

**UNG UFØR I EN  
VESTLANDSKOMMUNE - en studie av  
årsaksforklaringer**

MSOMAS

Masteroppgave i sosialt arbeid og sosialpedagogikk

Det Samfunnsvitenskapelige Fakultet



Universitetet i Stavanger

Jorunn Brattebø Midthun

Kandidatnummer: 2009

Veileder: Brita Gjerstad

Juni 2019

**MASTERSTUDIUM I SOSIALFAG  
MASTERGRADSOPPGAVE**

SEMESTER: Vår 2019

FORFATTER/MASTERKANDIDAT: Jorunn Bratlebø Midthun

VEILEDER: Brita Gjerstad

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Norsk tittel: UNG UFØR I EN VESTLANDSKOMMUNE - en studie av årsaksforklaringer

EVT. Engelsk tittel:

EMNEORD/STIKKORD: ung ufør, individuelle årsaksforklaringer, arbeidsmarkedsforklaringer, Lipsky street-level-bureaucracy, restarbeidsevne, arbeidsavklaring, direkte avklaring, arbeidslinja

ANTALL SIDER: 107 sider + vedlegg

STAVANGER      Stavanger, 01.06.2019      Jorunn Bratlebø Midthun

DATO/ÅR      Kandidatens navn

I forbindelse med elektronisk innlevering, kommer jeg til å reservere med mot å offentliggjøre      mastergradsoppgaven på universitetets nettsider

## **Forord**

Dette er en kvalitativ undersøkelse om ung ufør i en Vestlandskommune- en studie av årsaksforklaringer. Fokus for oppgaven har vært rettet mot hvordan de ansatte vurderer ulike faktorer som individuelle forklaringer, arbeidsmarkedsforklaringer, samhandling og forvaltningspraksis i prosessen mot en eventuell uføretrygd.

Det har vært en utrolig lærerik, spennende og utfordrende oppgave å skrive. Jeg har beveget meg på et nytt arbeidsfelt hvor jeg hadde lite kompetanse og kunnskap i utgangspunktet og det var mye nytt å sette seg inn i. Jeg har opplevd det veldig utfordrende å klare å formidle ved hjelp av det skrevne ord det som opplevdes helt klart og tydelig inni hodet mitt.

I forbindelse med denne studien er det mange personer som har vært viktige. Først og fremst vil jeg rette en takk til rådgiver i Vestlandskommunen for informasjon om kommune og hjelp til å skaffe informanter og knytte kontakt med aktuelle informanter i feltet, det har vært til stor hjelp i prosessen. Takk til informanter for å dele av sin kunnskap og erfaringer med feltet, det hadde ikke blitt en oppgave uten dere.

En stor takk til helse- og sosialsjef ved Hundvåg og Storhaug helse og sosialkontor som har lagt til rette for at jeg har hatt mulighet til å gjennomføre dette i tillegg til min jobb som fagkonsulent ved kontoret. Samtidig vil jeg rette en takk til supre kollegaer på kontoret og spesielt ved sosialfaglig team for gode ord, oppmuntring og klapp på skulderen underveis i prosessen.

Tusen takk til min veileder Brita Gjerstad for god veiledning underveis i prosessen. Du har vært tydelig, direkte og ærlig i dine tilbakemeldinger og gitt mange viktige innspill til oppgaven. Det har vært til stor hjelp for å få meg i mål med arbeidet mitt.

Og sist, men ikke minst. Tusen takk til min mann Svein, våre flotte døtre og venner. Dere har hatt ukuelig tro på at dette går bra og har «heiet» meg fram i hele prosessen. Det har betydd utrolig mye med den støtten dere har gitt meg.

Stavanger 01.06.2019

Jorunn Brattebø Midthun

## SAMMENDRAG

I Vestlandskommunen er det nå en høyere andel unge uføre i alderen 18-29 år enn fylket og landet ellers. På bakgrunn av dette ble det foretatt en studie av hva som kunne være mulige årsaksforklaringer i kommunen. Dette er et dagsaktuelt tema da det har vært en stadig jevn økning i andel unge uføre det siste tiåret.

Det teoretiske grunnlaget i oppgaven er basert på tidligere forskning om årsaksforklaring til uførhet blant unge mellom 18-29 år, samt Lipsky og teorien om «street-level-bureaucracy» (bakkebyråkratiteorien)- her blir teorien brukt for å se på forvaltningspraksis og samhandling, hvordan vi kan forstå det som skjer mellom bakkebyråkraten og deres arbeidshverdag på den ene siden og klienten/innbyggeren og deres behov for bistand på den andre siden. Deretter drøftes hvordan ulike årsaksforklaringer virker inn på arbeidslinja.

Metoden i studiet er basert på kvalitativ forskningsmetode. Det er foretatt dybdeintervju med 8 informanter, deres rolle i de unges liv var å yte de unge bistand i form av veiledning, rådgivning, formidling og oppfølging på vei mot målet- et arbeid i enden.

Drøftingen viser at arbeidsmarkedsforklaringer er en viktig årsak til andelen unge uføre i vestlandskommunen. De siste årene har arbeidsmarkedet blitt mer spesialisert og industrialisert og nedgangstider har ført til høyere krav til produktivitet og effektivitet og samtidig krav til dokumentasjon av kompetanse og utdanning. Samtidig fører et stramt arbeidsmarked til utfordringer med å få omsatt de unges restarbeidsevne i arbeid, noe som fører til at flere ikke får anledning til å nyttiggjøre en gradert uføretrygd. Studien viste videre at en mangel på gode ordninger som lønnstilskudd og muligheten for tilrettelegging betyr lavere sysselsetting av de unge med utfordringer i aldersgruppen 18-29 år. Innstramming i AAP- reglene som kom 01.01.2018 medfører også en utfordring med å kvalifisere de yngste i aldersgruppen til et ordinært arbeid i løpet av stønadperioden på 3 år. Prosessen mot uføretrygd foregår på to måter, ved en ordinær arbeidsavklaringsprosess som fører til en søknad om uføretrygd og «direkte avklaring» hvor søknad går direkte til NAV forvaltning og avgjøres der. Det betyr at det er en del unge uføre som ikke fanges opp lokalt, og som dermed ikke blir synlige fordi de ikke gjennomgår en ordinær arbeidsavklaring hos NAV lokalt.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	7
1.1	Bakgrunn for valg av tema	7
1.2	Et historisk tilbakeblikk på regelverket vedrørende uføretrygd	9
1.3	NAV-reformen	11
1.4	Oppgavens formål og hensikt	13
1.5	Problemstilling	14
1.6	Oppgavens avgrensning	14
1.7	Begrepsavklaring	15
1.8	Oppgavens oppbygning	18
1.9	Studiens relevans for sosialt arbeid i praksis	20
<b>2</b>	<b>Annen forskning og teoretisk bakteppe</b>	21
2.1	Ulike årsaksfaktorer til uføretrygd	21
2.2	Arbeidslinja	26
2.3	Lipsky's «Street-level-bureaucracy»-bakkebyråkratiteorien	28
2.4	Vitenskapsteoretiske tilnærminger	35
<b>3</b>	<b>Valg av forskningsmetode</b>	36
3.1	Kvalitativ metode	36
3.2	Utvalg og rekrutteringsprosess	37
3.3	Intervjusituasjonen	38
3.4	Intervjuguide	39
3.5	Bruk av lydopptak og transkribering:	40
3.6	Analyse av intervjuene	42
3.6.1	Temasentrert analytisk tilnærming	42
3.7	Etiske retningslinjer	43
3.8	Reliabilitet	44
3.9	Validitet	45
3.10	Litteratursøk	46
<b>4</b>	<b>Presentasjon av funn i det empiriske materialet</b>	47
4.1	Innledning	47
4.2	Presentasjon av informantene	47
4.3	Arbeidsmarked	48
4.3.1	Lokalt arbeidsmarked	48
4.3.2	Gode ordninger	49
4.3.3	Krav i arbeidslivet	50

4.3.4	Oppsummering av funn arbeidsmarked .....	53
4.4	Sosial arv .....	53
4.4.1	Arv og ulikhetens reproduksjon .....	54
4.4.2	Oppvekst og foreldrestøtte .....	54
4.4.3	Oppsummering av funn sosial arv .....	56
4.5	Helse .....	56
4.5.1	Helseplager .....	56
4.5.2	Diagnostisering .....	58
4.5.3	Oppsummering funn helse .....	58
4.6	Lov og rammeverk .....	59
4.6.1	Arbeidsavklaringsprosessen .....	59
4.6.2	Direkte avklaring .....	61
4.6.3	Restarbeidsevne .....	62
4.6.4	Skjønn og vurderinger i henhold til regler og rammeverk .....	63
4.6.5	Oppsummering funn lov og rammeverk .....	63
4.7	Forvaltningspraksis .....	64
4.7.1	Arbeidsmengde og arbeidspress .....	65
4.7.2	Prioriteringer .....	65
4.7.3	Digitalisering .....	66
4.7.4	Roller .....	67
4.7.5	«Tett på» de unge .....	68
4.7.6	Opplevelse av de unges forventninger .....	70
4.7.7	Samarbeid .....	71
4.7.8	Oppsummering funn forvaltningspraksis .....	72
<b>5</b>	<b>Drøfting</b> .....	<b>74</b>
5.1	Individuelle forklaringer .....	75
5.1.1	Helseforklaringer .....	75
5.1.2	Sosial arv og oppvekst .....	78
5.2	Arbeidsmarkedsforklaringer .....	80
5.3	Bakkebyråkrati og forvaltningspraksis .....	83
5.3.1	Bakkebyråkratens rolle og samhandling .....	84
5.3.2	Arbeidspress og prioriteringer .....	88
5.3.3	Klientrolle og maktforhold .....	90
5.3.4	Oppsummering bakkebyråkrati og forvaltningspraksis .....	91
5.4	Lov og rammeverk .....	92
5.5	Årsaksforklaringenes betydning for «Arbeidslinja» .....	95

<b>6</b>	<b>Oppsummering og avsluttende refleksjoner</b> .....	99
6.1	Oppsummering av sentrale funn .....	99
6.2	Avsluttende refleksjoner.....	102
<b>7</b>	<b>Litteraturliste</b> .....	104
<b>8</b>	<b>Vedlegg</b> .....	107

## 1 Innledning

Den 14. februar 2019 ble det lagt ut en pressemelding fra NAV:

Pr desember 2018 er det 339 200 mottakere av utføretrygd i landet. Det betyr en økning på 13400 det siste året (4,1%). Andelen uføre er nå på 10 % av befolkningen i alderen 18-67 år.

Sigrun Vågeng, Arbeids- og velferdsdirektør, sier at det må ses i sammenheng med at vi i fjor hadde en kraftig nedgang i antall personer som mottar arbeidsavklaringspenger, mange av disse har hatt rett på uføretrygd- om lag 80 % og dette økte gjennom året.

Det er forventet en vekst i 2019 også, grunnet høy overgang fra arbeidsavklaringspenger og økt saksbehandlingsinnsats i NAV.

Dette henger sammen med regelverksendringer fra 01.01.2018 hvor tiden med arbeidsavklaringspenger ble redusert fra 4 til 3 år i tillegg til at vilkår for forlengelse av stønadsperioden ble strammet inn.

(NAV, 2019, Kraftig økning i antall uføretrygdede i 2018).

### 1.1 Bakgrunn for valg av tema

De senere årene har det vært endringer i regelverket når det gjelder arbeidsavklaringspenger og uføretrygd og vi hører stadig om hvilken betydning det har for folk og samfunnet som helhet. Politikere, media og folk er opptatt av dette, spesielt veksten som er av unge uføretrygdede.

Under forskertorget 2017 framførte rådgiver for vestlandskommunen en presentasjon vedrørende unge uføre i kommunen. Hun viste til at kommunen har en høyere andel unge uføretrygdede i alderen 18-29 år, enn gjennomsnittet i fylket og landet ellers. I den forbindelse ble det lagt frem et mulig prosjekt for en masteroppgave, å forske på unge uføre i vestlandskommunen. Kommuneledelsen ønsket å finne ut hvorfor og hva som lå bak andelen unge uføre. Kontaktopplysninger ble formidlet i presentasjonen.

Som faglig bakgrunn er jeg utdannet offentlig godkjent vernepleier og har grunnfag i samfunnsfag med personaladministrasjon. For tiden jobber jeg som fagkonsulent for funksjonshemmede på et helse- og sosialkontor hvor jeg har daglig kontakt med



mennesker som har ulike typer funksjonshemninger og helseutfordringer. En fellesnevner for disse menneskene er at de har varierende behov for bistand i hverdagen. Som fagkonsulent er det min jobb å kartlegge og vurdere hvilke tjenester den enkelte bruker trenger slik at han/hun kan fungere i hverdagen med de funksjonshemninger og helseutfordringer vedkommende har. I tillegg bistår jeg familien slik at de får den bistanden som er nødvendig for at hverdagen skal fungere best mulig. For tiden er jeg Masterstudent i sosialt arbeid og sosialpedagogikk ved Universitet i Stavanger.

Gjennom mitt arbeid som saksbehandler for funksjonshemmede har jeg gjort meg en del erfaringer når det gjelder hvordan barn og unge med funksjonshemninger ivaretas i oppveksten, det er stort sett gode ordninger for å ivareta behov for tilrettelegging i skole og fritid frem til de er ferdig med videregående skole. Utfordringen kommer ofte når brukerne skal over fra videregående skole til voksenlivet. Der de unge har ulike funksjonshemninger og sosiale vansker ser en at det ofte kan være vanskelig å komme ut i arbeid og aktivitet etter videregående skole, selv om de fleste ønsker seg et meningsfullt innhold i hverdagen. Jeg ser, gjennom 10 års «fartstid» som fagkonsulent, at der det foreligger en diagnose eller store sosiale og psykiske helseutfordringer, innvilges ofte de unge en uføretrygd i ung alder. Den store utfordringen er da å finne noe meningsfullt å tilby den enkelte bruker i etterkant, jeg ser at flere av de unge blir gående uten noe å gjøre mens noen søkes inn på dagsenter og til VTA (varig tilrettelagt arbeid) i skjermet bedrift eller VTAO (varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift) hvor det er ventelister. Dette er mitt kjennskap til den yngste aldersgruppen, fra 18-30 år.

Det kan være komplekse og sammensatte årsaker til at det søkes om uføretrygd og det er et dagsaktuelt tema med tanke på betydning for samfunnet, økonomi og betydning for det enkelte individ. Hellesnes (2010) sier at tankegangen er at alle ønsker å jobbe og at dersom du ikke kan jobbe, skal du sikres gjennom velferdsytelser. Dette er min forforståelse som jeg tar med meg inn i studien.

I undersøkelsen ser jeg på hva som er årsaker til uførhet i kommunen opp mot tidligere forskning vedr. uførhet i aldersgruppen 18-30 år, disse presenteres i teoretisk bakteppe. Videre ønsker jeg å se på bakkebyråkratiet og arbeidslinja, og om det ligger noen forklaringer i forvaltningspraksisen. Jeg vil se på mitt empiriske materiale ved hjelp av Lipsky's teori om bakkebyråkrati (Lipsky, 2010) og teori om arbeidslinja. I forskningen har jeg brukt kvalitativ forskningsmetode og intervju som datainnsamling. Utvalget er

strategisk, og informantene er valgt ut fordi de samhandler med de unge som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Det er intervjuet i alt 8 personer.

Undersøkelsen er foretatt i en Vestlandskommune. Utviklingsanalysen som kommunen har utarbeidet viser at de har en signifikant større andel uføre i alderen 18-44 år, mot Rogaland 2,5 %, og landet ellers, 2,6 %. Dette nivået mener man må ses i sammenheng med næringsliv, utdanningsnivå og jobbtilbud i kommunen. Man lurer på om en usikker arbeidssituasjon, nedbemanning (tøffere arbeidsmarked de siste årene), og livsstilsfaktorer kan påvirke sykefraværet og andelen som søker om uføreytelse. Kommunen har mye industri, er gode på verdiskapning, privat kjøpekraft og privat sysselsetting, men dårligere på sysselsatte i prosent av befolkningen, sykemeldte og andelen uføre. Det er flere arbeidstakere som pendler ut av kommunen for å jobbe enn inn til kommunen for å jobbe. De viser også til at en høy andel av befolkningen er fagutdannet, men at det ser ut til at stadig flere ungdommer ønsker å ta en høyere utdanning. Det er også flere som er usikre på om de vil bosette seg i kommunen etter endt utdanning, det henger sammen med et dårlig/manglende jobbtilbud, mulighet til å etablere seg på boligmarkedet, mangel på sosial tilhørighet og fritidstilbud, utforskertrang eller at de har tette tilknytninger/bånd til andre kommuner.

