



Hvorfor jobber ikke flere utviklingshemmede i arbeidsmarkedstiltaket «Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet» (VTAO)?

Why are the “Permanently adapted work in public” (VTAO) work measure not used more often for people with intellectual disabilities?

Hege Gjertsen

Dr.polit., førsteamanuensis, Institutt for vernepleie, UiT Norges arktiske universitet.

Hege.gjertsen@uit.no

Sammendrag

Personer med utviklingshemming er i hovedsak ekskludert fra det ordinære arbeidslivet. I 2006 ble arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO) innført for å øke arbeidsdeltakelsen for denne gruppen. Innføringen av VTAO-tiltaket kan ses som en «Top-down»-innovasjon som i dag i liten utstrekning tilbys utviklingshemmede. Med utgangspunkt i intervju med Nav-veiledere diskuteres i artikkelen hvorfor så få personer med utviklingshemming jobber i VTAO-tiltaket. Studien viser at forhold som har betydning for i hvilken utstrekning målsetningen med tiltaket innfris, er knyttet til formidling av målsetningen, tilgjengelige ressurser og Nav-veiledernes holdninger. I diskusjonen anvendes teori om innovasjon i offentlig sektor og implementeringsteori.

Nøkkelord

arbeidsinkludering, utviklingshemming, innovasjon i offentlig sektor, arbeidsmarkedstiltak, VTAO

Abstract

People with intellectual disabilities are generally excluded from ordinary workplaces in Norway. In 2006 the Permanently adapted work in public (VTAO) work measure was introduced to increase inclusion in the workplace for this group. The implementation of this measure can in part be seen as an unsuccessful «top-down» innovation regarding people with intellectual disabilities. The article is based on interviews with service providers at Nav and discusses why the VTAO measure is not used more often for people with intellectual disabilities. It focuses on important conditions when it comes to achieving the objectives of the measure – communication of the goal, resources, and services providers' attitudes. In the discussion I use theory of innovation.

Keywords

work inclusion, intellectual disability, innovation, work measure

Innledning

Offentlig sektor står i dag overfor både økonomiske og demografiske utfordringer, med press om å spare og ta i bruk ny teknologi og kunnskap, samtidig som innbyggerne stiller stadig større krav til kvalitet på velferdstjenestene.¹ Breimo (2015: 237) skriver at «ønsket om å for-

1. Artikkelen er basert på data fra forskningsprosjektet «Rethinking work inclusion for people with intellectual disability» som er finansiert av Forskningsrådet (prosjektnummer 273259). Takk til to anonyme konsulenter og redaktørene for gode og nyttige kommentarer til manuskriptet.

bedre og effektivisere tjenestetilbudet har skapt en endrings- og innovasjonsiver innenfor offentlig tjenesteytende sektor». Samtidig påpekes det, om enn litt i parentes, at innovasjon i offentlig sektor er risikofylt og ofte vil mislykkes (Kobro 2018; Sørensen & Aastvedt 2019). Det dreier seg om at utilsiktede virkninger kan være vanskelig å forutse. Budskapet er at vi likevel skal våge å gjøre noe nytt og så lære av våre feil og forsøke igjen. Denne artikkelen er ment å bidra til dette ved å se nærmere på mulige årsaker til at en ny løsning på manglende arbeidsinkludering av utviklingshemmede, ikke er blitt en suksess. Problemstillingen er følgende: Hvorfor blir arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO) lite anvendt overfor personer med utviklingshemming?

Artikkelen tar utgangspunkt i og gransker det som kan benevnes som en ovenfra og nedstyrt innovasjon i offentlig sektor, nemlig arbeidsmarkedstiltaket VTAO. Dette ble etablert i 2006 og bygger på det allerede eksisterende tiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA). Ifølge forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) (NAV 2015) er VTA et varig tiltak til personer som mottar eller ventes å motta uføretrygd i nær fremtid, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging for å kunne delta i arbeidslivet. Personer med utviklingshemming er en viktig målgruppe. VTA-tiltaket organiseres via en såkalt tiltaksarrangør², vanligvis en arbeidsinkluderingsbedrift³. De aller fleste som har en VTA-plass, jobber i en skjermet virksomhet. VTAO-tiltaket organiseres derimot direkte av Nav, og de som tildeles en VTAO-plass jobber i en ordinær virksomhet.

I dag er det svært få personer med utviklingshemming i yrkesaktiv alder som får mulighet til å jobbe på en ordinær arbeidsplass. Omtrent en av fire voksne utviklingshemmede har et arbeidstilbud og da i all hovedsak i VTA-tiltaket via en tiltaksarrangør (NOU 2016: 17). Ni av ti av de som jobber i VTA, jobber på en skjermet arbeidsplass (Wendelborg, Kittelsaa & Wik 2017). Selv om tiltaksforskriften legger til rette for økt overgang fra jobb i skjermet til ordinær virksomhet for VTA-arbeidstakere, bl.a. gjennom en hospiteringsordning, er dette lite utbredt. Det skyldes bl.a. at VTA-arbeidstakere vil miste oppfølgingen fra veilederen i arbeidsinkluderingsbedriften og det sosiale fellesskapet der, dersom de sier opp VTA-jobben for å jobbe på en ordinær arbeidsplass (Gjertsen 2021a; Mandal 2008). VTAO ble innført for å øke mulighetene for arbeidsinkludering i ordinære virksomheter for uføretrygdede, deriblant personer med utviklingshemming. De fleste voksne med utviklingshemming mottar i dag uføretrygd (NOU 2006: 17).

VTAO-tiltaket kan fremdeles sies å være i en iverksettingsfase. Tiltaket er ennå ikke fullt ut implementert. Jeg argumenterer også for at VTAO-tiltaket langt på vei kan ses som en mislykket innovasjon med tanke på å øke arbeidsinkluderingen for personer med utviklingshemming. Samtidig kan innovasjon ses som en sirkulær prosess som er i stadig utvikling. Hensikten med artikkelen er å gi økt kunnskap om hvorfor implementeringen av dette arbeidsmarkedstiltaket har vært utfordrende og frembringe kunnskap om hva som er viktig å ta høyde for dersom flere med en utviklingshemming skal få mulighet til å jobbe på en ordinær arbeidsplass via VTAO. Artikkelen bygger på intervju med Nav-veiledere. For å bedre kunne forstå betingelsene for å lykkes med nytenkning og endring rundt en velferdstjeneste, som arbeidsmarkedstiltak er, anvender jeg i diskusjonen teori om innovasjon i offentlig sektor.

2. Tiltaksarrangører er en fellesbenevnelse for alle som leverer arbeidsmarkedstiltak etter avtale med Nav.

3. I artikkelen brukes fellesbenevnelsen arbeidsinkluderingsbedrifter for vekstbedrifter (også kalt ASVO-bedrifter, vernede bedrifter og VTA-bedrifter), arbeidsmarkedsbedrifter og attføringsbedrifter.

Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO)

Arbeidsmarkedstiltak har ulike formål og innhold avhengig av tiltaksdeltakerens sannsynlighet for å komme inn i, eller tilbake i, arbeidslivet. De fleste er tidsbegrenset og gis til personer som trenger bistand i en avgrenset periode. Av tidsubegrensede tiltak for personer med *varig* nedsatt arbeidsevne tilbyr Nav tiltakene Varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA), Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO) og Varig lønnstilskudd. Arbeidsmarkedstiltak tildeles ved de lokale Nav-kontorene etter en vurdering av den enkeltes behov og arbeidsevne (Meld. St. nr. 33, 2015-2016). Mens noen tiltak arrangeres via en tiltaksarrangør eller gjennom avtaler med ordinære virksomheter, organiseres andre direkte fra Nav, og mens noen tiltak avholdes i ordinære virksomheter, gis andre i skjermede⁴.

Hvert år tildeles Nav fylke et bestemt antall VTA-plasser som de viderefordeler til de lokale Nav-kontorene. De fleste av disse går til VTA i skjermet virksomhet på bakgrunn av avtaler Nav har med tiltaksarrangører. Nav-kontorene står likevel fri til å avgjøre hvordan VTA-plassene skal brukes og kan, særlig når det tildeles ekstra plasser, velge å bruke dem som VTAO. I noen tilfeller legger også Nav fylke føringer for at midler skal gå til VTAO. VTAO-plassene er knyttet til den enkelte tiltaksdeltaker, hvor Nav er ansvarlig for opprettelse av arbeidsforholdet og oppfølging. Dette forutsetter oppfølgingskompetanse. Oppfølgingen kan i enkelte tilfeller gis av andre, eksempelvis fra arbeidsinkluderingsbedrifter (Gjertsen 2019).

Andelen av VTA-plasser som er i ordinær virksomhet, har gradvis økt siden 2006. I 2007 var 2,2 prosent av VTA-plassene i ordinær virksomhet (Mandal 2008) og i 2010 var andelen åtte prosent (Spjelkavik, Børing, Frøyland & Skarpaas 2012). I juni 2020 var 22 prosent av VTA-plassene i ordinær virksomhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2021). Samtidig har antall VTA-plasser økt, og i 2019 var det bevilget midler til 11 400 VTA-plasser. En studie av Spjelkavik mfl. (2012) viser at deltakere med «andre psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser» utgjør den største diagnosegruppen i VTAO (41%) og «psykisk utviklingshemmede» den neste største (21%). En forholdsvis stor andel er oppført med ukjent diagnose. Det finnes imidlertid ingen nyere oversikt over *hvem* som tildeles VTAO-plassene. En registerstudie gjennomført i 2014 viser at 2,4 prosent av personer med utviklingshemming i alderen 18-66 år har et VTAO-tilbud (Wendelborg mfl. 2017), noe som viser at VTAO-tiltaket er lite brukt for denne gruppen. Mandal (2008) hevder at VTAO i størst grad tildeles de som har størst forutsetninger for å klare å jobbe på en vanlig arbeidsplass og er mest motivert.

Arbeidsgivere som tar imot VTAO-arbeidstakere, må tilby et individuelt tilpasset opplegg etter den enkeltes forutsetninger og gi nødvendig oppfølging. De må også oppnevne en fadder i bedriften som skal følge opp arbeidstakeren til daglig, og en kontaktperson som ivaretar samarbeidet med Nav (NAV 2013). Arbeidsgiveren skal ifølge tiltaksforskriften (NAV 2015) rapportere til Nav etter nærmere avtaler, minst en gang i året. Rapporten skal inneholde dokumentasjon om VTAO-arbeidstakerens utvikling i arbeidsforholdet og hvilke tilpasninger som er gjort for å øke hans eller hennes mestringsnivå. Ut over dette er det få sentrale føringer for innholdet i VTAO-tiltaket. Arbeidstakere i VTAO mottar uføretrygd. Det oppfordres til, men stilles vanligvis ikke krav om utbetaling av (bonus)lønn fra arbeidsgiver.

Utviklingshemmede har de siste tiårene hovedsakelig blitt tilbudt segregerte arbeidstilbud. Det har likevel også tidligere vært forsøkt å tilrettelegge for arbeid på ordinære arbeidsplasser (Gjertsen 2021a). Tiltaket «Arbeid med bistand» som ble etablert i 1992, var i tråd med metodikken Supported Employment (SE) som innebærer at tiltaksdeltakerne så raskt som mulig skal ut på en ordinær arbeidsplass, heltid eller deltid, med tett oppfølging fra

4. *Skjermede virksomheter* er etablert for å tilby personer med nedsatt arbeidsevne avklaring, arbeidstrening, kvalifisering eller varig tilrettelagt arbeid (Gjertsen 2021a). De har avtaler med Nav om levering av tiltak.

en jobbspesialist (Meld. St. 33, 2015–2016; Schafft & Spjelkavik 1999). Andelen utviklingshemmede i «Arbeid med bistand» var forholdsvis stor i begynnelsen, men sank fra omtrent en tredjedel de første årene til bare 12 prosent i 2002 (Spjelkavik, Frøyland & Skardhamar 2003). «Arbeid med bistand» kan sies å være startskuddet for SE-metodikken i Norge, hvor ordinært arbeid ses som både det viktigste målet og virkemidlet, med utgangspunkt i den enkeltes egne ønsker (Gjertsen 2021a). VTAO-tiltaket er imidlertid ikke spesifikt knyttet til SE-metodikken, til tross for at det dreier seg om arbeidsinkludering av en gruppe med omfattende behov for hjelp og støtte for å kunne jobbe på en ordinær arbeidsplass.

Teori om innovasjon i offentlig sektor

Formålet med innovasjon i offentlig sektor er å forbedre offentlig sektor og løse utfordringer knyttet til innhold i og organisering av velferdstjenester. Innovasjonen har her ofte en dobbel målsetning – både å øke effektiviteten og bedre kvaliteten på tjenestene. Offentlig verdiskaping er samtidig et mer u håndgripelig og komplekst begrep enn verdiskaping i privat virksomhet.

