiledere med yrkesfaglig bakgrunn.

Navs tilsynelatende lave interesse for VTA-arbeidstakerne, blant annet i form av mangel på etterspørsel etter rapporter, gir veilederne et noe større rom for skjønnsutøvelse. Ifølge Van Berkel (2020) kan bakkebyråkratene sies å ha *relativ autono-*

mi i hvordan de skal utføre sitt arbeid. Det vil si at de til en viss grad har mulighet til å påvirke utøvelsen av tjenestene. Hvor stort rommet for skjønnsutøvelse for veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene er vil også variere, slik Van Berkel (2020) påpeker. Mye skjønn overlates til arbeidsinkluderingsbedriftene og veilederne, og rommet for skjønn varierer. Det bidrar til at praksis med å tilrettelegge for arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming i ordinære virksomheter, varierer betydelig fra en arbeidsinkluderingsbedrift til en annen.

AVSLUTNING

At veilederne har både positive og negative holdninger til økt arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming i ordinære virksomheter kan ses som uttrykk for at de må forholde seg til et krysspess av ulike forventninger i sin rolle overfor VTA-arbeidstakere. Veilederne skal ivareta VTA-arbeidstakerne, samtidig som de skal sørge for at arbeidsinkluderingsbedriftens produksjon «går rundt», og fortsatt får tilskudd fra Nav, for å sikre inntekt til virksomheten. En ikke intendert konsekvens av dagens praksis er at det som følge av krysspesset blir mindre fokus på arbeidsinkludering i ordinære virksomheter for VTA-arbeidstakere med utviklingshemming. Det krysspesset veilederne, som bakkebyråkrater står i, og deres håndtering av krysspesset, resulterer ofte

i et sprik mellom idealer, politiske målsetninger og realiteter, - veilederne arbeidsinkluderingspraksis. Dersom en ønsker å realisere politiske målsetninger om økt arbeidsinkludering i det ordinære arbeidslivet for personer med utviklingshemming, må Navs forventninger til arbeidsinkluderingsbedriftene bli mindre sprikende. I dag er det ofte ikke samsvar mellom hva som står i tiltaksforskriften og hva Nav lokalt formidler av ønsker og forventninger til de som organiserer VTA-tiltaket. Studien viser videre at det er viktig å sikre at strukturelle betingelser ikke hindrer veilederne i å lykkes med å øke mulighetene til personer med utviklingshemming for å jobbe i ordinære virksomheter. Dette gjelder ikke minst regelverket knyttet til utbetaling av tilskudd for tiltaksplasser til arbeidsinkluderingsbedriftene, samt hvordan virksomhetenes inntjening er organisert.

BEGRENSNINGER VED STUDIEN

Antall informanter, samt arbeidsinkluderingsbedrifter som er inkludert, er begrenset, noe som kan ha bidratt til at kompleksiteten i tematikken ikke blir utfyllende fanget. Jeg vil likevel argumentere for at funnene fra studien gir økt forståelse for hvilken betydning krysspesset av ulike forventninger til veilederne i arbeidsinkluderingsbedriftene har for VTA-arbeidstakernes muligheter til inkludering i ordinært arbeidsliv.

SUMMARY

When cross-pressure creates trouble for work inclusion of people with intellectual disabilities.

The article examines the work inclusion of people with intellectual disabilities into ordinary working life via a work inclusion company, Permanently Adopted Work (VTA). The article reports a qualitative study of work inclusion of people with intellectual disabilities, interviewing supervisors from work inclusion companies. Findings from the study show that supervisors must deal with different expectations and express positive and negative attitudes toward work inclusion in ordinary working life for people with intellectual disabilities. Lipsky's street-level bureaucracy theory is applied to discuss how perceived cross-pressure affects the supervisor's attitude to work. The supervisors' coping with cross-pressure makes it challenging to include employees in the work measure VTA in ordinary work positions.

Key terms: Work inclusion, intellectual disability, VTA measures, street-level bureaucracy, work inclusion company, cross-pressure