Vestlandskommunen er nå i en omstillingsperiode der de ønsker å jobbe aktivt for å bidra til et høyere kompetansenivå, øke antallet lønnsomme arbeidsplasser og stimulere eksisterende arbeidsplasser. De vil at arbeidskraften skal bli værende i kommunen og ikke pendle ut av kommunen. Opplysningene ovenfor er hentet fra ulike planverk i kommunen (på grunn av hensyn til anonymitet er de ikke i referanselisten).

## 1.2 Et historisk tilbakeblikk på regelverket vedrørende uføretrygd

Uførepensjonsordningen ble innført i 1967. Jeg viser til folketrygdloven (1997, § 12-1) hvor «Formålet er å sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte». Fra 1. januar 2015 er betegnelsen «uførepensjon» erstattet med «uføretrygd».

Det har vært et skiftende regelverk for varighet i de midlertidige helserelevante ytelsene siden begynnelsen av 1990-tallet. Regulering av varighet i ytelser medførte etterhvert et økende press for tidligere avklaring mot uføretrygd og flere fikk innvilget en uføretrygd før de fylte 30 år (Bragstad, 2018, s. 69). Før 1998 kunne uføretrygd bli gitt til personer

i alderen 16-67 år, deretter ble aldersgrensene endret til 18-67 år (Brage & Thune, 2015, s. 39).

Fra 2004-2009 fikk mange unge mellom 20-30 år en tidsbegrenset uførestønad mens de under 20 fikk en varig uførestønad når de søkte om uføretrygd (Bragstad, 2018, s. 74). I perioden 1. januar 2004 – 1. mars 2010 brukte man tidsbegrenset uførestønad. Ytelsen ble gitt til personer som oppfylte vilkårene for en uføretrygd, men der det ble vurdert å være muligheter for at arbeidsevnen på lang sikt kunne bli bedre. Denne muligheten ble fjernet i 2010 (Brage & Thune, 2015, s. 39). De som hadde tidsbegrenset uførestønad i 2010 ble konvertert til AAP (pga regelendringer som kom da). Ved innføring av arbeidsavklaringspenger (AAP) 1. mars 2010 (denne ordningen erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad) ble samlet stønadstid begrenset til fire år, men med mulighet for forlengelse. AAP var en midlertidig, helse relatert ytelse som kunne innvilges til personer som hadde minst 50 % nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom. Bruker skulle være under aktiv behandling, delta i et aktivt tiltak, eller anses å ha mulighet for å komme i arbeid (Brage & Thune, 2015, s. 13).

I 2014 så man igjen en økning i antall uføretrygdede, det regnet en med hang sammen med at AAP kunne gis i 4 år før en endelig avklaring fant (Bragstad, 2018, s. 74–75) I 2013 hadde 11000 personer mellom 18 og 29 år varig uføretrygd. Det har vært en markert vekst i andelen 18- til 19-åringer med uføretrygd, og det er hovedsakelig her vi finner forklaringen på økningen i unge uføre (Brage & Thune, 2015, s. 37).

Pr 01.01.2018 ble reglene for AAP strammet inn, AAP kan nå gis i maksimalt 3 år. Samtidig er muligheten for å få forlenget stønadsperiode redusert, forlengelse kan innvilges med 1 år (maksimum 2) i tilfeller hvor alvorlig sykdom har medført at en ikke har hatt mulighet til å benytte seg av arbeidsrettede tilbud og tiltak i arbeidsavklaringsperioden (Arbeids- og velferdsetaten, 2017). En ser at ulike trekk ved sykdommen, den unges alder, utdanning og arbeidserfaring, men også kapasitet og kvalitet i behandlingsapparatet, NAV og hos andre relevante aktører kan føre til at veien frem til en avklaring av arbeidsevnen er lang. Det er også mange som har midlertidige helse relaterte ytelser over tid før endelig avklaring finner sted.

Pr i dag gjelder Folketrygdlovens §12-1 om uføretrygd og i prosessen frem mot en uføretrygd brukes som oftest arbeidsavklaringspenger (forkortet til AAP).

### 1.3 NAV-reformen

I utgangspunktet var det tre ulike etater som jobbet med velferdsytelser ovenfor befolkningen; sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. Brukerne ble ofte kasterballe mellom ulike etater som følge av dette. Høsten 2001 foreslo sosialkomiteen for Stortinget for Regjeringen at det skulle utredes en mulighet for en felles etat for disse, dette var begynnelsen på NAV-reformen (NAV, 2017).

I desember 2002 kom Stortingsmelding nr. 14. Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten (Sosialdepartementet, 2002), den hadde 3 hovedmål: flere i arbeid og aktivitet- færre på stønad og sosialhjelp (arbeidslinja), en brukerrettet velferdsforvaltning og en effektiv velferdsforvaltning. Etter dette kom det forslag om å slå sammen til to etater, en som «hadde ansvar for tjenester og ytelser til personer i arbeidsfør alder som trengte hjelp til inntektssikring, den andre etaten skulle ha ansvaret for pensjoner» (NAV, 2017). Løsningen ble forkastet, og august- 2003 ble Rattsøutvalget nedsatt for å utrede løsninger. I 2004 ble NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning lagt frem. Den foreslo en modell med to statlige etater: «En etat for arbeid og inntekt og en pensjonsetat, samt en videreføring av den daværende ansvarsdelingen mellom stat og kommune» (NAV, 2017). Deretter ble det lagt frem forslag om å etablere en statlig Arbeids- og velferdsetat. NAV-reformens mål ble definert: flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, enklere for brukerne, tilpasset brukernes behov og en helhetlig og effektiv arbeids og velferdsforvaltning (NAV, 2017).

Stortingsmelding nr 9 (2006-2007) fremmet at:

De grunnleggende verdier for Regjeringen rettferdighet er en god fordeling og utjamning, likeverdighet samt at frihet for alle avhenger av viljen til reell omfordeling. En videre satsing på flere tiltak for at flere skal komme i arbeid er viktig, dette gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinja og en generell politikkendring for å skape mindre økonomiske forskjeller og bedring av økonomiske ytelser for mennesker som i dag lever på så lave inntekter at det må betegnes som fattigdom. (Inkluderingsdepartementet, 2006, s. 13)

Målet var å skape flere arbeidsplasser, styrke sentrale velferdstjenester og videreutvikle velferdssamfunnet gjennom en aktiv arbeidslivspolitik med lite utstøting og

tilrettelegging av arbeidsplasser. «Målet var at alle mennesker skal bli gitt anledning til å leve gode, meningsfulle liv og få utviklet sine evner» (Inkluderingsdepartementet, 2006, s. 13). Pr i dag vet man at det fremover vil komme en eldrebølge og det blir stadig færre i yrkesaktiv alder som skal finansiere pensjon og trygd til stadig flere. Det er derfor Regjeringen, ifølge Stortingsmeld. nr 9 (2006), vil sørge for at en effektiv og godt utbygd velferdsstat er med på å sikre verdiskapingen som trengs for å opprettholde velferdsstaten.

St.meld.33 (sosialdepartementet, 2016) sitt hovedbudskap er dermed at NAV er inne i en ny tid hvor en ser at arbeidskraft er vår viktigste ressurs i samfunnet og hvor det er behov for en aktiv politikk som sikrer høyest mulig deltakelse i arbeidslivet.

Vi skal ha et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle, og som støtter opp under høy sysselsetting og lav ledighet. (...) høy sysselsetting bidrar til å sikre finansieringen av velferdsordningene, og gir muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet. (...) Et velfungerende arbeidsmarked, der det lønner seg å jobbe framfor å motta trygd, er viktig for å oppnå høy sysselsetting og inkludering av flere mennesker i arbeidslivet. Åpenhet og fleksibilitet i arbeidsmarkedet gir flere mulighet til å prøve seg i arbeidslivet.

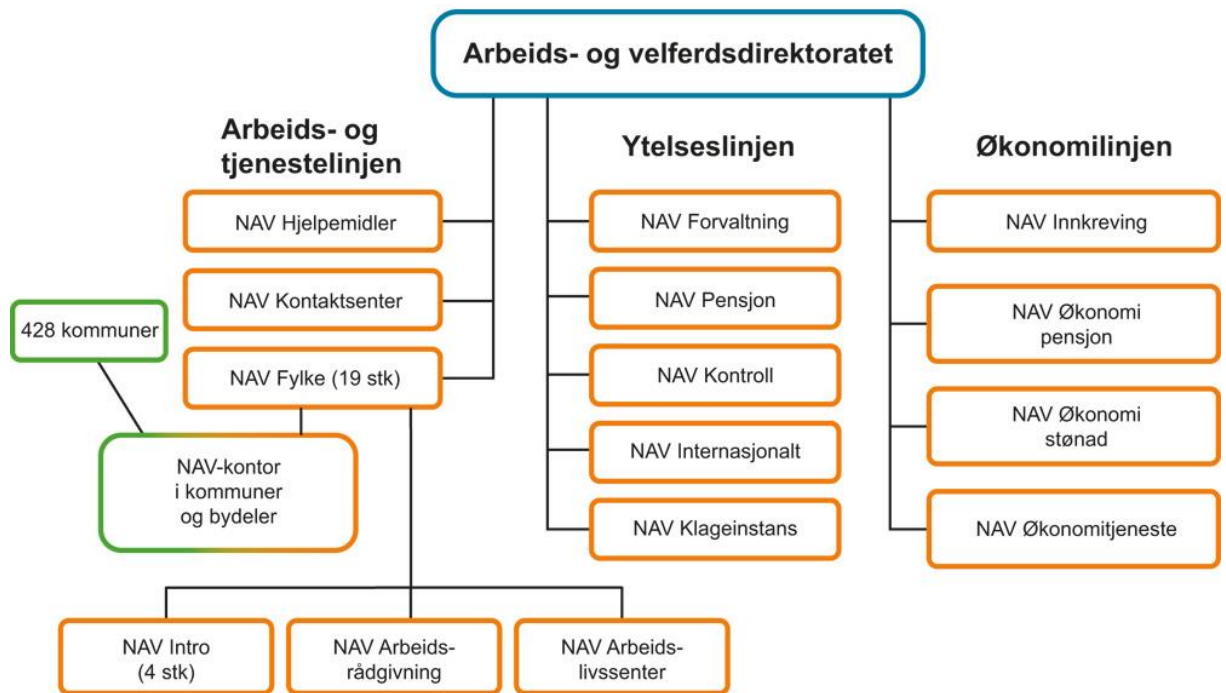
(Sosialdepartementet, 2016, s. 5)

I fremtiden betyr det at samfunnet må legge til rette for et inkluderende arbeidsliv, med plass for at mennesker med ulike utfordringer får innpass i arbeidsmarkedet, samtidig må det kvalifiseres og tilrettelegges for de brukerne som trenger det

(Sosialdepartementet, 2016, s. 5). Stønadsordninger som sørger for inntektssikring til dem som på midlertidig eller varig basis ikke er i stand til å arbeide er viktig samtidig som det bør lønne seg å jobbe. Det blir fremover viktig med en videreutvikling av offentlig sektor for å sikre en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser (Sosialdepartementet, 2016, s. 6).

Tjenestelinjen til NAV består av blant annet fylkeskontorer og den statlige delen av lokale NAV-kontor (se figur 1). Fylkeskontorene har ansvaret for partnerskapet med kommunene mens lokalkontorene er brukernes møtepunkt med NAV (Terum & Hatland, 2014, s. 5). Lokalkontorets oppgave vil være å følge opp brukere som trenger ekstra bistand for å komme i aktivitet og arbeid og gi veiledning til brukere på arbeids-, familie- og pensjonsområdet samt ta imot krav og søknader om ulike ytelser (Terum & Hatland, 2014, s. 5).

Figur 1: Fakta om Arbeids- og velferdsdirektoratet, slik det er organisert pr i dag



:

(Sosialdepartementet, 2016, s. 7).

I løpet av de siste 10-15 årene har arbeids- og velferdspolitikken i Norge gjennomgått betydelige endringer. «Det har vært store reformer i organiseringen av den offentlige forvaltningen, av flere av inntektsordningene og av ulike tiltak og tjenester rettet mot enkeltpersoner og arbeidslivet» (Sosialdepartementet, 2016, s. 8). Denne utviklingen har vært nødvendig for å kunne nå målene om flere i arbeid og færre på trygd.

#### 1.4 Oppgavens formål og hensikt

Gjennom min forskning ønsker jeg å se på hvilke forklaringer som ligger til grunn for den høye forekomsten av unge mellom 18 og 29 år i vestlandskommunen som blir uføretrygdet. Hva er det som skjer i prosessen mot en uføretrygd, mellom de unge og de ulike aktørene som deltar i prosessen. Hva er de viktigste årsaken til en uføretrygd i kommunen og hvordan kommer aktørenes rolle og samarbeid til uttrykk i møte med de unge og hvilken betydning har det for den unges muligheter til å delta i arbeidsmarkedet. I tillegg belyses arbeidslinja og betydningen av deltakelse i den.

Hensikten med studien er å bidra til at kommunen kan jobbe videre med utfordringene de står ovenfor når det gjelder den høye andelen unge uføre mellom 18-29 år som mottar uføretrygd.

## 1.5 Problemstilling

Tema for undersøkelsen er:

### ***UNG UFØR I EN VESTLANDSKOMMUNE- en studie av årsaksforklaringer.***

Vestlandskommunen har en høyere andel unge uføre i aldersgruppen 18-29 år enn Rogaland fylke og landet ellers.

#### ***Problemstilling:***

***Hvilke forklaringer er medvirkende til at unge i alderen 18-29 år får innvilget en uføretrygd i Vestlandskommunen?***

For å finne svar på dette undersøker jeg følgende forskningsspørsmål, ut fra bakkebyråkratenes perspektiv:

*Hvilke forklaringer ved individet vektlegges av bakkebyråkratene som årsak til uførhet i kommunen?*

*Hvilke forklaringer ved arbeidsmarkedet vektlegges av bakkebyråkratene som årsak til uførhet i kommunen?*

*Hvordan er samhandling og forvaltningspraksis mellom ulike aktører i prosessen mot en søknad om uføretrygd?*

## 1.6 Oppgavens avgrensning

Det ble etablert kontakt med rådgiver i kommunen før studien tok til, her fikk jeg informasjon om vestlandskommunen og hvilke utfordringer de står ovenfor når det gjelder unge uføre samt en del tanker om denne gruppen i kommunen.

Oppgaven avgrensner seg til å studere hvilke årsaksfaktorer som ligger til grunn for at unge i aldersgruppen 18-29 år står i fare for å bli uføretrygdet, andre aldersgrupper er sett bort fra. Videre har jeg valgt å se på betydningen av arbeidslinja og samhandlingspraksisen de ulike aktører har med de unge i aldersgruppen og mellom ulike etater. De faktorer som viser seg som mest fremtredende, vil få en større plass i analysen og drøftingen enn andre. Å gå i dybden på alle årsaksforklaringer som nevnes, eller intervju alle etater som samhandler med de unge i den bestemte aldersgruppen i kommunen hadde vært interessant for å kunne få et fullstendig bilde, men blir for omfattende for en masteroppgave.

Ved valg av informanter, har jeg valgt å intervju personer som samhandler med de unge, men har valgt å avgrense det til NAV og samhandlingspartnere til NAV. Det er mange samhandlingspartnere i saker hvor det er utfordringer knyttet til den unge og arbeidslivet, men jeg har valgt å avgrense det til 8 informanter på grunn av tidsbegrensning og behandling av empiri, samtidig som jeg mener at informantene som er valgt ut er relevante og representative for studien.