Det finnes ulike definisjoner av innovasjon. Innovasjon kan forstås som handling eller ny praksis som innebærer utvikling av nye metoder (bl.a. ny organisering av tjenester) eller produkter som tas i bruk. Det dreier seg om fornyelse, forbedring og endring. Sørensen og Torfing (2011: 9) definerer innovasjon slik: «...bevisst og proaktiv prosess som involverer generering og praktisk implementering og spredning av nye og kreative ideer, som har som formål å produsere en kvalitativ endring i en bestemt kontekst.» Ifølge Sørensen og Torfing (2011) må innovasjon i større eller mindre grad bryte med praksis og vante forestillinger. Løpende forbedringer, altså mindre hverdagsforandringer, er derfor ikke innovasjon. Innovasjon dreier seg om å skape noe nytt og sette dette ut i praksis, implementere det i en gitt kontekst (Fuglsang 2010). I innovasjonslitteraturen inndeles innovasjonsprosessen ofte i faser; idéutvikling, seleksjon av idé/løsning, implementering av idé og spredning av ny praksis (Høiland & Willumsen 2015). Utfordringen er ofte ikke å utvikle nye og kreative løsninger, men å klare å implementere dem i praksis. I artikkelen ser jeg nærmere på utfordringer knyttet til implementeringen VTAO-tiltaket, som jeg altså betrakter som en innovasjon.

Vi kan videre skille mellom inkrementelle og radikale innovasjoner. Inkrementelle, skrittvis, innovasjoner innebærer at man utnytter noe man allerede har, i en ny kontekst eller overfor nye brukere (Willumsen, Sirnes & Ødegård 2015). Rønning og Fuglsang (2015) argumenterer for at skrittvis innovasjoner kan være gunstige når vi skal endre på tiltak som angår mange mennesker, nettopp for å kunne justere for ikke-intenderte negative konsekvenser av det nye. Små skritt kan over tid gi store endringer. Som Breimo (2015) har påpekt, innovasjon er særlig risikofylt når det gjelder tjenester til mennesker i utsatte posisjoner. Radikale innovasjoner innebærer større og mer omfattende endringer på kort tid, og er som regel planlagte (Iversen & Ødegård 2015). Sentrale myndigheter har f.eks. mulighet for å iverksette tiltak som innebærer store endringer ved reformer. Nav-reformen (NAV 2006) er et eksempel på en radikal, top-down-initiert innovasjon i offentlig sektor. Innføringen av VTAO-tiltaket er et eksempel på et tiltak som er initiert utenfor den organisasjonen som skal iverksette det, de lokale Nav-kontorene. Samtidig innebærer ikke tiltaket større brudd med tidligere praksis hos Nav, og kan derfor ses som en inkrementell innovasjon.

Innovasjon blir sett på som et redskap for å løse utfordringene velferdsstaten og det offentlige står overfor. Det er imidlertid ikke alltid innovasjon fører til forbedring og forbedring kan selvfølgelig også skje uten innovasjon, f.eks. ved å gjøre mer av noe som man allerede gjør og som fungerer. Jo mer radikal en innovasjon er, desto større er risikoen for å mislykkes. Breimo (2015) peker på at risikovurdering har fått lite oppmerksomhet når det

gjelder innovasjon i tjenesteytende sektor, og viser bl.a. til Warner og Sharland (2010) som understreker at for å endre praksis, må man ta noen sjanser. Ifølge Brown (2010) vil innovasjon innen sosialt arbeid være knyttet til særlig høy risiko fordi det ofte involverer mennesker i sårbare livssituasjoner. Man risikerer å gjøre livet vanskeligere for de som berøres.

Flere har diskutert hva som har betydning for hvorvidt man lykkes med iverksetting av offentlig innovasjon og hvilke barrierer man kan møte på. Implementeringsteori har siden 1970-tallet vært opptatt av hvordan politiske vedtak blir satt ut i livet. Det utviklet seg etter hvert to hovedretninger innen studiet av iverksettingsprosessen; «Top-down» (ovenfra-og-ned) og «Bottom-up» (nedenfor-og-opp) (Kjellberg & Reitan 1995). «Top-down»-retningen vektlegger at offentlig politikk blir utformet «på toppen» for deretter å bli gjennomført i forvaltningen på et lavere nivå.

I diskusjonen av iverksettingen av VTAO-tiltaket tar jeg utgangspunkt i Van Meter og Van Horn (1975). De er opptatt av «Top-down»-perspektivet og hvordan ulike betingelser avgjør utfallet av implementering av tiltak i offentlig sektor. I diskusjonen tar jeg utgangspunkt i tre forhold som de mener har betydning for hvor vellykket iverksettingen blir, i dette tilfellet altså hvorvidt man oppnår målsetningen med VTAO-tiltaket; å gi flere med en utviklingshemming mulighet til å jobbe på en vanlig arbeidsplass. For det første dreier det seg om *kommunikasjon i iverksettingen*. Jo tydeligere en innovasjonsidé formidles med tanke på formål og innhold, desto enklere er den å gjennomføre. For det andre dreier det seg om *evnen til å gjennomføre tiltaket*. Dette handler om ressurser, samt forhold knyttet til politiske og sosiale omgivelser. For det tredje er *holdninger* hos ansatte som skal gjennomføre tiltaket viktig. Dette dreier seg om hvorvidt de som skal iverksette tiltaket hos Nav og de som initierte tiltaket har samme mål. Disse tre forholdene kan enten være interne forhold ved de lokale Nav-kontorene, eller eksterne forhold knyttet til de som har vedtatt å innføre det nye tiltaket. I figur 1, som er basert på Van Meter og Van Horn (1973), illustreres dette.

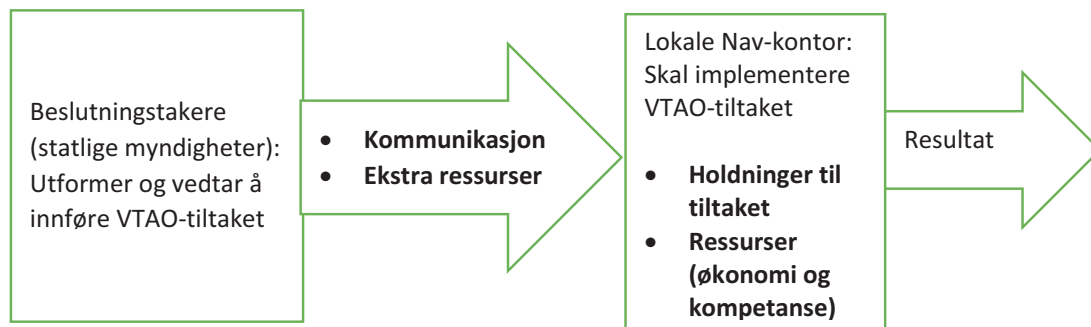


Fig. 1

Forhold som har betydning for hvorvidt en «Top-down»-innovasjon blir vellykket.