REFERANSER

- Andersen, J.** (2020). The Scope of Possibilities for User Influence in Norwegian Municipal Care Services. *Journal of Social Policy*, 49(4), s. 810-828.
- Arbeidsmarkedsloven** (2004). *Lov om arbeidsmarkedstjenester* (LOV-2004-12-10-76). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2004-12-10-76>
- Askheim, O. P.** (2020). Brukermedvirkning – fra politikk til praksis. Hvordan implementeres de politiske målsetningene på bakkenivå? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(3), 170-186.
- Braun, V. & Clarke, V.** (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qpo630a>
- Bufdir** (2013). *Slik har jeg det i dag. Rapport om levekår formennesker med utviklingshemming* (Rapport 1-2013). Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Dalland, O.** (2012). *Metode og oppgaveskriving*. Gyldendal.
- Econ** (2011). *Differensierte satser for varig tilrettelagt arbeid (VTA)* (Econ R-2011-025). Econ Pöyry.
- Ellingsen, K. E.** (2011). Nederst ved enden av bordet. Om utviklingshemmedes deltagelse i arbeidslivet. *Fontene forskning*, 11(2), 4-19.
- Engeland, J. & Langballe, E. M.** (2017). *Voksne og eldre med utviklingshemming og dagens bruk av samarbeidsfora i kommunene*. Aldring og helse, Nasjonal kompetansetjeneste. https://www.researchgate.net/publication/323119739_Voksne_og_eldre_med_utviklingshemning_og_dagens_bruk_av_samarbeidsfora_i_kommunene_Hvor_mange_er_i_jobb_hvor_mange_mangler_tilbud_og_hva_er_alternativene
- Evans, T.** (2016). «Street-level bureaucracy, management and the corrupted world of service.» *European Journal of Social Work*, 19(5), s. 602-615.
- FN** (2006). *FN-konvensjonen om rettar til menneske med nedsatt funksjonsevne*. Avdeling for likestilling, diskriminering og internasjonale saker.
- Gjertsen, H.** (2022). Arbeidslinjen – ikke for personer med utviklingshemming? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25(2), 1-14.
- Gjertsen, H.** (2021a). Arbeidsrettede tiltak. I H. Gjertsen, L. Melbøe & H. Hauge (Red.), *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming* (s. 34-46). Universitetsforlaget.
- Gjertsen, H.** (2021b). Å jobbe både i skjermet og ordinær virksomhet via VTA. I H. Gjertsen, L. Melbøe & H. Hauge (Red.), *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming* (s. 105-116). Universitetsforlaget.
- Gjertsen, H., Melbøe, L. & Hauge, H. A.** (2021). Behov for å tenke nytt om arbeidsinkludering. I H. Gjertsen, L. Melbøe & H. Hauge (Red.), *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming* (s. 17-31). Universitetsforlaget.
- Gjertsen, H., Olsen, T. & Anvik, C. H.** (2014). «Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen». Evaluering av kvalitet i skjermede arbeidsmarkedstiltak og kvalitetssikringssystemet EQUASS (NF-rapport 5/2014). Nordlandsforskning.
- Helsedirektoratet** (2019). *Utredning og diagnostisering av utviklingshemming* (Rapport til Helse- og omsorgsdepartementet). Helsedirektoratet.
- Hernes, T.** (2019). Om arbeidslinja. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 42-55). Gyldendal.
- Jessen, J. T.** (2005). *Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester* (Nova Rapport 15/05). Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Kroken, R.** (2012). *Forvandling av ansvar – en utvidet casestudie av barnevernarbeideres handlingsbetingelser i velferdsstaten* [Doktorgradsavhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Langeland, S. & Galaasen, A. M.** (2014). Oppfølgingsarbeid i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og Velferd*, 14(1), 64-77.
- Lid, I. M.** (2020). Fra paternalisme til medborgerskap: Noen omsorgsetiske dilemmaer. I O. Lysaker & T. E. Fredwall (Red.) *Verdier i konflikt: Etikk i et mangfoldig samfunn* (s. 101-119). Cappelen Damm Akademisk.
- Lipsky, M.** (2010). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. (30th anniversary expanded ed). Russel-Sage Foundation.
- Lundberg, K. & Syltevik, L. J.** (2016). Everyday interaction at the front-line: The case of the Norwegian all-in-one bureaucracy. *Journal of Organizational Ethnography*, 5(2), 152-166. <https://doi.org/10.1108/JOE-12-2015-0026>
- Malterud, K.** (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag*. Universitetsforlaget.
- Meld. St. 8** (2022-2023). *Menneskerettar for personar med utviklingshemming. Det handlar om å bli høyrte og sett*. Kultur- og likestillingsdepartementet. Meld. St. 8 (2022-2023) – regjeringen.no
- NAV** (2019). *Kravspesifikasjon for tiltaksarrangør: Varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermet virksomhet*. 13.02.2019
- NAV – Arbeids- og velferdsetaten** (2013). *Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (R76-12-01)* (Rundskriv). Regjeringen.
- NOU 2012: 6** (2012). *Arbeidsrettede tiltak*. Arbeids- og

- sosialdepartementet.
- NOU 2016: 17** (2016). *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Barne- og likestillingsdepartementet.
- Reinertsen, S.** (2015). *Arbeid, dagaktivitet, livskvalitet og utviklingshemming* [Doktorgradsavhandling]. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Solheim, L. J. & Øvrelid, B.** (2001). *Samhandling i velferdsyrke*. Fagbokforlaget.
- Spjelkavik, Ø.** (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel* (s. 33-51). Gyldendal.
- Terum, L. I.** (2003). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Kommuneforlaget.
- Thagaard, T.** (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Tiltaksforskriften** (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (FOR-2021-04-22-1229). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598>
- Vabø, M.** (2014). Bakkebyråkratiet – der emosjonelt arbeid blir politikk. I M. Vabø & S. I. Vabo (Red.), *Velferdens organisering* (s. 29-47). Universitetsforlaget.
- Van Berkel, R.** (2020). Making welfare conditional: A street-level-perspective. *Social Policy & Administration*, 54(20), 191-204. <https://doi.org/10.1111/spol.12564>
- Van der Burg, D.** (2018). *Nav-veiledere i møte med unge som får diagnosen lett psykisk utviklingshemming* [Masteroppgave]. Høgskolen i Innlandet.
- Vike, H., Bakken, R., Brinchmann, Haukelien, H. & Kroken, R.** (2002). *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Gyldendal.
- Weber, M.** (2000). *Makt og byråkrati*. Gyldendal.
- Wik, S. E. & Tøssebro, J.** (2017). Når politikken treffer bakken. Arbeidsavklaring og oppfølging av unge funksjonshemmede i Nav. *Fontene forskning*, 10(2), 4-17.
- Wilkins, V. M. & Wenger, J. B.** (2016). Street-level bureaucrats as public actors. I P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Red.), *Understanding Street-level Bureaucracy* (s. 155-168). Policy Press.
- Øverbye, E. & Stjernø, S.** (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjon og velferdsstaten* (s. 15-26). Universitetsforlaget.