## 1.7 Begrepsavklaring

### ***Unge***

Med unge menes i denne oppgaven brukere som er i aldersgruppen 18-29 år, dette er en absolutt avgrensning.

### ***Folketrygden***

Folketrygden er et nasjonalt, sosialt forsikringssystem som ble innført 1. januar 1967. Mesteparten av folketrygden administreres av arbeids- og velferdsetaten (NAV). Alle personer som er bosatt i Norge er pliktig medlem av folketrygden. Folketrygdloven av 1997 erstatter den tidligere folketrygdlov fra 1966 (lov 17. juni 1966 nr. 12).



## ***Uførestønad***

En uføreytelse skal sikre inntekt til livsopphold for deg som hatt fått inntektsevnen langvarig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte (*Folketrygdloven*, 1997, s. §12-1). For å ha rett til dette, må du være medlem av folketrygden.

Uføretrygden skal være en erstatning for inntekt som har falt bort, unge uføre er sikret en minsteinnsats som er høyere enn for andre, vilkårene for dette er at du var under 26 når du ble alvorlig og varig syk, sykdommen er klart dokumentert av lege/spesialist, du søker om uførestønad før fylte 36 år dersom du har vært mer enn 50 % yrkesaktiv etter fylte 26 år. (NAV, 2013b)

## ***Restarbeidsevne***

«Med restarbeidsevne mener vi den gjenværende funksjon hos en person som har fått nedsatt arbeidsevnen sin på grunn av sykdom, skade eller lyte», sier Brusgaard (2017).

Videre er det mange som kan utnytte sin restarbeidsevne selv om de har utfordringer, men at det krever tilrettelegging i arbeidsmarkedet, i dag er mulighetene til dette begrenset på grunn av et komplekst og stramt arbeidsmarked som er i stadig endring. Flertallet får dermed fulle ytelser, selv om de har en restarbeidsevne (Bruusgaard, 2017).

## ***Arbeidsevne og arbeidsevnevurdering***

Med arbeidsevne mener NAV dine muligheter til å skaffe deg eller beholde arbeid. Arbeidsevnen din kan forandre seg over tid. Det kan skyldes endringer i helsen din, i kvalifikasjonene dine, i situasjonen på arbeidsmarkedet, eller andre forhold. I en arbeidsevnevurdering ser vi på hva slags krav arbeidslivet og dagliglivet stiller og vurderer dine muligheter og begrensninger. (NAV, 2013)

Den kan være generell, mindre formalisert- det er den som gis alle brukere. Eller den kan være formell og mer omfattende- det er den som brukes der en antar at det handler om varig nedsatt arbeidsevne (Øversveen & Forseth, 2018, s. 2).

For å søke uføretrygd, må arbeidsevnen være avklart. Egenvurdering + arbeidsevnevurdering foretatt av NAV danner grunnlaget for å søke om en uføretrygd (NAV, 2013).

### ***Arbeidsavklaringspenger- AAP***

Formålet med arbeidsavklaringspenger er å sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og som får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid (*Folketrygdloven*, 1997, s. § 11-1). For å få rett til arbeidsavklaringspenger, må bruker være mellom 18-67 år.

(*Folketrygdloven*, 1997, s. § 11-4)

I tillegg må bruker bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid (*Folketrygdloven*, 1997, §11-7). Det blir laget en aktivitetsplan i samarbeid med bruker og kravene til egenaktivitet tilpasses individuelt og endres ved behov (*Folketrygdloven*, 1997 §11-11, jfr NAV-loven §14a tredje ledd).

Fra 01. januar 2018 kom det nye regler i forhold til arbeidsavklaringspenger, disse skal medvirke til å få flere mottakere av arbeidsavklaringspenger raskere tilbake i jobb.

Folketrygdlovens § 11-12 angir tidsrom for hvor lenge den enkelte kan ha arbeidsavklaringspenger, pr nå er tidsrammen satt til 3 år. Men, i tilfeller hvor sykdom, skade eller lyte er hovedårsak til at arbeidsevnen ikke er avklart mot arbeid eller uføretrygd kan stønadsperioden forlenges i inntil 2 år.

(*Folketrygdloven*, 1997)

De nye reglene medfører strengere krav enn tidligere og er strammet inn; du må ha vært medlem av folketrygden i 3 år, det gis mindre mulighet til å oppholde deg i utlandet mellom avtalte aktiviteter, det er krav om økt geografisk mobilitet, strengere krav til at nedsatt arbeidsevne skyldes sykdom eller skade, endret tidsramme for stønadsperiode til 3 år (tidligere 4) med begrenset mulighet for utvidelse (nå: maks 2 år), krav til å overholde aktivitetsplikt, nedre aldersgrense for å motta tilleggsstønader til arbeidsrettede tiltak endres fra 16 til 18 år (Arbeids- og velferdsetaten, 2017).

### ***Lønnstilskudd***

«Et lønnstilskudd gis til bedriften som tar inn arbeidstaker og skal medvirke til at bedriften får et tilskudd til lønnen for en arbeidstaker som ikke yter 100 %» (NAV, 2008). Det skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid for brukere med varig og nedsatt arbeidsevne. «Arbeidsgiver får et tilskudd til lønnen din fra NAV som kompensasjon for lavere produktivitet. NAV skal gi nødvendig oppfølging av deg og arbeidsgiveren din for å støtte opp om arbeidsforholdet» (NAV, 2008). Lønnstilskudd kan også gis uten begrensning i tid til arbeidsgiver.

### ***Inntektssikring:***

Inntektssikring defineres som den inntekt man må ha for å kunne opprettholde en livsnødvendig levestandard. Det kan gjøres gjennom arbeid eller gjennom stønader og ytelser som bidrar til at den enkelte har en selvstendig økonomi.

Folketrygdlovens formål i §1-1: er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kom-pensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

Folketrygden skal videre bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkelte persons livsløp og mellom grupper av personer. Folketrygden skal også bidra til hjelp til selvhjelp. (*Folketrygdloven*, 1997)

### ***Arbeidslinja***

Arbeidslinja betyr at en ønsker flere i arbeid og aktivitet- og færre på trygd eller stønad (NAV, 2017). For en nærmere forklaring om arbeidslinja, se punktet «Arbeidslinja» under teoretisk bakteppe, kapittel 2.

## **1.8 Oppgavens oppbygning**

**Kapittel 1** inneholder innledning med bakgrunn og begrunnelse for valg av tema. Deretter kommer formål, hensikt og problemstilling.

En begrepsavklaring definerer de begrep som brukes mye i oppgaven slik at leser vet hva som ligger i de ulike begrepene.

**Kapittel 2** handler om annen forskning og teoretisk bakteppe. Her blir det et utdrag av årsaksfaktorer som baserer seg på tidligere forskning og historikk om årsaksforklaringer til at unge i aldersgruppen 18-29 år blir uføre. Deretter beskrives og formidles Lipsky's Street- Level- Bureaucracy- teori, teorien handler om hvordan førstelinjetjenesten ser sin rolle som bakkebyråkrater i møte med bruker/klient/innbyggerne.

Oppgaven har en sosialkonstruktivistisk tilnæringsmåte som en vitenskapsteoretisk ståsted- dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 2.

**Kapittel 3** handler om metode. I studien er det valgt kvalitativ metode og kapittelet tar for seg teori knyttet til dette. Kapittelet går nærmere inn på hva som menes med kvalitativ metode, intervjusituasjonen og strukturering av intervju, utvalg og hvordan rekrutteringsprosessen foregikk. Videre blir det en beskrivelse av temasenteret metode som blir brukt for å analysere intervjuene.

Her blir også etiske retningslinjer, reliabilitet og validitet tatt opp.

**I Kapittel 4** blir en presentasjon av funn ut fra det empiriske materialet ved hjelp av temabasert analyse.

**I kapittel 5** handler om drøfting. Drøftingen har sett på ulike kategorier som individuelle forklaringer ved individet og arbeidsmarked som ble avdekket i temabasert analyse opp mot tidligere forskning.

Forvaltningspraksis og samhandling vil bli drøftet mot Lisky's teori om Street-level-bureaucracy. Hvordan kan vi forstå forvaltningspraksis og samhandling i bakkebyråkratiet ved hjelp av Lipsky's begrepssett. Var det noe innen forvaltningspraksis som sammenfalt med det som Lipsky beskriver i sin teori om bakkebyråkratiet, bakkebyråkratens rolle, bruk av skjønn, arbeidspres, prioritering, klientrollen, maktforhold og digitalisering.

I tillegg vil funnene innenfor ulike forklaringer til uførhet, og forvaltningspraksis bli drøftet mot målsetningen i arbeidslinja.

**Kapittel 6** foretar en oppsummering og avsluttende refleksjoner. Kapittelet runder av med noen anbefalinger til kommunen om videre arbeid med uføreproblematikken.

Til slutt i oppgaven finnes referanseliste samt vedlegg med godkjenning fra NSD, intervjuguide og informert samtykke.

## 1.9 Studiens relevans for sosialt arbeid i praksis

Sosialt arbeid er et praksisbasert yrke og handler om å bistå mennesker som har behov for hjelp, dette foregår ofte i møtet mellom yrkesutøver og bruker. Som sosialarbeider vil man i forbindelse med jobb komme i situasjoner hvor en har en bruker/hjelper relasjon. I denne undersøkelsen handler sosialt arbeid om det som skjer i prosessen mot en uføretrygd og hvordan man bistår de unge som har utfordringer med å komme ut i arbeidslivet og som står i fare for uføretrygding, det handler om samhandling og forvaltningspraksis.

FO's yrkesetiske retningslinjer for BSV-utdanningene skal danne grunnlaget for hvordan den enkelte yrkesutøver utøver sitt fag. En ser at brukers kontakt med yrkesutøver ofte er frivillig, men ikke ønsket. Bruker befinner seg ofte i en situasjon hvor de er nødt til å forholde seg til kontaktpersonen de har. I den forbindelse er det viktig at yrkesutøver forholder seg til de yrkesetiske retningslinjene og utviser respekt for den enkeltes integritet, anerkjenner ulikhet, er ikke-diskriminerende og har et helhetssyn på mennesker. Det er viktig med tillit, åpenhet, redelighet, omsorg, nestekjærlighet, solidaritet og rettferdighet. Disse retningslinjene legger føringer for hvordan kontakten en yrkesutøver har med bruker skal og bør være (FO, 2015, s. 5–11).

Måten yrkesutøveren møter enkeltmennesker, kollegaer og grupper på, er avgjørende for hvordan tjenester og hjelp blir utført, forstått og mottatt. Som den profesjonelle part i relasjoner, må yrkesutøveren ha et bevisst forhold til egen væremåte, motiver og verdier, og hvordan disse påvirker dem man møter. Yrkesutøveren må også være oppmerksomme på hvordan de som profesjonell part påvirker styrkeforholdet i relasjonen, og at profesjonell makt alltid kan misbrukes. (FO, 2015, s. 7)

## 2 Annen forskning og teoretisk bakteppe

I det følgende går jeg gjennom den teori og tidligere forskning som er valgt ut handler om årsaksfaktorer til uføretrygding blant unge i alderen 18-30 år. Jeg har tatt utgangspunkt i rapporter som er skrevet om temaet og vil nedenfor gå gjennom de mest fremtredende faktorene som foreligger. Deretter vil jeg gjøre rede for teori om arbeidslinja og bakkebyråkratiteorien av Lipsky.

I kapittel 5 vil annen forskning og teoretisk bakteppe bli brukt for å drøfte funn i kapittel 4.

### 2.1 Ulike årsaksfaktorer til uføretrygd

De siste 35 årene har det vært en forskyvning i forsørgelsesansvaret i familiene, fra at familien tok de økonomiske konsekvensene for 18-19 åringer til at de i dag i større grad forsørges gjennom velferdsordninger som uføretrygd og ung uføreytelse (Brage & Thune, 2015, s. 46).

Siden 80-tallet er det blitt stadig flere unge mennesker som mottar uføreytelser fra det offentlige. Denne stigningen begynte på 80-tallet, hadde en liten nedgang på begynnelsen av 90-tallet og en jevn stigning frem mot 2000-tallet, etter dette har det vært en relativt stabil andel unge uføre. Mæland (2014, s. 63–65) sier at etter tidsbegrenset uførestønad ble avviklet i 2010 har en sett økning i antall unge uføre da disse konverterte fra tidsbegrenset til varig uføretrygd. Det forventes også en videre økning av uføre etter endringer i AAP-reglene noe som henger sammen med at mange vil gå tidligere over til en avklaring mot uføretrygd da arbeidsavklaringsperioden er brukt opp.

*Å bli uførepensjonist i ung alder gir nok en viss økonomisk trygghet, men innebærer samtidig et helt liv utenfor arbeidsfelleskapets stimulerende sfære (Mæland, 2014, s. 67).*

#### **Helse:**

I aldersgruppen 18- 19 år fremheves det at den viktigste årsaken til uføretrygd er psykisk utviklingshemming og unge som har vært utsatt for alvorlige ulykker eller skade samt medfødte misdannelser og kromosomavvik, som for eksempel Downs

syndrom (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018; Olsen, 2009). Økningen i uføretrygd blant 18-19-åringer i perioden 1977-2012 skyldes trolig også flere andre faktorer, blant annet lavere spedbarnsdødelighet ved alvorlige medfødte sykdommer, lavere dødelighet blant for tidlig fødte, og antagelig også framveksten av bedre velferdsordninger (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018; Olsen, 2009). Mye kan også tyde på at manglende kognitive evner som følge av tidlig fødsel og lav fødselsvekt kan gi senvirkninger i form av psykiske problem som voksen (Bragstad, 2018) og det påpekes at en utvikling av diagnosesystemet har medført at en del har fått psykiatriske diagnoser (Olsen, 2009). I aldersgruppen 20-24 år var den vanligste årsaken til uføretrygd frem til 1998 psykisk utviklingshemming, men etter det har andre psykiske lidelser blitt vanligere som årsak til innvilgelse av uføretrygd. I alderen 25-29 år har brukerne som oftest andre sykdommer, først og fremst alvorlige psykiske lidelser som dype utviklingsforstyrrelser, atferds- og personlighetsforstyrrelser samt depresjons- og angstlidelser. Aldersgruppen 25-29 år har gjerne hatt en større tilknytning til arbeidslivet og fullført en utdanning. De vil derfor trolig ha større nytte og utbytte av arbeidsrettede tiltak sammenliknet med de aller yngste som blir uføretrygdet (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018).

Mæland sier også mye av det samme som Brage & Thune; Bragstad og Olsen sier ovenfor om helseårsaker til uføretrygd. I følge Mæland (2014, s. 67) er det psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser som dominerer som årsaker til uføreproblematikken og frem til 25 årsalder utgjør psykisk utviklingshemming en relativt høy andel av de uføre. Han ser at det er under gruppen nevroses, atferds- og personlighetsforstyrrelser vi finner den største andelen brukere, allerede fra 20 årsalderen og oppover. Mellom 25-40 år er det mange som får mange uføretrygd på bakgrunn av alvorlige sinnslidelser. Psykiske lidelser på grunn av rusmiddel og tabletmisbruk er bare sjelden en uføregrunn. Andre medisinske grunner for uførhet er diagnoser i forhold til medfødte misdannelser, kromosomavvik, sykdommer i nervesystemet og ulykker/skader.

Mæland (2014, s. 68–69) viser til at økende forekomster av psykiske lidelser hos unge, spesielt angst, depressive tilstander, ADHD og andre psykiske diagnoser, medfører at mange går inn i en pasientrolle og dermed blir passive opp mot arbeidslivet. I tillegg faller stadig flere unge utenfor ordinært arbeidsliv på grunn av manglende sosial kompetanse og tilpasningsevne. For de som har store psykiske helseutfordringer er det særlig vanskelig- de kan bli stående utenfor arbeidslivet fordi veien inn blir for tung og ender opp som uføre etter mange år med gjentatte forsøk på kvalifisering.