Forskningsmetode

Artikkelen er basert på datamateriale fra en delstudie knyttet til forskningsprosjektet «Rethinking work inclusion for people with intellectual disability». Formålet med delstudien var å undersøke hvordan man kan lykkes med økt arbeidsinkludering for personer med en utviklingshemming. Datainnsamlingen i studien av arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming, som denne artikkelen tar utgangspunkt i, er gjennomført ved UiT Norges arktiske universitet, i perioden mars 2017 til oktober 2019. Vi har gjennomført i alt 47 kvalitative intervju med ansatte ved seks Nav-kontor, tre arbeidsinkluderingsbedrif-

ter, samt arbeidstakere med utviklingshemming som jobber i VTA- eller VTAO-tiltaket i tre kommuner. Denne artikkelen bygger hovedsakelig på intervjuene med Nav-veiledere, i alt åtte informanter fra fire lokale Nav-kontor og to fylkeskontor. Vi valgte strategisk ut «best practice» arbeidsinkluderingsbedrifter, med tanke på utprøving på ordinære arbeidsplasser, kompetanseutvikling og medinnflytelse for VTA-arbeidstakere med utviklingshemming. Vi rekrutterte så informanter fra Nav-kontorene disse arbeidsinkluderingsbedriftene er tilknyttet. Det at vi valgte såkalte best practice – bedrifter antas å ha få implikasjoner for datamaterialet fra Nav-intervjuene. Det innebar imidlertid at tre av de fire Nav-kontorene i studien er fra bykommuner. Dette kan tenkes å påvirke funnene ved at større Nav-kontor bl.a. kan ha større arbeidspress enn mindre kontorer. Det betyr i så fall at utfordringene jeg diskuterer er mer relevante for større kommuner, uten at jeg kan trekke noen klare konklusjoner om det. Stillingsbenevnelsene var forskjellige, men av anonymitetshensyn benevnes alle informantene i artikkelen som veiledere. Vi ba om å få intervju ansatte med ansvar for personer med utviklingshemming, VTA og VTAO. Vi intervjuet både mannlige og kvinnelige veiledere. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på informantenes arbeidsplass, Nav-kontorene. Ett intervju ble gjennomført i et stille område på et hotell. Det ble tatt lydopptak av intervjuene. Ved å intervju ansatte ved Nav-kontor belyser vi altså problemstillingen «nedenfra». Intervjuer med aktører fra Arbeids- og velferdsdirektoratet kunne ha gitt en større forståelse for hvordan VTAO-tiltaket har vært planlagt iverksatt fra Nav sentralt, men slike intervjuer inngår ikke i vår studie.

Vi anvendte en semi-strukturert intervjuguide med en del faste spørsmål, samtidig som vi var fleksible på rekkefølgen og muligheten for å kunne følge opp tema som informantene selv trakk frem (Thagaard 2012). I tillegg åpnet vi for at informantene kunne legge til noe dersom de mente det var relevant. Datamaterialet er analysert tematisk for å identifisere, analysere og beskrive mønstre (Braun & Clarke 2006). Vi startet med å transkribere intervjuene og lese igjennom grundig flere ganger for å se etter tema som gikk igjen. Vi kodet så datamaterialet ut fra tema som fremstod som interessante å analysere. Vi kopierte relevante sitater fra de ulike intervjuene inn i et eget dokument, inn under en egen kode (foreløpige overskrifter). Deretter gikk vi kritisk igjennom listen over tema vi hadde inndelt sitatene i, og vurderte om vi skulle endre inndelingen, lage flere underkategorier eller endre navnene på kodene. Temaene, dvs. kodene vi hadde inndelt sitatene i, fikk til slutt benevnelse som bl.a. «holdninger», «ressurser», «prioritering» o.l.

Forskningsprosjektet er meldt til og tilrådd av NSD (Norsk senter for forskningsdata). Vi innhentet både muntlig og skriftlig samtykke til deltakelse fra informantene, og datamaterialet ble anonymisert etter at det ble transkribert.

Resultater og diskusjon

Hvorfor jobber ikke flere utviklingshemmede i ordinære virksomheter via VTAO?

Informantene fra Nav er i liten grad opptatt av VTAO-tiltaket som vei inn til ordinært arbeidsliv for personer med utviklingshemming som er innvilget uføretrygd, til tross for at de er en av målgruppene for tiltaket. Veilederne hadde samtidig liten kjennskap til bruken av VTAO ved deres kontor og hva som kjennetegnet tiltaksdeltakerne. Studien viser imidlertid at VTAO-tiltaket i liten grad blir anvendt overfor denne gruppen i de utvalgte kommunene. Veilederne peker selv på flere årsaker til dette, deriblant knappe ressurser, manglende prioritering av gruppen, samt veiledernes manglende kjennskap til tiltaket. Videre så vi at i de tilfeller Nav organiserer VTAO for personer med utviklingshemming, er dette vanligvis et

resultat av at den utviklingshemmede selv eller hans/hennes pårørende har gjort avtaler med arbeidsgivere. Nav ser altså ut til sjelden selv å ta *initiativet til* å etablere VTAO-arbeidsplasser for denne gruppen. Studien vår viser at i de tilfellene Nav organiserer VTAO for personer med utviklingshemming, gis det ofte også begrenset oppfølging fra Nav til arbeidstaker og arbeidsgiver.

Med utgangspunkt i funn fra vår studie vil jeg nå, ved å anvende teori om innovasjon i offentlig sektor, diskutere hvordan vi kan forstå hvorfor iverksettingen av VTAO-tiltaket hos Nav har vært utfordrende når det gjelder personer med utviklingshemming. Jeg tar som nevnt, utgangspunkt i forhold som ifølge Van Meter og Van Horn (1975) kan gjøre det utfordrende å lykkes med innovasjon, nemlig hvordan innovasjonsideen formidles og forsøkes forankres hos de som står for implementeringen («the communication process»), samt ressurser («the capability problem») og holdninger («dispositional conflicts»).

Kommunikasjon i iverksettingen av tiltaket

Hvor tydelig målsetningen er med det nye man ønsker å innføre, i denne studien VTAO-tiltaket, og hvordan kommunikasjonen har foregått mellom de involverte, har betydning for hvordan implementering skjer. Van Meter og Van Horn (1975: 478) skriver at «effective implementation requires that subordinates (or implementors) know what they are supposed to do». Også Kjellberg og Reitan (1995: 147) understreker at «klarhet i budskapet om hva tiltaket tar sikte på å oppnå, kan likeledes være avgjørende for aktørenes holdninger». VTAO-tiltaket ble besluttet gjennomført av andre enn de som til daglig jobber med arbeidsrettet bistand, Nav-veilederne. Statlige myndigheter tok initiativet til og bestemte at de skulle ta i bruk en ny arbeidsmåte for å øke arbeidsinkluderingen for bl.a. personer med utviklingshemming. De som skulle gjennomføre tiltaket var altså ikke involvert i verken å definere utfordringen eller finne løsningen. Tiltaket kan derfor ses som en ovenfra- og nedstyrt innovasjon (Sørensen & Torfing 2011). En utfordring her er å klare å formidle målsetningen med innovasjonsideen til de som faktisk skal ta i bruk den nye løsningen, i dette tilfellet en ny arbeidsmåte, i sin arbeidshverdag.