Mæland (2014, s. 68–69) så videre at store, varige funksjonstap som følge av medfødte eller tidlig erverva sykdommer og skader ofte førte til svakere forutsetninger i skolegang og funksjonsevne i ordinært arbeid. Vi har et arbeidsliv med høye krav til generell funksjonsevne, men uten de rutinepregede stillinger som fantes før. Konsekvensen av det er at en del av de mennesker som har en lettere form for psykisk utviklingshemming har mistet en viktig tilgang til arbeidsmarkedet. For de som dropper ut fra videregående skole kan det også høyere krav til kompetanse medføre manglende inngang i arbeidslivet. I tillegg så han at endringer i folketrygdloven og regelverket vedrørende uføretrygd utilsiktet kan ha bidratt til å drive tallet på uføre oppover.

### ***Sosial arv og oppvekst***

Forskning viser at det ofte er de unge NAV kommer i kontakt med som har størst utfordringer. Bragstad mente også at barn og unges oppvekst-vilkår er viktig for utfall i voksen alder, de har ofte få ressurser hjemmefra og lav eller ingen utdanning, liten eller ingen arbeidserfaring og sliter med psykiske plager av ulik alvorlighetsgrad (Bragstad, 2018). I rapporten «Et liv jeg ikke valgte», så Olsen at de ressursvake gruppene var der hvor det var vanskelig å identifisere den enkeltes utfordring, dette førte ofte til lange attføringsløp som munnet ut i en uføretrygd. De så et betydelig innslag av dysfunksjonelle familier hvor barn ble «tapere» fra ung alder. Det kan se ut som om familien er mindre flinke til å skape robuste ungdommer, og at foreldrene er blitt mer rettighetsorientert i forhold til trygdeytelser og inntektssikring av sine voksne barn. I tillegg så en at økt velstandsutvikling i samfunnet har ført til et økt forventningspress om å være vellykket, dette rammer i stor grad de unge i dag (Olsen, 2009).

Olsen viste også i rapporten «Et liv jeg ikke valgte» til at det i deres feltarbeid ble funnet flere tilfeller hvor unge med en vanskelig oppvekst hadde tatt sine utfordringer med seg videre i livet og hvor det medførte konsentrasjons- og lærevansker i skolen, mobbing og etter hvert utagerende atferd og skulking i grunnskolen, en så også at flertallet ikke gjennomførte videregående skole. For mange utviklet dette seg til utfordringer med voksenlivet og psykisk sykdom- noe som igjen ledet frem til en uføretrygd (Olsen, 2009). Disse mentale helseproblemene i ungdomstiden har en sett at gir lavere sannsynlighet for å gjennomføre videregående utdanning og reduserer



forventet framtidig inntekt (Bragstad, 2018). Det er mye som tyder på at flere barn og unge enn tidligere sliter med psykiske problemer. En ser dermed at gode oppvekstvilkår for barn og unge er viktig for deres helse; de som ikke får det har ofte utfall i voksen alder, har behov for mer oppfølging og støtte enn sine jevnaldrende og dermed økt behov for velferdsytelser og stønader inn i voksenlivet (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018).

### ***Demografiske forklaringer***

Artikkelen «Vekst i uføretrygding blant unge» viser til at det har vært en høy og stadig økende andel unge som mottar helserelaterte ytelser over tid. En svingning i befolkningen de siste 25 år i antall personer under 30 år viser igjen i statistikken over andel unge uføretrygdede. Det var lave fødselstall i perioden 1975-1985, noe som viser igjen med lav andel unge uføre i perioden 1993-2005. Samtidig har økende innvandring siden 2004 bidratt til at veksten i personer 18-29 år med varig uføretrygd har vært ekstra sterk. Vi har sett en økende tendens til varig uføretrygding siden 1990 tallet og en stor del av denne økningen skyldes økning i andel unge uføretrygdede de siste tiårene (Bragstad, 2018).

I 1990 ble 0,6% av 18-åringene årlig registrert med en uføretrygd, dette tallet var doblet i 2016. Ved innvilgelse av uføretrygd så tidlig etter fylte 18 år, blir dette gjort fordi det ikke forventes at den unge vil klare å forsørge seg selv ved eget arbeid i det ordinære arbeidsliv. Dette er med bakgrunn i at sykdomsbildet for lidelsene er av en slik art at de i liten grad kan behandles. I tillegg vil det, selv med betydelig tilrettelegging i arbeidslivet, være begrensede muligheter for selvforsørgelse. Trenden ser ut til å være at en økende andel av 18-åringene blir uføretrygd og at disse utgjør en økende andel av de uføretrygdede under 30 år (Bragstad, 2018).

Blant de som er uføre under 30 år, viser statistikken at det er høyere andel menn enn kvinner som mottar uføretrygd. De siste diagnosedata for uføretrygd tyder på at særlig unge menn i større grad enn kvinner uføretrygdes for nevroser og atferdsforstyrrelser. Bragstad (2018) mener dette tyder på at det er blitt flere unge med alvorlige lidelser under 30 år som blir uføretrygd.

### ***Arbeidsmarkedsforklaringer***

Veksten av unge uføre på landsbasis relateres blant annet til endringer i arbeidsmarkedet og arbeidslivet. Nye ferdigheter etterspørres og det stilles krav til arbeidssøkerne som mange av de unge ikke har forutsetninger for å oppfylle. En sammenligning av fire fylker tyder på at det er de fylkene som har lavest uføreandel blant unge som er de fylkene som er flinkest til å tilby ufaglærte jobber og sysselsette unge som ellers er i faresonene for å stå utenfor jobb (Olsen, 2009).

Økende antall uføretrygdete kan også skyldes endringer i krav til arbeidstaker. Det stilles større og økende krav til fleksibilitet, effektivitet, sosial kompetanse og kognitive ferdigheter- denne type krav kan være vanskelig å møte for personer med utviklingshemming eller dype utviklingsforstyrrelser (Brage & Thune, 2015).

### ***Endringer i regelverk***

En viktig faktor å se på er endringen i regelverket angående ytelser. Her har det vært flere endringer de siste tiårene. En høy og stadig økende andel unge mottar helse relaterte ytelser over lengre tid i dag og det har vært en jevn økning i antall unge som er blitt uføretrygdete de siste tiårene. En innstramning i AAP regelverket har ført til at det blir et økende press for tidlig avklaring mot uføretrygd, det er derfor forventet at antall unge uføre vil fortsette å stige (Bragstad, 2018).

### ***Forvaltningspraksis***

Olsen m. fl (2009) fant tydelige forskjeller i forvaltningspraksis og samhandling med de ulike aktørene i en uføresak, noe som kan ha betydning for en uføretrygd. Møtet mellom bruker og saksbehandler kan være en medvirkende faktor til fremveksten av unge uføre, hvilken rolle legene tar i møtet med NAV, regelverksendringer, bruk av skjønn, hvilke råd brukerne har fått, hvilke tiltak de har deltatt i og hva slags bistand de har fått underveis i prosessen. Det kom også frem at forskjeller i kultur og væremåte kan bidra til å forklare hvorfor barn som trenger bistand fra hjelpeapparatet blir mer usynlige i enkelte regioner.

## 2.2 Arbeidslinja

Arbeidslinja betyr «flere i arbeid og aktivitet- færre på trygd og ytelser» og ligger i stor grad til grunn for NAV-reformen og tilhørende reformer av tjenester og virkemidler og ble etablert for å motvirke overgang til passive trygdestønader. Målet var en endring fra passivitet til arbeidsaktivitet og fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse- velferdsmelding uttrykte det slik: «Arbeid skal være det naturlige førstevalget for personer i yrkesaktiv alder» (Halvorsen, Heum, & Hernes, 2010, s. 42–43).

Arbeidslinja skal så langt det er mulig etablere en gjensidig respekt i bruker- hjelper-relasjonen, tilstrebe utstrakt brukermedvirkning, anerkjenne den enkeltes faktiske kompetanse og sterke sider, nøye tilpasse krav og tiltak til den enkelte og hans eller hennes situasjon, sikre tett oppfølging/stor profesjonalitet i bistanden og muligheter for overprøving av avgjørelser gjennom blant annet klageadgang. (Halvorsen mfl., 2010, s. 49)

Arbeidslinja blir dermed viktig for videre økonomisk vekst og samfunnsmessig verdiskapning og som en nødvendighet for bevaring av velferdsgoder. Fossestøl sier at arbeidslinja innebærer en revitalisering, som betyr at;

Alle yter ved å betale skatter/avgifter, og blir på den andre siden tilkjent ytelser og/eller tjenester ved behov. Ytelse er pålagt, å bli tilkjent ytelser styres ut fra gitte kriterier som definerer hva som skal være oppfylt for at det aktuelle behovet skal dekkes med offentlig hjelp. (Fossestøl, 2007, s. 5)

Det har, historisk sett, vært en endring i sysselsettingen i Norge fra 1960 tallet til i dag. Samtidig med et stadig voksende antall personer som er sysselsatt på den ene siden, er det også stadig flere trygdede individer på andre siden (Mæland, 2014, s. 30). Da er det et viktig poeng at de som kan jobbe skal få muligheten til det. På samme tid må de som kan, men ikke vil, også jobbe (Mæland, 2014). Hjelp til selvhjelp blir et viktig moment og det er viktig med tilrettelegging slik at den enkelte kan utnytte sine muligheter og bli en del av arbeidsmarkedet. For at vi skal kunne bruke kunnskap om arbeidslinja til å forstå hvordan det gir seg utslag med tanke på deltakelse og den studien jeg har, er det viktig å forstå målsetning og innhold i arbeidslinja.

Målsettingen er at den enkelte i størst mulig grad skal forsørge seg selv og bidra til verdiskapningen i samfunnet- det er derfor lagt tydeligere krav og forpliktelser på den

enkelte-«få etter behov, yte etter evne» og «krev din rett og gjør din plikt» (Halvorsen mfl., 2010, s. 44).

Arbeidslinja inneholder flere viktige aspekt, det handler om den enkeltes rett og plikt til å arbeide, til å delta i attføringstiltak eller gjennomgå utdanning for å styrke sine arbeidsmuligheter. Mæland (2014, s. 184) fremhever arbeidsevnevurderingen som en viktig del av arbeidslinjen, den defineres som vurdering av evnen til inntektsgivende arbeid og skiller mellom evne og vilje til arbeid. Denne vurderingen danner grunnlaget for de aktive tiltak NAV iverksetter for de som trenger bistand for å fortsette i eller returnere til arbeidslivet. St.meld. nr 9 (Inkluderingsdepartementet, 2006) sier at arbeidsevne er evnen og potensialet til å fylle de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett i forhold til individets helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og familiesituasjon. Det sentrale punkt er vurderingen av evnen til å ha inntektsgivende arbeid. Arbeidsevnen kan deles inn i tre; funksjonsevne, uførhet og arbeidskompetanse (Mæland, 2014, s. 186). Funksjonsevne handler om hvordan vi fungerer; Jo høyere funksjonsnivå en har, jo større grad av kompleksitet og jo større evner til å utføre oppgaver.

Arbeidsdeltakelse gir sosial tilhørighet, selvaktelse og identitetsutvikling. Den er viktig for alle i samfunnet og er en nøkkel til å bedre dårlige levekår. Samtidig er det en forutsetning for økonomisk vekst og samfunnsmessig verdiskapning slik at vi kan opprettholde dagens velferdssystem (Mæland, 2014, s. 26). Over en lengre periode har det vært mange endringer i det norske velferdssystemet, blant annet har regelverk blitt knyttet til krav om at brukere skal ta imot tilbud om arbeid eller attføring, hvis ikke vil ytelser falle bort (Halvorsen mfl., 2010). Når det gjelder de svake gruppene er det derfor viktig å få de inn i arbeidslivet ved bruk av veiledning, kompetanseheving, formidling, tiltak og virkemidler rettet mot det ordinære arbeidslivet. Den enkeltes potensial og muligheter må vektlegges og ikke den enkeltes funksjonshemninger eller begrensninger. I dag ser vi at arbeids- og velferdsforvaltningen har fått en ny rolle som veileder og tilrettelegger, de skal bidra til at folk kan delta i arbeidslivet. Dermed har NAV fått et tydelig ansvar for oppfølging av de arbeidstakerne som faller utenfor. Vi ser at NAV-reformen har ført til at det er blitt en tettere og mer personlig kontakt med brukerne (Mæland, 2014, s. 27).

NAV opererer med forskjellige vedtak om oppfølging, alt etter hvilken type innsats som kreves ovenfor klientene/brukerne. For de som går inn i en arbeidsavklaringsprosess er det som regel bruk av varig tilpasset innsats eller spesielt tilpasset innsats som brukes. Varig tilpasset innsats vurderes der det er sannsynlig at arbeidsevnen medfører at en konkluderer med en uføretrygd og hvor bruker selv med tilpasset innsats ikke vil kunne fungere i det ordinære arbeidslivet. Spesielt tilpasset innsats tilbys der en nedsatt arbeidsevne kan kombineres med arbeid gjennom bruk av ulike tiltak, dette kan være tilrettelegging, behandling/rehabilitering, sosial trening og mestring for å nevne noen (Mæland, 2014, s. 194–195), målet er at tiltak skal bidra til å bedre den enkeltes arbeidsevne.

En kritikk som er reist mot bruk av tiltak er at gjentatte aktiviseringstiltak innenfor det norske velferdssystemet ikke fører frem til en fast jobb (Halvorsen mfl., 2010, s. 47). For å sikre at flere ønsker å ha en fot inn i arbeidslivet, har staten valgt å ha glidende overganger som gjør at bruker kan ha noe inntekt uten at dette går utover uføretrygden som mottas. Her har staten bestemt at den uføretrygdede kan jobbe noe ved siden av en uføretrygd, inntil 1 G hvert år uten at det får konsekvenser for uføretrygden. Pr 1.5.2018 er inntektsgrensen kr 96883 (NAV, 2018).

### 2.3 Lipsky's «Street-level-bureaucracy»-bakkebyråkratiteorien

Michael Lipsky utga boken «Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services» i 1980, i 2010 kom boken ut på nytt som en jubileumsutgave. Her belyser Lipsky hva han definerer som et bakkebyråkrati, hvordan rollen som bakkebyråkrat blir utført i møte med brukeren, hvordan samhandler de ulike bakkebyråkrater i rollen som hjelper samtidig som de representerer frontlinjen i det offentlige og den offentlige politikk (Lipsky, 2010, s. 3). I kapittel 5 vil jeg bruke Lipsky's teori om bakkebyråkratiet for å analysere det som skjer i samhandlingen og forvaltningspraksis med ulike aktører når det gjelder prosessen rundt unge uføre og uføretrygding i vestlandskommunen.

Jeg vil først se på begrepet «Street-level-bureaucrats» og hva Lipsky legger i dette begrepet. Deretter vil jeg gå inn på hva som kjennetegner bakkebyråkraterne og deres hverdag. Bakkebyråkrater er definert som:

«public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level-bureaucrats». (Lipsky, 2010, s. 3)

I følge Lipsky, omhandler bakkebyråkratiet det offentlige tjenesteapparatet- det vi kaller for førstelinjetjenesten. Her finner vi de ulike velferdssystemene og offentlig sektor; tjenester som skole, politi, helsevesenet, rettssystemet, lavere rettsinstanser, helse og sosialkontor, NAV og andre offentlige instanser. Vi snakker primært om tjenester som utdanning, politi og andre helse- og sosiale tjenester (Lipsky, 2010, s. 5). Slik jeg forstår det handler bakkebyråkratiet om de ansattes handlingsrom og betydningen av skjønn for iverksetting av den offentlige politikk, de blir dermed betraktet som en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester.

Et bakkebyråkrati kjennetegnes ved at organisasjonene er hierarkisk oppbygget med ulike nivåer og hvor makten fordeles ut fra hvor i organisasjonen en jobber samtidig som organisasjonen må forholde seg til regler og rammeverk. Saksbehandling og beslutninger må tas på bakgrunn av regler og rammeverk og på den måten legges det føringer for likebehandling. De ansatte jobber innenfor et avgrenset sett med oppgaver og samhandler med innbyggerne gjennom sitt arbeid.

Byråkratiet baserer seg på at arkivering, skriftlig informasjon og kommunikasjon for lettere å kunne lage seg en oversikt som muliggjør å gå tilbake og se at avgjørelser er tatt på riktig måte (Lipsky, 2010). Som vi ser, er bakkebyråkratiske organisasjoner veldig arbeidskrevende. Deres oppgave er å yte service gjennom tjenester/ytelser til innbyggerne, det handler om offentlige velferdsytelser som er kostnadskrevende for samfunnet.

I denne studien er bakkebyråkratiet knyttet til ansatte som jobber i NAV, andre offentlige oppfølgingstjenester (PPT videregående skole og Oppfølgingstjenesten videregående skole) samt tilretteleggingsbedrifter (Arbeidsmarkedsbedrifter og Oppfølgingskontor i fht lærlinger) som yter tjenester som delvis ligger innenfor NAV sitt regel-, ramme- og lovverk. Jeg mener at alle kan ses på som bakkebyråkrater all den tid de utfører tjenester hvor de er i dialog med NAV dersom den unge er i en slik situasjon at det går mot en eventuell uføresøknad. Noen jobber innenfor klart offentlige tjenester, mens andre er private aktører som utfører offentlige tjenester eller tjenester på tilbud fra det offentlige.

### ***Bakkebyråkratiets rolle og samhandling***

Lipsky fremhever at «Street-level-bureaucracy» involverer komplekse samhandlinger med offentlige ansatte, noe som kan ha en innvirkning på fordeler/belønninger og sanksjoner som innbyggerne mottar. Han omtaler menneskene som har sitt arbeid knyttet til et bakkebyråkrati som bakkebyråkrater (Lipsky, 2010, s. 3). En bakkebyråkrat betegnes ofte som en offentlig ansatt som samhandler med innbyggerne og hvor det finner sted et gjensidig vekselspill og påvirkning mellom bakkebyråkraten og tjenestemottaker, noe som igjen har betydelig innvirkning på hvordan bakkebyråkraten utfører sin jobb. Bakkebyråkraten jobber direkte med mennesker og har skjønnsvurderinger som en vesentlig del av jobben samt ansvar for å utforme velferdstjenester i praksis. Forventningene er at bakkebyråkraten skal være profesjonell, utøve diskresjon og skjønsmessige vurderinger i behandling av det enkelte individ og den enkelte sak. En typisk bakkebyråkrat finnes på grunnplanet i offentlige organisasjoner og kan eksempelvis være en lærer, politi, sosialarbeider, dommer, advokat, helsearbeider og andre offentlig ansatte med tilgang til statlige program og som yter service innenfor disse (Lipsky, 2010, s. 3).

Forhold som den organisatoriske-, samfunnsmessige- og profesjons konteksten, samt ressurstildeling spiller en avgjørende rolle for bakkebyråkratenes handlingsrom (Lipsky, 2010). En bakkebyråkrat dras kontinuerlig mellom 1) krav til tjenesteyter om å øke/forbedre effektivitet og ansvarlighet og 2) samtidig innbyggernes krav til å forbedre/øke effektiviteten på de offentlige tjenestene som tilbys (Lipsky, 2010, s. 4). I tillegg er det en utfordring at gapet mellom intensjon og virkelighet, velferdsstatens kapasitetsproblem, i økende grad forveksles med eller fordekkes som et effektivitetsproblem. Det at velferdsstaten ikke strekker til, blir ofte forklart og forsøkt løst med å lete etter mer effektive systemer og krav om økt økonomisk kontroll (Terum & Hatland, 2014).

Lipsky (2010) mener at innbyggerne opplever bakkebyråkratiet ut fra et individuelt ståsted. En kritisk rolle beskrives som den sosiale kontroll som utøves i møtet mellom bruker og bakkebyråkrat i forhold til makt og avmakt. Dette er viktig å ta med seg, all den tid det er bakkebyråkraterne som sitter med tildelingsmakten av offentlige tjenester, mens bruker befinner seg i en situasjon hvor de har behov for tjenester og er hjelpetrengende. For bakkebyråkraten kan det føre til konflikt fordi de skal gjøre to ting samtidig; ivareta de politiske føringer og samtidig ivareta det individuelle individ

med sine behov (Lipsky, 2010, s. 11). Bakkebyråkraten befinner seg dermed stadig vekk i et skjæringspunkt mellom politikk/offentlige krav og individ/forventninger.

Bakkebyråkratene legger grunnlaget for innbyggernes forventninger til det offentlige service, her kan det oppstå konflikter i samhandling med innbyggerne. Denne samhandlingen finner som regel sted i møte på arbeidsplassen til den enkelte bakkebyråkrat eller hjemme hos enkeltindividet. Denne institusjonelle orden slik som Lipsky (2010) fremhever den, er en orden som skapes om og om igjen i møtene mellom brukere og representanter for organisasjonen. Det er ikke nødvendigvis noen automatikk i hvordan disse møtene foregår, det vil variere fra gang til gang.

Det kan også være utfordrende for en bakkebyråkrat å utføre jobben på den måten han/hun egentlig ønsker på grunn av ulike faktorer som arbeidspress, tidsmangel, informasjonsmangel eller ressursmangel i den individuelle saken. Et høyt arbeidspress kan føre til at bakkebyråkraten må utvikle rutiner/praksis som medfører at de forenkler sine klienter og miljø, dette kan påvirke resultatet av deres innsats. Resultatet kan bli en masseproduksjon av klienter (Lipsky, 2010, s. xii). I praksis kan det bety at klienter ikke får den individuelle behandlingen de egentlig burde fått som følge av tidspress og arbeidspress.

Selv om det er en hierarkisk struktur i eksempelvis NAV, er mye av avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker lagt til veiledere ved NAV-kontorene. Denne rollen innebærer et stort handlingsrom hvor veilederrollen er knyttet til brukeroppfølging og veilederen har et stort handlingsrom med både rett og plikt til å tilpasse oppfølgingen til den enkelte brukers behov. Bakkebyråkratene jobber direkte med mennesker og har dermed ansikt-til-ansikt- relasjon med brukerne. Skjønnsvurderinger er en vesentlig del av jobben og bakkebyråkraten har et ansvar for å utforme velferdstjenester i praksis (Lipsky, 2010). Det kan mange ganger være vanskelig å ivareta skjønnsvurderinger i møte med individet når man utfører offentlige oppgaver fordi bakkebyråkratiet ofte jobber i situasjoner som er kompliserte og sammensatte. De skal ivareta og gi tilsvarende respons på den menneskelige dimensjonen i situasjoner og de oppmuntrer klienter/brukere til å tro at de har nøkkelen til deres velferd i sine hender- at de bærer løsningen. Dette vil være interessant å se på med tanke på hvordan den enkelte vurderer samhandlingen mellom de ulike bakkebyråkratene og brukeren i selve prosessen mot en eventuell søknad om uførestønning.



Bakkebyråkraten har altså stor innvirkning på den enkelte innbyggers liv. De beslutningene som en bakkebyråkrat omgir seg med og tar er både omfordelende så vel som tildelende for innbyggerne (Lipsky, 2010, s. 8). Hvordan en bakkebyråkrat utøver den offentlige politikk er med på å påvirke den enkelte innbyggers livssjanser. En bakkebyråkrat må altså håndtere den enkelte innbyggers utfordringer og personlige reaksjoner på deres beslutninger, uansett hvordan bakkebyråkratsens forslag til løsninger blir lagt fram (Lipsky, 2010, s. 9).

### ***Klientrollen***

Lipsky (2010) betegner de som mottar og har behov for tjenester i en eller annen form fra det offentlige som klienter/brukere. På den måten er vi alle klienter og må forholde oss til bakkebyråkratiet. I vårt samfunn har vi en mengde velferdstjenester vi kan nyttiggjøre oss gjennom hele livsløpet. Her blir velferdstjenestene regulert gjennom lover, særlover og regler/rammeverk og velferdstjenestene utført av offentlige organer som skoler, helsevesen, domstoler, advokater, politi, brannvesen, helse- og sosialkontor, NAV-kontor, skatteetaten, staten osv.

Maktforholdet som oppstår mellom bakkebyråkrater og klienter er ofte asymmetrisk. Menneskene kommer til bakkebyråkratene som enkeltindivid med personlige historier. I møte med bakkebyråkraten kan de risikere å bli avpersonifisert, omgjort til klient, gitt et identifikasjonsnummer og plassert i kategorier for å passe til forhåndsdefinerte kategorier/grupper (klientkonstruksjon). Mange opplever på denne måten å bli klientifisert i sitt møte med bakkebyråkratene- de mister sin identitet. De klientene som bakkebyråkratene kommer i kontakt med har som regel utfordringer som medfører et behov for bistand- enten ved hjelp av direkte tjenester, velferdsgoder eller rådgivning. Den «avhengigheten» som utspiller seg i møtet mellom bakkebyråkraten og klienten, ser man ofte avhenger av klientens ressurser- jo fattigere en klient er på ressurser (økonomisk, kognitivt eller sosialt), jo større behov for bistand har vedkommende og jo mer avhengig blir vedkommende av bakkebyråkratiet (Lipsky, 2010, s. 6).

Klientrollen er tatt med for å kunne drøfte hvordan bakkebyråkratene samhandler med de unge i aldersgruppen 18-29 år, de som har behov for tjenester og bistand i ulike former. Hva er det som skjer i dette møtet, hvordan foregår dialogen og er det samsvar mellom brukers ressurser og behov for tjenester. Perspektivet i denne oppgaven er

knyttet opp mot bakkebyråkratens opplevelse av dette og ikke den unge selv. Det er min avgrensning i studien, derfor er ikke klientenes/brukernes perspektiv vektlagt.

### *Arbeidspress*

På grunn av tidsmangel kan en bakkebyråkrat oppleve det utfordrende å få brukt nok tid på samhandling med den enkelte bruker/klient, dette kan føre til et gap mellom det byråkraten ønsker å utføre, det en ønsker å bidra med og det man faktisk har anledning til å bidra med på grunn av ressurser. Her kan en se på om tjenester rasjoneres ved at de enkleste sakene blir behandlet først og dermed gir inntrykk av effektivitet, mens de mer kompliserte sakene blir liggende og drar ut i langdrag slik at det ser ut som bakkebyråkratene har høy innsats ovenfor klientene (Lipsky, 2010). Et høyt arbeidspress kan også føre til «short-cuts» og kjappe løsninger for å få ting unna, avhengig av hvilke tilgjengelige ressurser en har. For de som jobber i bakkebyråkratiet kan en bli slitt mellom det en ønsker å gjøre og det ledelsen sier en kan gjøre. Arbeiderne kan gjerne ha andre prioriteringer enn ledelsen, men må likevel følge ledelsen- dermed utvikler de mestringsstrategier for å håndtere arbeidspress og tidspress.

Hvordan bakkebyråkraten håndterer den enkelte innbyggers behov for tjenester opp mot arbeidspress og tidspress er interessant, er det et gap her? Dette kan studeres med tanke på samhandlingen med unge som står i fare for å bli uføre, om det har en innvirkning på prosessen på vei mot uførhet. Det leder oss videre til neste spørsmål, har bakkebyråkraten nok tid på avklaring og vurdering av restarbeidsevne? Dette er interessant å drøfte med tanke på den høye andelen unge uføre i dag. Man kan spørre seg om det må inngås kompromisser for å få arbeidshverdagen til å gå opp. For bakkebyråkratene er det viktig å håndtere dette krysspresset- å akseptere at man ikke får gjort det ideelle, men får gjort det som er «til å leve med». Dette involverer en stadig justering av rutiner og praksis når man håndterer de ulike sakene.

Forskning om «bakkebyråkratiet» handler generelt om førstelinjeansattes handlingsrom, og betydningen av skjønn for iverksetting av politikken (Røhnebæk, 2016 om Lipsky 2010). Skjønnen og handlingsrommet blant førstelinjeansatte blir dermed betraktet som en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester. Forståelsen av skjønn kommer til uttrykk hos Lipsky (2010) som noe som handler om prioriteringer og

tidsbruk i en travel arbeidshverdag. Han er opptatt av å vise at «bakkebyråkratene» hele tiden står ovenfor et gap i forhold til hvordan realiteten er, et gap som handler om begrensede ressurser på den ene siden og idealer/krav til hvordan jobben bør utføres på den andre siden. En bakkebyråkrat må dermed utvikle ulike mekanismer for å håndtere dette gapet, i dette ligger det også en form for skjønnsutøvelse (Røhnebæk, 2016, s. 6)).

Lipsky (2010) sier at det skapes policy hver gang det utøves skjønn gjennom at det utvikles nye rutiner og praksiser for hvordan brukere skal håndteres eller bestemte søknader skal avgjøres. Selv om bakkebyråkrater har anledning, og i mange tilfeller også plikt, til å utøve skjønn i de sakene de skal jobbe med, må skjønn utøves i lys av de lover, regler og rammer som gjelder for virksomheten de jobber i. I forhold til prosessen mot en eventuell søknad om uføretrygd medfører dette at skjønnsutøvelsen stiller krav til at utøver må etablere en grunnleggende tillit hos bruker og klient/bruker må stole på utøvers ekspertise slik at beslutninger bygger på de rette regel- og rammeverk.

### ***Bakkebyråkrati versus skjermbyråkrati -Digitalisering***

Nav reformen har ført til at mange tjenester er blitt digitalisert og vi har fått en større grad av skjermbyråkrati istedenfor rent bakkebyråkrati. Det betyr at digitalisering har tatt over en del av den direkte kontakt den enkelte bakkebyråkrat/veileder tidligere hadde med brukeren. Røhnebæk (2016) viser til Bovens og Zordis (2002) som mener at:

«IKT-utviklingen har ført til at bakkebyråkratiet er blitt fundamentalt endret.

Dagens bakkebyråkrati har endret seg fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati og betegnelsen «skjermbyråkrati» brukes om tjenester som kun er tilgjengelige via digitale løsninger, og hvor personlige møter med «bakkebyråkrater» forsvinner»

Det vil være interessant å se på om digitalisering har hatt noen konsekvenser for samhandlingen med de unge som er i kontakt med bakkebyråkratiet i en prosess hvor det er snakk om arbeidsavklaring og en eventuell uføresøknad. Hvordan har digitalisering påvirket bakkebyråkratenes samhandling med de unge? Kan det tenkes at digitalisering har ført til at det blir færre personlige møter, men at møter som holdes blir mer planlagte, effektive og nødvendige. Digitalisering som verktøy kan også føre til at en får tettere kontakt med sin saksbehandler dersom det er et dialogsystem som kan brukes i kommunikasjon i stedet for å måtte ringe. Dette er et punkt jeg har tatt opp i

undersøkelsen for å finne ut hvordan digitalisering har hatt en innvirkning på hverdagen til bakkebyråkratene.

#### 2.4 Vitenskapsteoretiske tilnærminger

Vitenskapsfilosofi studerer vitenskapelig aktivitet og kunnskap og deres forutsetninger utenfra. Vi går bak den vitenskapelige aktivitet for å klarlegge og analysere hvilke forutsetninger som ligger til grunn for denne aktiviteten, i tillegg til å gå bak de vitenskapelige teorier, forklaringer og begreper for å klarlegge og analysere de forutsetninger de bygger på (Gilje & Grimen, 2013, s. 11).

Det finnes forskjellige oppfatninger av hvordan man kan forstå forholdet mellom denne «konstruksjonen» og «virkeligheten» (Thomassen, 2006, s. 181) «Det mennesket oppfatter som virkelig, blir virkelig i sine konsekvenser», beskriver hvordan menneskers fortolkning kan ha betydning for samfunnets utvikling. Slik sett blir sosiale fenomener ikke gitte, konstant eller nødvendigvis funksjonelle, men formet og omformet gjennom aktive fortolkninger og definisjoner som oppstår ved sosial samhandling.

Jeg har en sosialkonstruktivistisk tilnærming hvor jeg ser uføretrygd som en sosial konstruksjon. I studien ser jeg på uføretrygd som et fenomen, begrepet ble etablert og gjort meningsdannende gjennom folketrygdloven. Det betyr ikke at det ikke var uføre før den tiden, men at tilstanden ble begrepsfestet og utløste rettigheter når det ble knyttet til uføretrygd og velferdsytelser. Fenomenet uføretrygd er konstruert i den forstand at det ikke kan registreres uavhengig av de praksisene som former den og de begrepene og teoriene samfunnsfellesskapet bruker for å beskrive og definere fenomenet.