Implementeringen av VTAO-tiltaket kan således ses som et eksempel på hvordan manglende forankring av en ovenfra-og-ned-initiert innovasjon blant de som skal gjennomføre den, gjør det vanskelig å lykkes. Studien vår viser at man ikke godt nok har klart å formidle målsetningen med det nye arbeidsmarkedstiltaket til veilederne hos Nav. Formålet med VTAO-tiltaket er å øke arbeidsinkluderingen blant personer med uføretrygd, deriblant personer med utviklingshemming. Veilederne gir uttrykk for at de langt på vei deler forståelsen av at økt arbeidsinkludering for denne gruppen er viktig, men løsningen på utfordringen, manglende arbeidsinkludering for denne gruppen, er altså ikke kommet fra veilederne ved Nav-kontorene. De har fått i oppgave å tilby og organisere det nye tiltaket uten at det er lagt tilstrekkelig arbeid i å formidle innholdet i tiltaket, samt viktigheten av at personer med utviklingshemming prioriteres. En Nav-veileder uttrykker dette slik:

Nei, jeg vil ikke påstå det at man (Nav) holder igjen, fordi at man tror at det blir mye arbeid. Jeg tror at det er for lite kjent akkurat det tiltaket. (...) Det er mange nye (ansatte hos Nav) og ofte utskiftninger og slikt. Jeg tror det har noe med det å gjøre, at man ikke tenker på det som en mulighet.

Som studien vår viser holder det ikke nødvendigvis at veilederne er enig i målsetningen med tiltaket, når hverdagen ved Nav-kontorene ofte er preget av tidspress, samtidig som ingen er pådrivere for å ta i bruk tiltaket overfor utviklingshemmede. Sitatet ovenfor viser at VTAO-

tiltaket er (for) lite kjent blant veilederne. I implementeringen er det heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til turnover blant ansatte hos Nav, noe som stiller krav til at innholdet i og viktigheten av nye tiltak, må formidles flere ganger. Manglende forankring av VTAO-tiltaket kan derfor være noe av forklaringen på at det ikke anvendes i større utstrekning.

Selv om personer med utviklingshemming er en målgruppe for VTAO-tiltaket ifølge tiltaksforskriften (NAV 2015), er likevel ikke dette en uttalt målgruppe. Det er ikke lagt press fra arbeids- og velferdsdirektoratet eller Nav sine fylkeskontor på de lokale Nav-kontorene om at de skal prioritere denne gruppen når det gjelder VTAO. Studien vår viser også at tiltaket er innført uten at det har skjedd noen endringer i Navs prioritering av arbeidsinkludering for utviklingshemmede generelt. Flere av informantene peker på at det er lite politisk fokus på arbeidsinkludering for denne gruppen, som en veileder forteller:

... på arbeid for utviklingshemmede tenker jeg det var mer fokus på før. Det er generelt sett ikke veldig mye snakk om utviklingshemmede i forhold til det det var. (...) Hvis en politisk ikke er interessert i det, så blir ikke vi heller interessert i det, for å sette det på spissen altså. Så når politikerne mener at her skal det ikke endres noe mer på betingelsene, så er betingelsene slik som de er da.

En annen informant er tydelig på at det ikke er sterke signaler fra arbeids- og velferdsdirektoratet om at denne gruppen skal prioriteres hos Nav:

...så blir de fort nedprioritert, for da har de på en måte en ytelse. De har trygden sin fra Nav, og så blir det mål som kommer ovenfra, fra direktoratet, hvem vi skal prioritere, og da er jo ikke de uføre de vi skal prioritere høyest.

Resultatmåling vektlegges hos Nav, noe som får betydning for i hvilken grad personer som er avklart til ikke å ha en arbeidsevne og som er innvilget uføretrygd, blir prioritert (Roaldsnes 2018). Nav måles i dag etter hvor mange brukere som har overgang til arbeid, og de ulike Nav-kontorene sammenlignes med tanke på måloppnåelse. Spjelkavik mfl. (2012) hevder at Nav lokalt har manglende kapasitet til å påta seg oppfølgingsansvaret som følger med VTAO og er lite motivert til å prioritere denne målgruppen. De sier videre: «Det er de på AAP som er prioritert og som man blir målt på» (Spjelkavik mfl. 2012: 56). Dette kan altså medføre at personer med utviklingshemming som ønsker å jobbe i det ordinære arbeidsliv via VTAO, ikke blir prioritert hos Nav.

En av veilederne peker også på at større vektlegging av arbeidslinjen i norsk arbeids- og velferdspolitikken kan ha bidratt til at utviklingshemmede, som raskt innvilges uføretrygd, i større grad nedprioriteres hos Nav:

Du vil sannsynligvis ikke finne en eneste politiker som sier at vi nedprioriterer tiltak for utviklingshemmede for det, det er ikke så dramatisk for å si det sånn. (...) Vi hadde et skifte i ca. 2011/2012, der fokuset på arbeid var mye større og arbeid i forhold til selvforsørgelse.. (...) Altså, skal vi klare å ta vare på velferdsstaten, så må det være størst mulig andel som ... (...) Og den tenkningen, den har ikke nødvendigvis vært med på å gitt utviklingshemmede større prioritert. For de har i utgangspunktet sin uføretelse. Og dermed så, det er ikke der en ser at det største potensiale er for å få folk til å bli selvforsørget. Og dermed så stagnerer kanskje det...

Dette sitatet viser hvordan personer med utviklingshemming mer eller mindre utelates fra arbeidslinjen som vektlegger viktigheten av at alle i yrkesaktiv alder deltar i arbeidslivet. Et

annet eksempel fra vår studie som viser det samme, er at personer med utviklingshemming ikke er en prioritert gruppe for Nav sin satsing på jobbspesialister. Det er egne stillinger der de ansatte skal jobbe etter SE-metodikken overfor grupper som står langt fra det ordinære arbeidsliv, og hvor målet er at tiltaksdeltakerne så raskt som mulig skal ut i jobb på en ordinær arbeidsplass, med tett oppfølging fra en jobbspesialist (Frøyland & Spjelkavik 2014; Meld. St. 33, 2015-2016).

Evnen til å gjennomføre tiltaket

Evnen til å implementere noe nytt må ifølge Van Meter og Van Horn (1975) også ses i sammenheng med tilgang på ressurser, både med tanke på stillinger og kompetanse. De skriver at «The ability to implement policies may be hindered by such factors as overworked and poorly trained staff, insufficient information and financial resources, or impossible time constraints» (Van Meter & Van Horn 1975: 480). Nav har helt siden etableringen i 2006 vært presset på tid og ressurser (Gjersøe 2016). VTAO-tiltaket innebærer for det første at det er Nav som skal ta kontakt med aktuelle arbeidsgivere, etablere et samarbeid og få på plass en avtale om et arbeidsforhold. For det andre skal personer med utviklingshemming som ansettes i ordinære virksomheter gjennom VTAO, følges opp direkte av en veileder hos Nav. Begge disse oppgavene er ressurskrevende.

Hvert år tildeles fylkene et bestemt antall VTAO-plasser som de så videreforder til de lokale Nav-kontorene. Samtidig er det opp til det enkelte Nav-kontor å vurdere hvem som skal prioriteres ved tildeling. Siden VTA-tiltaket ble innført i 2002 har Nav vært vant til å kjøpe oppfølgingstjenesten fra tiltaksarrangører. Studien vår viser at dette er en ordning Nav er fornøyd med. Da VTAO-tiltaket ble innført skulle Nav plutselig gjøre denne jobben selv overfor langt på vei den samme målgruppen, men Nav fikk ikke ekstra ressurser til flere stillinger eller økt kompetanse for å få flere som står langt fra det ordinære arbeidsliv, ut i jobb. Kompetanse er en viktig forutsetning for å lykkes med arbeidsinkludering av personer med utviklingshemming i VTAO. Mens tiltaksarrangører som har avtaler med Nav om levering av VTA i skjermede virksomheter, er forpliktet til å sørge for nødvendig «attføringsrett kompetanse» jfr. § 14-2 i Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak (NAV 2013), gjelder dette ikke for Nav som organiserer VTAO direkte. Nav besitter kompetanse om arbeidsinkludering, men det å jobbe med mennesker som står langt fra arbeidslivet er særlig utfordrende. Personer med utviklingshemming som ansettes via VTAO, skal altså ifølge tiltaksforskriften få oppfølging fra Nav (NAV 2015). Det samme gjelder arbeidsgivere som tar imot arbeidstakere i et VTAO-tiltak. Det er uklart hvorvidt de lokale Nav-kontorene har den kompetansen dette krever.

Informantene forteller at Nav ikke har kapasitet til å gi tilstrekkelig oppfølging, eller prioritere dette. På spørsmål om VTAO-arbeidstakere følges opp av Nav, svarer en av informantene: «Også tror jeg sånn generelt, i forhold til Nav-kontorene, så har ikke vi hatt nok ressurser egentlig, eller avsatte ressurser til å jobbe med det.»

To andre veiledere gir også uttrykk for hvordan ressursmangel hos Nav forhindrer bruk av VTAO-tiltaket: «Nav er jo underdimensjonert. (...) Det er ikke kapasitet her nå.» og «Så det er litt mer kampen om pengesekken kanskje, mer enn det er vurdering om behov.» Evnen til å gjennomføre tiltaket med de ressurser Nav har, viser seg altså å være utfordrende. Her dreier det seg om menneskelige ressurser til å etablere og følge opp VTAO-arbeidsforhold. Økonomisk er VTAO et mye rimeligere tiltak enn VTA, som er over dobbelt så dyrt.⁵ For-

5. Tilskuddssatsene per måned fra 1.1.2020 er for VTAO 5.894 kroner og for VTA 14.051 kroner (NAV 2020).

skjellen er at VTAO-tilskuddet går til arbeidsgiveren, mens VTA-tilskuddet går til en tiltaksarrangør og også inkluderer oppfølging av arbeidstakeren (Gjertsen 2021a).

Veilederne understreker også behovet for å gjøre prioriteringer. I konkurransen med andre grupper som trenger arbeidsrettet bistand fra Nav, taper personer med utviklingshemming, fordi de fleste innvilges uføretrygd nesten automatisk når de er ferdig med videregående oppæring (Wendelborg & Tøssebro 2018), og dermed defineres de som utenfor Navs ansvarsområde. Imidlertid skjer dette også fordi Nav anser at de har gjort det de skal dersom personer begynner å jobbe i VTA- eller VTAO-tiltaket. En informant utdyper dette slik:

Vi har ikke så stor kapasitet til å følge de så tett, for vi er nødt til, vi har jo avklart den personen mot arbeid, og da, det er jo så mange som står og banker på døra som skal ha hjelp, så vi har ikke, vi må gjøre knallharde prioriteringer på et Nav-kontor, slik som det er nå.

Dette har også tidligere forskning pekt på. Spjelkavik mfl. (2012) fant i sin studie at noe av grunnen til at VTAO blir lite anvendt skyldes at Nav vegrer seg mot det tidsubegrensede oppfølgingsansvaret som tiltaket innebærer.

Det er samtidig enkelte av veilederne som peker på at lite bruk av VTAO overfor personer med utviklingshemming ikke skyldes manglende ressurser. På spørsmål om Nav «holder igjen» på VTAO-plassene på grunn av ressursmangel, svarer en av veilederne: «Nei, vi har jo budsjett. Det er ikke noe problem det, hvis man har en god sak og arbeidsgiver, så oppretter man bare plass.» Dette kan henge sammen med at man ved dette Nav-kontoret har den nødvendige kompetansen for å få på plass et VTAO-arbeidsforhold.

Det kommer også frem i intervjuene at Nav-veilederne kan forstå manglende tett oppfølging av arbeidstakere i VTAO som et uttrykk for at oppfølgingsbehovet ikke er så stort, istedenfor å forstå det som at Nav, de selv, ikke klarer å gi den tette oppfølgingen de skal etter tiltaksforskriften (NAV 2015). Dette peker en veileder på:

Det kan vel være at de, uten at jeg vet det, har et litt høyere fungeringsnivå. Det kan nok hende, for oppfølging fra Nav for de som får en VTAO-plass, det er ikke en tett oppfølging.

En slik måte å tolke situasjonen på kan ses som at Nav «bortforklarer» at de ikke gjør det de skal uten å reflektere over det. Dette kan bidra til at veilederne ikke er klar over at de mangler ressurser til å kunne gi tilstrekkelig oppfølging, noe som kan resultere i at VTAO-arbeidstakere ikke blir værende i arbeidsforholdet. Det finnes imidlertid ikke statistikk over hvor mange utviklingshemmede som begynner i et VTAO-tiltak og som slutter innen en viss tidsperiode, og heller ikke hva det eventuelt skyldes.