Ser vi dette opp mot studien om unge uføre, er det slik at vi søker å finne hva som betegner de unge uføre i kommunen, hva er det som skjer i samhandlingen mellom bakkebyråkrater og mellom bakkebyråkratene og de unge. Slik kan vi få dypere innsikt i hva som ligger bak og i dybden av forståelsen av uføre i kommunen. Gjennom å analysere intervjuene ut fra en slik forståelsesvinkel, vil vi kunne si noe om hva som konstituerer begrepet i vestlandskommunen.

## 3 Valg av forskningsmetode

### 3.1 Kvalitativ metode

I min studie har jeg valgt å bruke kvalitativ forskningsmetode, metoden handler om å karakterisere de egenskapene eller karaktertrekkene ved fenomenene som angis og er det som viser til kvaliteten (Repstad, 2007, s. 16). Repstad (2007) fremhever videre at i en kvalitativ metode er innhold og teksten viktigere enn hyppighet, i motsetning til i kvantitative metoder hvor tall er det viktige. I en kvalitativ forskningsmetode nedtegnes observasjoner og danner grunnlaget for den videre analysen og drøfting, de er ofte studier avgrenset til enkeltmiljøer. En kvalitativ metode går i dybden på de enkelte fenomener, er fleksibel og rettet inn mot å få tak i «the actor's point of view». Det er aktørenes egen virkelighetsoppfatning, deres motiver, deres tenkemåter i all sin nyanserikdom, og så lojalt og autentisk gjengitt som forskeren bare kan få det til (Repstad, 2007, s. 19).

Innenfor kvalitativ metode finnes ulike metoder for datainnsamling, det kan være observasjon, feltarbeid, intervju og tekstanalyse (Repstad, 2007, s. 17) , jeg har valgt å bruke intervju som datainnsamlingsmetode.

«Qualitative interviewing has today become a key method in the human and social science» (Brinkmann, 2013, s. 1). Så lenge vi har visst om, har mennesket brukt samtale som et middel til å få kunnskap om hverandre og om sosiale fenomener. I forskningssammenheng har denne samtalen form av et intervju og er en ansikt-til-ansikt- relasjon, hvor målet er å få informasjon om det fenomenet som studeres.

Målsetningen min var å få kunnskap og forske på hvilke faktorer som er medvirkende til den høye graden av unge uføretrygdede i aldersgruppen 18-29 år i vestlandskommunen. I tillegg ønsket jeg gjennom intervjusamtaler å tilegne meg kunnskap om informantenes forståelse, opplevelse og synspunkter som var knyttet til arbeidslinja, samhandling og forvaltningspraksis rundt temaet uføretrygdede og bakkebyråkratiet. Jeg mener at det kan gjøres best ved bruk av kvalitativ forskningsmetode da denne legger vekt på samhandling og det som foregår i de mellommenneskelige forhold, en kvantitativ undersøkelse vil ikke fange dette opp.

### 3.2 Utvalg og rekrutteringsprosess

Som tidligere nevnt, ble det avholdt et forskningstorg ved Universitetet i Stavanger hvor en rådgiver fra vestlandskommunen presenterte et aktuelt prosjekt for en masteroppgave, å forske på hva som ligger bak den høye graden av unge uføre i aldersgruppen 18-30 år, dette var min vei inn til studien. I forkant av oppstarten ble det avholdt et møte med rådgiver i kommunen. Her ble ulike ideer og mulige innfallsvinkler for studien diskutert, samt hvilken type etater/bedrifter som jobber med de unge og som kunne være aktuelle å intervju. Jeg bestemte meg tidlig i prosessen for at jeg ønsket å se på hvilke årsaksforklaringer bakkebyråkratene mener ligger til grunn for den høye andelen unge uføre, arbeidslinja og hvordan de ulike samarbeidspartnerne samhandlet med hverandre og ovenfor den unge i denne prosessen. Jeg valgte derfor å la studien omhandle disse områdene.

I studien valgte jeg å bruke strategisk utvalg i form av tilgjengelighetsutvalg med innslag av snøballmetoden. Thagaard (2013, s. 60) sier at «et kvalitativt studie som er basert på strategiske utvalg velger ut deltakere som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver». Studiens utvalg er strategisk fordi informantene representerte ulike faggrupper som har en rolle i arbeidet med de unge som står i fare for å falle utenfor og der det eventuelt vurderes en søknad om uføretrygd. Den enkelte informant har ulik forståelse og innsats ovenfor de unge, men kan si noe om dette temaet basert på utdanning, kjennskap og stilling de har.

Et strategisk utvalg kan være et tilgjengelighetsutvalg eller et utvalg basert på snøballmetoden- eller ha innslag av begge. Ved et tilgjengelighetsutvalg rekrutteres deltakere til studien ved å rette en formell henvendelse til en nøkkelperson som presenterer prosjektet for det miljøet vi skal utføre forskningen i (Thagaard, 2013, s. 61). I denne studien ble et tilgjengelighetsutvalg brukt. Rådgiver i vestlandskommunen la frem prosjektet «ung ufør i en vestlandskommune» i en arbeidsgruppe bestående av ulike etater og samarbeidspartnere som jobber med unge som er i faresonen for å falle utenfor arbeidslivet og bli uføretrygdet. Arbeidsgruppen fikk en forespørsel om deltakelse i studien, det var da fire informanter som sa ja. Jeg fikk tilsendt navn og kontaktopplysninger fra rådgiver og etablerte videre kontakt med disse informantene og avtalte intervju. En av informantene ga tilbakemelding om at de stilte med 3 informanter til intervju, disse jobbet i samme etat og innenfor samme arbeidsfelt. De to

siste informantene ble foreslått av informant under intervju som følge av siste spørsmål i intervjuguiden; Om det var andre personer en tenkte det var aktuelt å intervju som kunne belyse utfordringen med unge uføre i kommunen. Dette blir betegnet som snøballmetoden, at forsker ber eksisterende informanter om å foreslå andre informanter de mener innehar de egenskaper og kvalifikasjoner som er relevante for problemstillingen (Thagaard, 2013, s. 62).

Utvalget bestod av 8 informanter, det var ansatte fra NAV, PPT videregående skole, Oppfølgingstjenesten i videregående skole, Opplæringskontor og arbeidsinkluderingsbedrifter. Det ble også sendt en anmodning om deltakelse i studien til kommunelege, men uten tilbakemelding. Informantene har lang arbeidserfaring og har dermed god kunnskap til det arbeidsfeltet studien omhandler. De er anonymisert av hensyn til den enkelte informant og vil videre i benevnelsen bli henvist til som informant A, informant B, informant C osv.

### 3.3 Intervjusituasjonen

I forkant av intervjuene ble det sendt ut informasjonsskriv om prosjektet med samtykkeerklæring og intervjuguide, se vedlegg 3. Dette ble gjort for at hver informant skulle få anledning til å sette seg inn i hva prosjektet handlet om samtidig som de fikk anledning til å forberede seg på intervjuet. Jeg opplevde at flere av informantene hadde gått gjennom intervjuguiden i forkant og var godt forberedt til intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en intervjuguide med en del forhåndsbestemte spørsmål, hvor spørsmålene som ble forelagt informantene var åpne og ga rom for refleksjon. Alle informantene fikk samme spørsmål, og det var mulighet for å komme med oppfølgingsspørsmål der det var ønskelig. Dette anså jeg som viktig for å ha anledning til å kunne gå mer i dybden på enkelte svar jeg fikk fra informanten. En gjennomføring av intervjuene på denne måten mener jeg bidro til at informanten følte seg «sett og hørt» og intervjuet fikk mer form av en samtale enn et intervju.

Tilbakemeldinger som ble gitt i etterkant av intervjuet var at informantene opplevde intervjusituasjonen som god og trygg, de opplevde spørsmålene som relevante for problemstillingen samt at det var en god tone i intervjuet.

Intervjuene ble avholdt på den enkelte informants arbeidssted, i forkant ble det opplyst om at prosessen med å gjennomgå informert samtykke og intervjuet ville ta maksimalt

1,5 timer. Denne tidsrammen hadde alle informantene satt av, og jeg opplevde at det var god tid til å stille spørsmål, reflektere og komme med oppfølgingsspørsmål. I tillegg til dette, fikk informanten et eksemplar av intervjuguiden før intervjuet startet, slik at han/hun hadde anledning til å følge med på hvor vi var i intervjuet.

I forkant av intervjusituasjonen gjorde jeg meg noen etiske refleksjoner rundt hva som kan skje under et intervju: Det kan være forholdet mellom å følge de retningslinjer som intervjuguiden foreskriver, stille spørsmål om temaer som utvikles i løpet av samtalen, og utdype temaer som intervjupersonen bringer opp. Det var også viktig at jeg stilte spørsmål og utdypet temaer på en slik måte at de ikke opplevdes for nærgående for intervjupersonen (Thagaard, 2013, s. 119). En balansere mellom en lyttende holdning og det å være aktiv og ta initiativ med tanke på å føre intervjuet videre på den andre siden, betyr mye for at informanten opplever at en viser oppriktig interesse for det som formidles. Samtidig må en også være observant på om det er misforhold mellom det verbale og et non-verbale og være forsiktig med å påpeke det (Thagaard, 2013, s. 120). Dette var tanker jeg hadde med meg inn i intervjusituasjonen og som jeg var særlig observant på.

### 3.4 Intervjuguide

Forskningsintervju kan utformes på ulike måter, det kan være preget av lite struktur eller mye struktur. Det som er mest brukt, er delvis strukturert tilnærming i en intervjusituasjon. Det betyr at de temaene forsker skal spørre om i all hovedsak er fastlagt på forhånd, men at rekkefølgen bestemmes underveis. Dette gir rom for fleksibilitet i intervjusituasjonen og hvor intervjuer kan følge intervjupersonens fortelling i stor grad (Thagaard, 2013, s. 98). Brinkmann (2013, s. 18–19) sier at det er ikke mulig å unngå struktur, heller ikke er det ønskelig, men det er mulig å lage en struktur som er fleksibel nok for intervjuere til å stille spørsmål og tanker i henhold til sine egne ord og sine egne perspektiv. Han snakker om de samme type intervjuer som Thagaard, som «structured, semi-structured og unstructured interviews».

I oppgaven valgte jeg å bruke delvis strukturert intervju med forhåndsbestemte tema og spørsmål i intervjuguiden, men rekkefølgen under selve intervjuet endret seg fra informant til informant. Dette ble i stor grad bestemt av den enkelte informant, alt etter hva som kom frem i intervjuet. Som forsker var det viktig for meg at informanten fikk



formidlet sine tanker og ideer fullt ut, i noen tilfeller førte det til at de selv sporet videre inn på andre tema og de fikk da snakke fritt. Jeg opplevde at det ble en god flyt i intervjusituasjonen ved å gjøre det på denne måten. I forkant hadde jeg satt meg inn i tidligere forskning vedr. temaet unge uføre, arbeidslinja og bakkebyråkratiet som undersøkelsen omhandler. Spørsmålene i intervjuguiden ble laget med utgangspunkt i forhåndskjennskap til forskningsfeltet. Intervjuguiden, se vedlegg 2, ble bygget opp med generelle spørsmål om årsaker til uføretrygd først, deretter spørsmål om bakkebyråkrati, forvaltning, bruk av skjønn, digitalisering, arbeidspress og arbeidslinja. Intervjuguiden inneholdt også spørsmål knyttet til tanker om lovverk, rammeverk og politikk vedrørende unge uføre. Jeg brukte tema som overskrift, deretter spørsmål innenfor hvert tema som er tett knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene mine (Thagaard, 2013, s. 101). Jeg stilte åpne spørsmål som skulle oppmuntre informantene til å fortelle og presentere sine synspunkter og erfaringer. Jeg oppsummerte intervjupersonens svar underveis for å forsikre meg om at jeg hadde forstått riktig det som ble formidlet. Oppfølgingsspørsmål ble brukt der det var ønskelig med mer nyansert informasjon om et tema, og i noen tilfeller ble informanten bedt om å presisere hva han/hun mente med en setning.

Jeg brukte også prober i intervjusituasjonen, en «prober er spørsmål eller kommentarer som bidrar til å skape flyt i samtalen» (Thagaard, 2013, s. 102), i mine intervju hadde den form av korte responser som «ja», «hm» eller nikk fra intervjuer. Jeg opplevde at det bidro til å skape flyt i samtalen og signaliserte at jeg hadde interesse for det som ble formidlet.

### 3.5 Bruk av lydopptak og transkribering:

I studien ble det brukt lydopptak under intervjuene. Å bruke lydopptak anbefales sterkt av Repstad (2007) ved kvalitative intervjuer da det gir rom for å fastholde mest mulig informasjon fra intervjuene, samtidig som en kan spole tilbake utallige ganger for å høre intervjuet flere ganger. Det gir en muligheten til å få med alle nyanser i språket ved å høre på hvordan informanten vektlegger svarene sine ved hjelp av hvor han/hun legger trykk på ordene (tonefall) og fremhever informasjonen de deler med meg som intervjuer. Ved å høre opptaket mange ganger, ga dette meg anledning til å høre noe nytt og interessant hver gang og gjennom dette kan jeg som forsker bygge opp en

dypere forståelse av det som blir formidlet (Bjørndal, 2002, s. 69). I tillegg ga lydopptak meg anledning til å ha konsentrasjonen på det som informanten fortalte i stedet for å være opptatt av å notere, det var ikke noe som tok oppmerksomheten bort fra informanten (Repstad, 2007, s. 84). Det ga også rom for å «forfølge» svar som informanten ga, og be om utdyping/reflektere sammen med informanten over svar som ble gitt. Utfordringen med å bruke lydopptak er at en kun får tilgang til høresansen, dermed kan man gå glipp av de non-verbale signalene som sendes ut i intervjusituasjonen (Bjørndal, 2002). Det vil likevel være sånn at «båndopptakeren får med seg hva som sies og hvordan det sies (tonefall osv) men ikke gester og ansiktsuttrykk» (Repstad, 2007, s. 84). Hvilken måte informant sier ting på, kan være veldig viktig og gir rom for oppfølging når det er behov for det, for eksempel kan man observere noe annet enn det som blir sagt, da kan det være viktig å følge dette opp med nærmere spørsmål. En kritikk til bruk av lydopptaker er at kvaliteten på lydopptak kan variere, bakgrunnsstøy kan ødelegge lydopptak. Det kan også bli en «lydgrøt» når flere snakker samtidig og/eller avbryter hverandre, i de tilfeller kan det være utfordrende å forstå hva den enkelte sier (Bjørndal, 2002, s. 69).

Jeg så at der vi ikke hadde vært strukturert nok i intervjusituasjonen, men avbrøt hverandre eller snakket samtidig, var det utfordrende å transkribere intervjuet etterpå, det samme gjaldt et sted der det var oppussingsarbeid med boring i veggene under intervjuet. Informantene ble informert om bruk av lydopptaker i forkant av intervjuet. Jeg brukte en opptaker som tok liten plass og som ble plassert på bordet mellom informant og intervjuer. I forkant av intervjuet ble det brukt litt tid på presentasjon av studien, forsker og småsnakk. Jeg opplevde at det var med på å gjøre situasjonen mindre kunstig og at informantene følte seg komfortable med at lydopptaker stod på. I etterkant av intervjuet fikk de spørsmål om de opplevde intervjusituasjonen som god, noe alle bekreftet- flere sa at de glemte at lydopptakeren stod på da vi kom inn i samtalen og ble opptatt av spørsmålene i intervjuguiden. Intervjuene ble tatt opp, for siden å bli transkribert i Nvivo. Her har hver informant fått en bokstav i alfabetet. På den måten er anonymiteten ivaretatt i henhold til personvernreglene til NSD. Lydfilene blir oppbevart på ekstern enhet til dataene er ferdig behandlet og masteroppgaven er levert og avsluttet. All informasjon angående informanter vil siden bli slettet.