Holdninger til innovasjonsidéen

Det tredje forholdet Van Meter og Van Horn (1975) mener har betydning for iverksettingen av innovasjon i offentlig sektor, er *iverksetternes holdninger til innovasjonsideen*. De hevder at «Stated simply, the problem may not be one of capacity; rather, it involves the willingness of implementors to achieve the objectives of policy.» (Van Meter & Van Horn 1975: 483). Kjellberg og Reitan (1995) peker på at aktørene som skal implementere en innovasjonsidé, kan ha andre mål for sin virksomhet enn det som uttrykkes i tiltaket. Jeg vil derfor se nærmere på veiledernes holdninger til VTAO-tiltaket. I tillegg til knappe ressurser og manglende prioriteringer av utviklingshemmede hos Nav, finner vi at veilederne uttrykker til dels paternalistiske holdninger når det gjelder arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming. Det kan også ha bidratt til at VTAO-tiltaket er blitt lite anvendt overfor denne gruppen. Ve-

lederne uttrykker altså i hovedsak ambivalente holdninger til arbeidsinkludering i ordinære virksomheter for utviklingshemmede, men satt opp mot knappe ressurser ser det ut til at denne gruppen taper i kampen om tid og ressurser hos Nav.

Paternalistiske holdninger kan komme til uttrykk på ulike måter. Studien vår viser at veilederne gir uttrykk for at de synes det er tryggest at personer med utviklingshemming jobber i skjermet virksomhet. En sier det slik:

Hvor mye klarer denne personen? Når er vi over i at de blir utnyttet? (...) Hvis vi får et menneske hit som ønsker å jobbe for eksempel i butikk, for det er jo enkle oppgaver, der kan man finne arbeidsoppgaver som er tilpasset personen, men grensene der er litt, jeg føler meg litt utrygg. Så jeg kjenner på meg at de sakene må vi følge tettere opp, for å sikre oss at de ikke blir utnyttet. Hvis vi sender bestillinger til arbeidsmarkedsbedriften (...), så tilpasses det, det er folk med kompetanse som tar dette videre, og som blir et slags bindeledd, og som følger opp og som passer på. Jeg personlig kjenner det at det er det jeg foretrekker hele veien.

Utryggheten veilederne gir uttrykk for er blant annet knyttet til en usikkerhet og frykt for at personer med utviklingshemming lettere enn andre kan bli utnyttet i det ordinære arbeidslivet, bl.a. med tanke på arbeidsmengde og arbeidstempo. Som sitatet over viser mener veilederen at arbeidsinkluderingsbedriftene kan ivareta denne gruppen bedre enn vanlige arbeidsplasser. Det vitner også om manglende kunnskap om at utviklingshemmede kan jobbe på vanlige arbeidsplasser med tilrettelegging og oppfølging.

Det er likevel ikke alle Nav-veilederne som deler denne oppfatningen. En veileder problematiserer dette slik:

Jeg får av og til følelsen av at det i større grad er personen som tilpasser seg produksjon i den VTA-bedriften enn omvendt, og at det blir et lite paradoks oppi det fordi her er det kanskje en større tilpasningsvennlighet i det ordinære arbeidslivet enn man skulle tro. Man tror at det er veldig statisk og her må man være fit for fight, men det er mange som faktisk er interessert i å ta på seg den jobben. Og som ser verdien av det ikke minst, altså det er, vi opplever det at her er det en stor goodwill ute, forutsett at det er sikret en del elementer.

Denne informanten uttrykker at det finnes arbeidsgivere i det ordinære arbeidsliv som ønsker å ta imot arbeidstakere med utviklingshemming, og at muligheten for fleksibilitet kan være vel så stor i ordinære som i skjermede virksomheter. Denne veilederen ga ikke uttrykk for en bekymring for at oppfølgingen av arbeidstakere med utviklingshemming ikke ville bli like god «ute» som i en arbeidsinkluderingsbedrift.

Avslutning

I denne artikkelen har jeg undersøkt hvorfor arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet (VTAO) i liten grad har resultert i økt arbeidsinkludering i ordinær virksomhet for utviklingshemmede. En studie vi har gjennomført om arbeidsinkludering blant utviklingshemmede, hvor Nav-veiledere er intervjuet, peker på flere årsaker til det.

Innovasjonslitteraturen trekker frem flere forhold som kan vanskeliggjøre iverksetting av nye løsninger på sosiale utfordringer (Kjellberg & Reitan 1995; Van Meter & Van Horn 1975). VTAO er implementert i den forstand at tiltaket er tatt i bruk som ett av flere arbeidsmarkedstiltak hos Nav. Tiltaket er imidlertid lite anvendt overfor utviklingshemmede. Studien vår viser at *manglende forankring av tiltaket* hos Nav, og formidling av både

viktigheten av at personer med utviklingshemming prioriteres og av innholdet i tiltaket, kan være noe av forklaringen på hvorfor så få utviklingshemmede jobber på vanlige arbeidsplasser via VTAO i dag. Vi finner også at *manglende ressurser hos Nav* trekkes frem som årsak til at dette tiltaket ikke brukes mer overfor denne gruppen. Mens Nav «setter bort» alt oppfølgingsansvaret når de kjøper VTA-plasser hos en tiltaksarrangør, innebærer VTAO-tiltaket at Nav selv må følge opp arbeidstakerne og arbeidsgiverne. I tillegg skal de være med på å etablere arbeidsforholdet. Et tredje forhold studien vår viser, har betydning for anvendelsen av VTAO er *Nav-veiledernes holdninger* til utviklingshemmede og arbeid. Flere uttrykker bekymring for hvordan denne gruppen vil klare seg på ordinære arbeidsplasser, og mener at de har det best i skjermet virksomhet. Slike holdninger kan bidra til å hemme arbeidsinkludering i ordinære virksomheter ved at Nav-veilederne ikke prioriterer eller mener det er viktig å hjelpe personer med utviklingshemming til å få jobb i ordinære virksomheter.

Innovasjon knyttet til velferdstjenester er særlig risikofyllt, ettersom det ofte er mennesker i sårbare posisjoner som «utsettes» for innovasjonen (Breimo 2015; Brown 2010). Selv om VTAO-tiltaket kan betraktes som en inkrementell innovasjon, innebærer den likevel en risiko for de tiltaket er ment å nå – deriblant personer med utviklingshemming som ønsker seg en jobb på en ordinær arbeidsplass. Man kan kanskje si at risikoen er liten, ettersom mangel på suksess med det nye tiltaket «kun» vil medføre at situasjonen for målgruppen ikke endres, de forblir uten jobb. På den andre siden er dette uheldig, når vi vet hvor viktig det er å ha en jobb, også for denne gruppen (NOU 2016: 17). Dette strider mot FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) som Norge ratifiserte i 2013 og dermed er forpliktet til å følge (FN 2006). Her slås det fast at mennesker med funksjonsnedsettelse har rett til arbeid på lik linje med andre. En annen risiko som kan knyttes til iverksettingen av VTAO-tiltaket, er at dersom Nav lykkes med å etablere arbeidsforhold i det ordinære arbeidsliv for utviklingshemmede, men ikke klarer å gi tilfredsstillende oppfølgingen av arbeidstaker og/ eller arbeidsgiver, kan det resultere i at enten den ene eller den andre part sier opp arbeidsforholdet. Det vil da kunne bety et (nytt) nederlag for arbeidstakeren. Løsningen er imidlertid ikke å la være å prøve ut nye løsninger på sosiale utfordringer, som manglete arbeidsinkludering for utviklingshemmede er. Nettopp ved å prøve og feile, og lære av det som ikke går som ønsket, kan vi lykkes med innovasjon i offentlig sektor.