### 3.6 Analyse av intervjuene

Å analysere innebærer å forenkle, klassifisere og sammenligne, kartlegge karakteristiske mønstre samt forklare årsaken til mønstrene og vurdere konsekvensene av dem (Bjørndal, 2002, s. 108). Videre sier Bjørndal at det alltid betyr at man velger å ha fokus på noe- og overser noe annet, i en situasjon kan man ikke analysere «alt». Ved å analysere data søker vi å ordne dem på en slik måte at det fremkommer mønstre i dem, noe som gjør de lettere tilgjengelig for fortolkning (Repstad, 2007, s. 114).

I studien ble det gjennomført til sammen 8 intervju med ansatte som har en rolle i forhold til unge mellom 18-30 år som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet og søke om uføretrygd. Disse intervjuene ble gjennomført i perioden 27. februar 2019 til 04. april 2019. Intervjuene ble transkribert etter hvert som de var gjennomført. Under transkribering har jeg lagt vekt på å transkribere intervjuene så korrekt som mulig etter lydopptakene. Jeg har også hørt gjennom opptakene samtidig med det transkriberte materialet for å sikre at transkriberingen er så autentisk som mulig. I de fleste intervjuene har det vært mange nikk, mmm og eh...underveis, jeg har valgt å ta med dette i transkriberingen der dette var en del av den aktive samtalen. Jeg har laget ...for å indikere pauser eller for å indikere der det har vært avbrytelser og hvor en har fortsatt i etterkant av avbrytelsen. Der det har vært latter er det registrert i parentes. Det er ikke registrert non-verbal kommunikasjon med mindre det har vært spesielle faktorer/tegn som har fanget min oppmerksomhet. I tillegg ba noen av informantene om at enkelte deler av intervjuet ikke skulle gjengis i forskningen, det er også tatt hensyn til.

Informantene opplevdes som veldig engasjerte og interessert i temaet som ble tatt opp, og samtalen og intervjuene fløt lett. Under transkribering har jeg valgt å oversette dialekt til bokmål, slik at det skal være lett forståelig for alle. Da transkriberingen var ferdig, hadde jeg 158 sider tekst som skulle bearbeides og analyseres. For å gjøre dette har jeg valgt å bruke temasentrert analytisk tilnærming, det vil jeg komme tilbake til i neste punkt.

#### 3.6.1 Temasentrert analytisk tilnærming

Temasentrert analytisk tilnærming kan knyttes til presentasjoner av materialet hvor vi retter oppmerksomheten mot temaer som er representert i prosjektet (Thagaard, 2013, s. 181). Thagaard (2013) sier videre at en temabasert analyse innebærer å studere

informasjon om hvert enkelt tema for alle deltakerne i studien. Her vil et hovedpoeng i denne type tilnærming være å gå i dybden på de enkelte temaene. Ifølge forfatteren kan man så sammenligne informasjon fra alle deltakerne innenfor de ulike tema og dette kan gi oss en dypere forståelse av hvert enkelt tema. Denne type analyse blir ofte kritisert for man ikke ser helheten, men bare ser deler av teksten og holder den opp mot tema- på den måten kan man miste viktig informasjon og et helhetlig perspektiv. For å ivareta dette må man

Vurdere utsagn fra et enkelt intervju opp mot intervjuet som helhet. Vi vurderer beskrivelser av enkelte samhandlingssituasjoner i relasjon til det miljøet samhandlingen foregår i. Analyser av sammenhenger mellom temaene gir grunnlag for en helhetlig forståelse av materialet. (Thagaard, 2013, s. 181)

Ved å bruke denne tilnærmingen knytter man kodeord til utsnitt av data som fremhever meningsinnholdet i teksten., så utvikles kategorier med utsnitt av tekst som omhandler samme tema. Poenget med å gjøre det på denne måten, er å sammenligne/sammenholde informasjon fra alle deltakerne om det samme tema (Thagaard, 2013, s. 181–182). Etter transkribering av intervju og flere gjennomganger av de transkriberte intervjuene hadde jeg et datamateriale på 158 sider. For meg var det viktig med kategorier slik at jeg skulle ha muligheten til å få en oversiktlig sammenligning i analysedelen. Alle intervjuene ble skrevet ut, gått gjennom og knyttet til kodeord- dette hjalp meg å få oversikt over sentrale kategorier i materialet og var med på å danne hvilke temaer jeg vil belyse i analysedelen.

Jeg har brukt Nvivo for å kode datamaterialet, et dataprogram som bidrar til å få en bedre oversikt over empirien. Det har vært et nyttig hjelpemiddel for å strukturere og sortere datamengden. I en temasentrert analyse vil deltakernes forståelse av sin situasjon få mindre plass enn i en personsentrert analyse, en konsekvens av dette er at teksten løsrives fra helheten den blir presentert i. Her ble temaene som analysen er rettet mot, definert av meg som forsker og sitat som ble gjengitt ble gjengitt slik at spesielle ord og uttrykk som kunne bidra til identifisering ble utelatt (Thagaard, 2013, s. 191).

### 3.7 Ethiske retningslinjer

Bjørndal (2002) fremhever at i ethvert forskningsarbeid bør man ha som ledestjerne å *ta i akt* og vise respekt for de menneskene som blir betraktet og intervjuet.

Før det ble gjort datainnsamling, ble det søkt om godkjenning hos NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste ([www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no))). Studien involverer ikke brukere som har fått en uføreytelse eller som er under en utredningsprosess i forhold til uføreytelse. Mine informanter er, som tidligere nevnt, personer som har en stilling knyttet til arbeid med og mot de unge som har utfordringer med å delta i arbeidslivet og dermed står i fare for utenforskap og uføretrygd. Prosjektet er godkjent hos NSD, se vedlegg 1.

Det er viktig at forskningsresultatene er forankret i en faglig sammenheng, og resultatene skal være presentert på en god måte. Som forsker er jeg ansvarlig for hvordan deltakernes situasjon blir beskrevet og har et ansvar for å gjengi den så riktig som mulig. Informantenes svar på spørsmålene i intervjuguiden er analysert ved hjelp av temasentrert analyse. Jeg vil også bruke sitater, her er det referert til informant A, informant B osv. I studien har man som forsker et ansvar for å vurdere konsekvenser for deltakerne; verdighet og integritet skal ivaretas og ingen deltakere skal utsettes for risiko eller uheldige konsekvenser ved å delta i studien. Teoretisk bredde og nyanserikdom i datamaterialet er viktig, og mitt ansvar er å sørge for at det kommer frem i forskningen og resultatene (Thagaard, 2013, s. 231). Siden studien er kjent i kommunen, var det flere informanter som hadde kjennskap til hvem andre som ble intervjuet i studien. Anonymitet ble likevel ivaretatt ved at informantene ikke blir navngitt når resultatene analyseres, de blir benevnt med bokstaver og vil ha fellesbetegnelsen samhandlingspartnere.

Informert samtykke ble gjennomgått og forelagt informanten før intervjuene startet, dette ble underskrevet før intervjuet tok til. Det informerte samtykke inneholder informasjon om hva formålet med studien er, hva det innebærer å delta i prosjektet, hva som skjer med informasjonen som hentes inn, at deltakelse er basert på frivillighet og eventuelle kontaktopplysninger dersom de ønsker ytterligere informasjon om studien (Thagaard, 2013).

### 3.8 Reliabilitet

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet og at leseren skal bli overbevist om at forskningen er utført på en tilfredsstillende måte (Thagaard, 2013, s. 194). Ved valg av forskningsmetode og en gjennomgang av metodevalg, er det viktig å gjøre dette på en

slik måte at det blir transparent, enhver skal kunne følge steg-for-steg hvilke vurderinger som er gjort underveis i oppgaven med innsamling og analyse av data. Brinkmann (2013, s. 98–99) sier at det er en «sjekkliste» man bør ta for å sikre at en har en transparent metodedel. Han sier at det handler om at det foreligger en begrunnelse for valg av metode, hvordan foregikk rekruttering og utvalg, hvilke etiske refleksjoner har man gjort seg, antall deltakere og hvorfor, hvilke karakteristikk er det ved deltakerne i studien, lengden på intervju og hvordan de ble gjennomført, hvilken type intervju ble gjennomført, intervjuguiden, hvordan ble intervju foretatt (nedskrevet eller lydopptak/video), transkribering, hvordan innhentet man informert samtykke, hvilke metoder for analyse ble brukt, er utvalget representativt og hvem gjennomførte analysen. Alle disse sjekkpunktene bør en ha vært gjennom i metodedelen for å sikre at forskningen er transparent. Har man gjennomført alle disse punktene sier man at forskningen er transparent. For å sikre reliabilitet i denne studien har jeg gjennom metodedelen gjort rede for de ulike punktene som Brinkmann påpeker. Det foreligger i tillegg en godkjenning av prosjektet fra NSD noe som viser til at personvernet er ivarettatt. Videre er det viktig å være observant på hva som er den informasjonen jeg får gjennom undersøkelsen sett opp mot egne vurderinger (Thagaard, 2013, s. 194).

### 3.9 Validitet

Validitet handler om gyldigheten av de tolkningene som undersøkelsen fører frem til (Thagaard, 2013, s. 194). Det er knyttet til hvilken tilknytning forsker har til miljøet det forskes i, om man har kjennskap til dette fra før og derfor har en forforståelse som kan påvirke resultatene man får. Validitet er også knyttet til at tolkninger fra ulike studier kan bekrefte eller avkrefte hverandre (Thagaard, 2013, s. 194). Jeg velger å drøfte mine funn i undersøkelsen opp mot tidligere forskning for å se om de bekrefter eller avkrefter tidligere forskning på feltet, dette har en betydning for å kunne si noe om gyldigheten av studien. Jeg har også valgt å bruke en del sitater i presentasjon av funnene, det gjør jeg for å vise til hvordan informantene uttaler seg om de enkelte tema i intervjuet og for å vise til hvordan informantene beskriver sin erfaring med unge uføre i prosessen mot en uføretrygd.

### *Forskere tilknytning til miljøet*

Jeg har ingen tilknytning til NAV og de ulike samhandlingsaktørene som NAV har. Min kjennskap til prosessen som er forut for en uføresøknad eller uføretrygd er den jeg har tilegnet meg over flere års arbeid som fagkonsulent for funksjonshemmede på et helse- og sosialkontor. Som jeg var inne på i innledningen i studien, er det ofte i overgangen mellom videregående skole og arbeidslivet det kan være vanskelig for unge med utfordringer å entre en yrkesaktiv tilværelse etter endt skolegang. Jeg har kjennskap til en del diagnoser, helseforklaringer og utfordringer som kan føre til at det blir vanskelig å nå opp i og bli en del av arbeidslivet. Jeg har derimot lite kjennskap til lover, regler og rammeverk for feltet og samhandling mellom de ulike bakkebyråkrater som jobber med de unge i en sak hvor det vurderes om det skal søkes uføretrygd, har jeg ingen kjennskap til. Jeg defineres selv som en bakkebyråkrat i hht Lipsky, men på dette saksområdet har jeg ingen deltakelse i forhold til en vurdering av uføreytelser. Mine tolkninger vil derfor være basert på tidligere forskning og foreliggende teorier og litteratur om emnet.

### 3.10 Litteratursøk

For å finne relevant litteratur i forbindelse med studien har jeg søkt i Bibsys og har brukt universitetets søkemotor. Jeg har også søkt i Idunn database og andre fagdatabaser (academic search life). Jeg har søkt på norsk bokmål/norsk nynorsk og engelsk i hele bibliotekbasen avgrenset til E-tidsskrift, trykte tidsskrift, elektroniske nettressurser, e-bøker artikler og bokkapitler, doktoravhandling samt master- og hovedoppgaver. Jeg har også sjekket ut andre foreslåtte artikler/søk for meg når jeg har benyttet Bibsys og funnet artikler eller bøker.

Som søkeord har jeg blant annet brukt arbeidspress, arbeidevne, arbeidsavklaring, arbeidslinje, arbeidsavklaringspenger, bakkebyråkrati, digitalisering, folketrygdloven, intervjuguide, kvalitativ metode, Lipsky, street-level-bureaucracy, lønnstilskudd, NAV, NAV-reform, restarbeidsevne, sosial arv, stortingsmelding, uføretrygd, uføreytelse, ung ufør og mange flere. I tillegg til søk på nettet har jeg også brukt litteraturlister som er allerede eksisterende til annen litteratur jeg har valgt ut. Jeg har også funnet konkrete referanser i litteratur jeg har lest til tema tas opp i oppgaven og som jeg ønsket å finne ut om var relevante for studien min.

## 4 Presentasjon av funn i det empiriske materialet

### 4.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres funn som kom frem gjennom den temasentrerte analysen.

Etter å ha lest gjennom de transkriberte intervjuene flere ganger og benyttet meg av temasentret analyse, identifiserte jeg flere tema som informantene var opptatt av. Ut fra dette ble det dannet noen kategorier jeg vil gå inn på nedenfor. Disse opplevde jeg som spesielt relevante i forhold til problemstillingen. Datamaterialet ble delt inn i 5 kategorier:

- Arbeidsmarked
- Sosial arv
- Helse
- Lov og rammeverk
- Bakkebyråkratiets funksjon

Jeg har nå presentert de ulike kategorier som jeg, etter transkribering og analyse, fant i datamaterialet mitt. I det følgende vil jeg gå inn på hvert enkelt kategorier og presentere de funn jeg gjorde, det blir gjort i undertemaer.

Jeg har valgt å bruke sitater i flere av undertemaene for å vise til funn som ble gjort i analysen. Jeg har valgt å skrive på bokmål, samt tatt bort ord som vedrører stilling og arbeidssted da studien er anonymisert. I tillegg har jeg tatt bort spesielle ord som gjør at informanten lettere kan gjenkjennes i og med at studien er foretatt i en mellomstor kommune.

### 4.2 Presentasjon av informantene

Studien omfattet 8 informanter, de hadde ulike stillinger og var i kontakt med de unge i løpet av prosessen hvor de står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. De hadde varierende grad av arbeidserfaring innen sitt felt, men felles for alle er at de har en rolle ovenfor de unge i aldersgruppen 18-30 år. I det videre arbeidet blir informantene henvist til som informant A, informant B, informant C osv. eller til flere informanter.



## 4.3 Arbeidsmarked

### 4.3.1 Lokalt arbeidsmarked

Informantene viste til at det lokale arbeidsmarked spiller en vesentlig rolle når det gjelder unge uføre i vestlandskommunen. En kan ikke forklare det som en årsak alene, men sammen med andre forklaringsvariabler er det en medvirkende faktor. Flere informanter knyttet uføreproblematikken opp mot arbeidsmarkedet i kommunen, det handlet om både tilgangen til arbeidsplasser og tilbudet av arbeidsplasser i kommunen.

*«Finnes det på en måte, arbeidsoppgaver til de da? Til de som har falt utenfor, som ikke har fullført skolen, men som kanskje kunne vært flinke til å gjort en praktisk jobb. Det er jo veldig mangel på bedrifter som har de der enkle arbeidsoppgavene, de produksjonsbedriftene der du ikke trenger hverken utdanning eller trenger at det er så veldig fysisk tungt. Det er vanskelig å finne, på en måte, arbeidsoppgaver til de i ordinært arbeidsliv tenker jeg. Og om det er spesielt for NN kommune... jeg tenker at der er det nok forskjell fra landsdel til landsdel, om det er by eller bygd eller hvilken industri du har». (Informant D)*

Videre peker informantene på at uførhet kunne være knyttet til det lokale arbeidsmarked ved at mulighetene for variert arbeid er lavere i kommunen og at en del jobber er forsvunnet som disse unge kunne fungert i. Samtidig har det vært endringer i arbeidsmarkedet de senere årene, det har vært nedgangstider i kommunen og nabokommunene, dette har ikke gjort det enklere for de unge med utfordringer og manglende kompetanse å komme inn på arbeidsmarkedet.