Hva kan vi så lære av implementeringen av VTAO-tiltaket så langt? Jo, når man bestemmer seg for å iverksette nye løsninger på et gjenstridig problem, i dette tilfelle et nytt arbeidsmarkedstiltak som skal få flere uføretrygdete ut i jobb, er det flere forhold man må tenke igjennom. Dette gjelder særlig for innovasjoner som er initiert på et annet nivå enn der de skal iverksettes. Hvordan skal man formidle idéen til de som faktisk skal iverksette den? Det dreier seg om å formidle både innholdet i og viktigheten av den nye løsningen. Hvis man virkelig ønsker at den gode idéen skal bli en suksess, må man få klart frem at dette er viktig og skal prioriteres i arbeidshverdagen. Det kan bety at noe annet må nedprioriteres, i hvert fall hvis det ikke tilføres ekstra ressurser. Dersom det kreves ekstra ressurser for å gjennomføre det nye tiltaket, bør det følge ressurser med, så fremt man ikke tydelig formidler at noe annet skal nedprioriteres. I tillegg kan det være nødvendig med ny eller annen kompetanse, som i dette tilfellet omfatter kompetanse av inkludering av utsatte grupper i det ordinære arbeidslivet, både med tanke på målgruppen og overfor arbeidsgivere.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). Minikonkurransen nr. FoU 2021 01.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in*, 3, 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Breimo, J. P. (2015). Risiko ved innovasjoner i offentlig tjenesteytende sektor. I O. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk & T. Bondas (red.) *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting* (s. 235-249). Bergen: Fagbokforlaget.
- Brown, L. (2010). Balancing risk and innovation to improve social work practice. *British journal of social work*, 40, 1211-1228. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq013>
- Bråthen, M. (2020). Nav-veilederes dilemmaer i oppfølgingen av personer med psykiske helseproblemer. *Søkelys på arbeidslivet*, 37 (1-2), 52-66. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-04>
- FN (2006). FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (red.) (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal.
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and Invisible Innovation in Public Service Innovation. *Journal of Innovation Economics*, 5(1), 67-87. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Gjersøe, H. M. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(S1), 129-145. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4889>
- Gjertsen, H. (2019). *Drivers in and obstacles to innovation in work inclusion for people with intellectual disability*. Proceedings from InnArbeid International Conference on work inclusion for persons with intellectual disabilities 2019. Kristiansand, Norway 23rd May 2019.
- Gjertsen, H. (2021a). Arbeidsrettede tiltak for personer med utviklingshemming. I H. Gjertsen, L. Melbøe & H. A. Hauge (red.) *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming* (s. 34-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjertsen, H. (2021b). Å jobbe både i skjermet og ordinær virksomhet via VTA. I H. Gjertsen, L. Melbøe & H. A. Hauge (red.) *Arbeidsinkludering for personer med utviklingshemming* (s. 105-116). Oslo: Universitetsforlaget.
- Høiland, G. & Willumsen, E. (2015). Innovasjoner for mer integrerte tjenester: samarbeid på tvers av arbeidsinkludering. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.) *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 213-230). Bergen: Fagbokforlaget.
- Iversen, H. P. & Ødegård, A. (2015). Hverdagsinnovasjon – et kompleksitetsteoretisk perspektiv. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.) *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 135-150). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kjellberg, F. & Reitan, M. (1995). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Kobro, L. (red.) (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. USN.
- NAV (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-loven). LOV-2006-06-16-20. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven].
- Mandal, R. (2008). *De har jo uansett uførepensjon. En undersøkelse av arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid (VTA)*. Rapport 2008:41. Oslo: FAFO.
- NAV (2013). Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Oslo: NAV – Arbeids- og velferdsetaten. R76-12-01
- NAV (2015). *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. FOR-2019-08-12-1055
- NAV (2020). https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/tilskuddssatser-arbeidsgiver-tiltaksarrangor_kap
- NOU, Norges offentlige utredninger (2016: 17). *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.

- Roaldsnes, A. (2018). Mål og resultatstyring i NAV – kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og velferd*, 1/2018, 56-80.
- Rønning, R. & Fuglsang, L. (2015). Innovasjon i offentlig sektor – en nødvendig øvelse innen trange rammer? I E. Willumsen & A. Ødegård (red.) (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (1999). A Norwegian approach to supported employment: Arbeid med bistand. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 12, 147–58. <https://doi.org/10.3233/JVR-2012-0611105Press163>
- Spjelkavik, Ø., Børing, P., Frøyland, K. & Skarpaas, I. (2012). *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. Rapport 2012:14. Oslo: AFI.
- Spjelkavik, Ø., Frøyland, K. & Skardhamar, T. (2003). *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Rapport 2003:3. Oslo: AFI.
- Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2010). *Collaborative Innovation in the Public Sector: An analytical Framework*. In Working Paper series: no. 2/2010. Studies in collaborative innovation. New ways in public innovation? Peter Aagard.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration and Society*, 43, 842-68. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Sørensen, C. & Aastvedt, A. (2019). Læring av feilslåtte innovasjoner. I *Samfunslederskap i Skandinaven*, 4, 276-293. <https://doi.org/10.22439/sis.v34i4.5876>
- Thagaard, T. (2012). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Van Meter, C. E. & Van Horn, D. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and society*, 4, 445-488.
- Warner, J. & Sharland, E. (2010). Editorial to risk and social work: critical perspectives. *British Journal of Social Work*. 40, 1035-1045. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq054>
- Wendelborg, C., Kittelsaa, A. & Wik, S. E. (2017). *Overgang skole arbeidsliv for elever med utviklingshemming*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wendelborg, C. & Tøssebro, J. (2018). Personer med utviklingshemming og arbeid – arbeidslinje eller fasttrack til kommunal omsorg? *Fontene forskning*, 2, 58-71.
- Willumsen, E. & Ødegård, A. (red.) (2015). *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Willumsen, E. & Ødegård, A. (red.) (2020). *Samskaping, Sosial innovasjon for helse og velferd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Willumsen, E., Sirnes, T. & Ødegård, A. (2015). Innovasjon innen helse og velferd – sosial innovasjon. I E. Willumsen & A. Ødegård (red.) *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 25-41). Bergen: Fagbokforlaget.