Raushet i det lokale arbeidsmarkedet handler om hva arbeidsgiver er villig til å tilby de unge som har utfordringer på det ordinære arbeidsmarked. Flere informanter fortalte om et stort samfunnsengasjement i kommunen og at det opplevdes som at arbeidsmarkedet er raust- de er villige til å ta sitt samfunnsansvar og ta imot arbeidstakere som ikke kan yte 100 %. Flere av informantene var opptatt av at de møter stor vilje til samarbeid med bedriftsmarkedet i kommunen og at det er preget av stor vilje til å ta inn elever i arbeidspraksis og lærlingeordninger.

*«Ja, samfunnsøkonomisk så er det så utrolig mye å hente viss vi bare vil, viss vi bare vil...det handler om vilje. Det handler om vilje, og jeg som kjenner så mange bedrifter her i NN. Jeg ser på den rausheten og den viljen til å ta vare på hverandre altså, jeg møter ikke nei når jeg er ute». (Informant F)*

#### 4.3.2 Gode ordninger

Informantene var opptatt av behovet for gode ordninger, både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

##### ***Gode ordninger til arbeidsgiver***

I all hovedsak var gode ordninger knyttet til arbeidsgiver. Dette var ordninger som skulle bidra til at arbeidsgiver ble mer innstilt på å ta imot en arbeidstaker som ikke yter 100 % av ulike årsaker. Lønnstilskudd var en ordning som ble fremhevet som et godt virkemiddel. En informant beskrev det slik:

*«Og så kan en jo si at da trenger en jo også virkemidler fra NAV for å få det til. Mange bedrifter er jo private og er, på en måte, opptatt av å kunne produsere og tjene inn, og det er jo forståelig. Så da tenker jeg, da må det være gode hjelpemidler fra NAV som er med og gjør det lett for arbeidsgiver å inkludere disse ungdommene. Og der er det jo noen tiltak fra NAV, men jeg tenker at der og...vi mangler litt, på en måte, de der tiltakene som for eksempel et lønnstilskudd. Der en kan ha et varig lønnstilskudd der en er ansatt i en bedrift, men at NAV er inne og kompenserer for at en kanskje ikke yter helt det som var forventet i forhold til det som var, på en måte, stillingsbeskrivelsen». (Informant D)*

Flere informanter var opptatt av at det var et behov for et sikkerhetsnett for arbeidsgiver, en form for mentorordning; en ordning hvor en arbeidsmarkedsbedrift eller noen andre kan være «sikkerhetsnettet» for arbeidsgiver og arbeidstaker som har utfordringer og som er ansatt hos en ordinær bedrift. Målsetningen med en mentor var at vedkommende kunne fungere som en ventil, en som arbeidsgiver kunne bruke ved behov, som kunne ta den vanskelige samtalen med arbeidstakeren om nødvendig og som kunne gi bistand til arbeidsgiveren. Og at dersom det ikke fungerte, så kunne arbeidstaker vende tilbake til en arbeidsmarkedsbedrift til vedkommende var klar til å gå ut og prøve seg i ordinært arbeidsliv igjen. På den måten ville det være et sikkerhetsnett for både bruker og arbeidsgiver.

### ***Gode ordninger til de unge***

I tillegg til lønnstilskudd sa flere informanter at det var behov for flere tilrettelagte arbeidsplasser i ordinær bedrift- det som kalles VTAO-plasser.

*«Det finnes varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet... og har du en uføretrygd i bunn som, på en måte, er inntektssikringen din, men du får gjerne lov å være hos en virksomhet og yte, få lov å delta og få lov å yte det du kan og gjerne mot bonusslønn. Men, det er et begrenset antall plasser, sant. Det går over statsbudsjett og det er på en måte...det handler jo ofte om at...en kunne klart å funnet løsninger for disse...men det er ikke midler til å få i stand de ordninger».*  
(Informant H)

Oppsummert ga informantene uttrykk for at det var mangel på denne type gode ordninger for arbeidsgiver de unge, og at en kunne fått til mye mer for de som hadde utfordringer dersom en hadde større tilgang på lønnstilskudd, varig tilrettelagt arbeid i ordinær bedrift og et sikkerhetsnett/mentorordning.

Informantene fremhevet også at tilrettelegging var betydningsfullt. Det var behov for gode ordninger og tilrettelegging i arbeidslivet, dette var viktig for å få de unge som har utfordringer ut i arbeidslivet. En mangel på dette mente flere informanter var medvirkende til at de unge med utfordringer ble uføretrygdet i ung alder.

*«Får de den tilretteleggingen de trenger, finnes det et næringsliv som kan ta imot de selv om de ikke fungerer 110 %. Er det fleksibilitet, er det takhøyde for at ungdom som har utfordringer kan få en plass i arbeidslivet. Og der tenker nok...jeg tenker jo at en av grunnene til at mange unge blir uføretrygdet er jo litt det der at det er ganske høye krav i dag. Både i skole og i arbeidsliv, så er det ganske høye krav til å prestere».* (Informant B)

#### 4.3.3 Krav i arbeidslivet

Alle informanter sa at det har vært store endringer i krav som stilles til den enkelte arbeidstaker i arbeidslivet i dag. I løpet av de siste tiårene har det blitt et arbeidsliv som er preget av høyere krav til dokumentasjon på utdanning og kompetanse, arbeidsmarkedet er blitt mer spesialisert og det stilles større krav til effektivitet og produktivitet: Dette var de årsakene informantene oppga som viktigst innenfor krav i

arbeidslivet i dag og som har ført til at det blir vanskeligere for de unge med utfordringer å komme inn på arbeidsmarkedet i dag.

*«Jeg tenker at de er nok ikke godt nok forberedt på kravene i samfunnet, kravene til arbeid. For, det er jo det vi jobber for at de skal bli forberedt på, å gå ut i arbeid etterpå. Jeg tenker at de er ikke klar over det, hva som stilles når de skal begynne ut i arbeidslivet». (Informant B)*

Økte krav til effektivitet i dag og at den enkelte arbeidstaker må kunne prestere og produsere i et arbeidsforhold var forhold som flere informanter kom innpå, og som ble fremhevet som viktig for å være en attraktiv arbeidstaker i dag.

*«Lønnskostnadene i Norge er høye, så for å konkurrere så er det høyt krav til effektivitet, noe som igjen også på en måte skviser de som trenger litt mer tid eller litt mer tilrettelegging fordi ting skal gå fort og kunder presser leverandører på disse tingene. Så, jeg tenker det er ganske sammensatt, tror nok det er litt sånn samfunnsskapt, det er mange årsaker». (Informant H)*

Informantene mente at endringen i krav er en endring som gjelder generelt i hele samfunnet, at det er større krav til hvordan du skal fungere og at en del jobber er forsvunnet. Dette handlet om jobber der det ikke var krav til kompetanse, jobber som tidligere kanskje var naturlig at noen av de unge kunne fungert i.

Å kunne dokumentere hvilken kompetanse og utdanning en har, blir oppgitt å være veldig viktig da det fungerer som en døråpner inn til arbeidsmarkedet og spiller inn på hvilke muligheter den unge har i arbeidslivet. Viktigheten av dokumentasjon henger også sammen med at arbeidsgiverne skal kunne vise til hva de ansatte kan, hvilken kompetanse de har.

Informantene viser til at der de unge har hatt utfordringer allerede fra grunnskolen av eller droppet ut av videregående skole, så har vanskene ofte fulgt den unge over i voksenlivet og dermed ført til at det er det mer krevende å få innpass i arbeidsmarkedet. Flere informanter sier dette fører til en større fare for utenforskap i arbeidslivet.

*«I dag er det gjerne krav om at du har fullført videregående, at en må i alle fall ha et kompetansebevis eller på annen måte har et fagbrev eller formell utdanning innenfor det yrket du søker da. Hvis en faller av tidlig i videregående og ikke har noen papirer, så tror jeg altså at en del arbeidsplasser da...er*

*skeptisk til å ta inn en sånn arbeidstaker som ikke har fullført videregående. Så, et visst samsvar mellom andel som ikke fullfører videregående og at det, på en måte, gjør at veksten i forhold til de som ikke da er i jobb har økt» (Informant A)*

Det viser seg også at det er mange ulike veier til kompetanse, enten ved å fullføre videregående skole, praksiskandidatforløp, kompetansebevis, delkompetansebevis, voksenopplæring eller ulike lærlingeordninger. Noen informanter viser også til at det kan jobbes mer systematisk med de unge som står i fare for å falle utenfor, her handler det om å integrere dem tidlig i arbeidsmarkedet- gjerne gjennom yrkestrening og jobbtrening. Opplysninger fra informanter viser til at dette som regel gjaldt de helt yngste, de som ikke hadde fullført videregående skole eller hadde noe kompetanse. Om gruppen unge som var over videregående skolealder, viste det seg at de gjerne hadde tatt en utdanning og hadde noe arbeidserfaring med seg, da var det enklere å få den unge ut i arbeidslivet igjen. Som en informant sa: *«der de har utdanning er det minste føre, der får vi det som regel alltid til»*. Med dette mente informanten at utgangspunktet var et helt annet for de som hadde utdanning eller arbeidserfaring, da var det enklere å få de sysselsatt igjen.

Et behov for gode praksiskandidatordninger, ulike lærlingeordninger, yrkestrening og jobbtrening direkte fra videregående skole blir nevnt av flere, at det kan være en god måte å formidle de unge ut i arbeidslivet. Flere informanter påpekte viktigheten av dette, at det ble etablert en arbeids-arena ute mens de var under utdanning.

*«Men, jeg tror vi kunne klart å integrert de og kanskje fått tatt i bruk ressursene deres på en bedre måte om en jobbet annerledes. Spesielt, da tenker nok jeg, direkte i fra en hadde en sånn yrkestrening, jobbtrening direkte fra videregående skole kanskje. At en, på en måte, kunne fått integrert de inn i arbeidsmarkedet. Men, det er ikke sikkert at de ikke hadde trengt noe uføretrygd, sant».* (Informant H)

Noen informanter fremhevet at utdanningsgraden blant befolkningen i kommunen hadde betydning for jobbmulighetene som har vært i kommunen.

*«Vi har jo en lavere andel med høyere utdanning her, det har vi. Men, det har nok tradisjonelt kanskje vært gode jobbmuligheter for en fagarbeider. Det har gjerne vært tradisjoner for, på en måte, mer det videregående løpet der du får et fagbrev. For det er jo en, så vidt jeg kjenner til, så tror jeg det er en høyere*

*andel fagarbeidere, altså fagutdannede, at vi ligger høyt der. Så, jeg tenker at det har nok vært en tradisjon for det her da. At det, på en måte, er helt ok. At du får en grei jobb, du klarer deg greit med den inntekten du har som fagutdannet...det at det er mye fagarbeidere i forhold til gjerne personer med høyere inntekt har en sammenheng med hvilke jobbmuligheter som har vært her og at en, på en måte...mor og far klarer seg greit som en fagarbeider, det er sosialt akseptert, det ligger gjerne ikke de forventninger, på en måte, til at du skal høyere opp i utdanningsnivå» (Informant H)*

#### 4.3.4 Oppsummering av funn arbeidsmarked

Arbeidsmarkedet handler om innstramminger i lokalt arbeidsmarked og større krav til effektivitet og produktivitet. Det er også blitt en større grad av spesialisering i arbeidsmarkedet. Informantene viste også til at det er mangel på gode ordninger som lønnstilskudd og varig tilrettelagte arbeidsplasser, i tillegg er det behov for et sikkerhetsnett/mentorordning for arbeidsgivere. Kommunen har et raust arbeidsmarked som er flinke til å ta imot elever i arbeidspraksis, i lærlingeordninger og i praksiskandidatforløp, men det er behov for gode tiltak og samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere.

Til sist handlet det om kompetanse, dokumentasjon og utdanning. Det er høyere krav til utdanning og dokumentasjon av kompetanse i arbeidslivet i dag. Dette henger sammen med krav til HMS (helse- miljø- og sikkerhet), arbeidslivet er blitt mer spesialisert og det kreves mer utdanning for å utføre en del arbeidsoppgaver i dag enn tidligere. Informantene viste til at de jobbene som ikke krever kompetanse, har forsvunnet fra arbeidsmarkedet i dag. Det viser seg også at der de unge har droppet ut av videregående skole er det blitt mer utfordrende å finne arbeid i dag enn for et par tiår siden, dette henger også sammen med det spesialiserte industrisamfunnet - at det kreves mer kompetanse enn før i arbeidslivet.

#### 4.4 Sosial arv

Informantene viser til at sosial arv er en faktor som påvirker antall uføre i kommunen. Etter å ha gått gjennom intervjuene og analysert dem, er det noen undertema som fremtrer som tydelige i forklaringen av sosial arv som en mulig forklaringsfaktor for

uførhet. Nedenfor vil jeg gå gjennom disse punktene og gjøre rede for dem hver for seg. Til slutt har jeg en oppsummering av mine funn innen sosial arv.

#### 4.4.1 Arv og ulikhetens reproduksjon

Det viste seg at alle informantene oppga arv som en mulig årsaksforklaring til at de unge ble uføretrygdet. Med det mener de at uføretrygd går i generasjoner, at det er lett å gå i den uføretrygdrollen om du har hatt foreldre eller om du har hatt andre i nær familie som også er uføretrygdet- uføretrygden reproduseres og har en tendens til å vedvare.

*«Det er klart at hvis en ung herremann eller dame vokser opp i et hjem hvor mor og far er uføretrygdet og de sitter veldig mye i sin stue med hver sine ting uten å få noen form for aktivitet eller stimuli i det hele tatt...det er klart at vi arver det, det sier seg selv, vi gjør jo det» (Informant F)*

Informantene sa også at arv ofte handlet om at de unge lærer seg å leve på det økonomiske nivå som staten tilbyr og finner seg til rette i det og at dette var med på å skape en livsstil som de unge vennet seg til.

#### 4.4.2 Oppvekst og foreldrestøtte

Oppvekst og foreldrestøtte er noe flere informanter mener har betydning for hvordan du utvikler deg som menneske og hvilken støtte de unge får på veien mot voksenlivet. Hvilke verdier de tar med seg inn i voksenlivet, har tett sammenheng med hva de har erfart i hjemmet under oppveksten. Hva de unge har fått med seg fra sine foreldre av sosiale ferdigheter, støtte og verdier preger hvordan de blir som voksne.

*«Vi så jo på det med arv og sånne ting...hvis du ser på ungdommer som har en eller annen form for diagnose eller faller utenfor på en eller annen måte- om de kommer fra et ressurssterkt hjem. Hvis ressursene i hjemmet deres er store, så kommer de mye lettere frem enn de som er svake- det sier seg selv. Da står mor og far på i forhold til barne- og ungdomsskole, videregående skole og sånn og sånn. Mens andre, de bare...ahh, det går sin gang, de havner ofte på uføretrygd. Det er jo der, det er de som faller utenfor der, det er de vi må få tak i(...) sosialt dumpingsgjengen». (Informant F)*

Samtidig påpekte noen informanter at den skolesituasjonen vi har i samfunnet i dag er preget av at mye ansvar legges på foreldrene i forhold til å følge opp ungene med lekser. Dette kan være med på å skape større ulikhet og henger sammen med hvilken foreldrestøtte barnet har hjemme, om foreldrene er ressurssterke eller ressurssvake. For de barna som har diagnoser og/eller utfordringer med lekser og ikke får denne støtten hjemme, kan det føre til at de taper mot jevnaldrende og bidra til å skape større ulikhet.

*«... hvis du får en gruppe her som allerede ved skolestart begynner med spesialundervisning som kommer fra et miljø som kanskje ikke stimulerer eleven sterkt for å gjøre det godt på skolen. I tillegg, hvis du da har noen psykiske lidelser, lærevansker og i tillegg blir eksponert for høy grad av spesialundervisning, så er ikke utsiktene så lyse for å si det sånn. En kan jo si at du utdannes til en situasjon som...der du bruker begrepet ufør». (Informant A)*

Informantene fremhevet at det betyr noe hva en er vokst opp med og hvilke forventninger familien har til utdanning. Dette var med på å danne grunnlaget for hvilke holdninger de unge hadde til utdanning og dermed også hvilke jobbmuligheter de hadde i fremtiden.

*«Så er det jo mer sånn knyttet til det med, hva skal vi si...sosial arv på en måte. I visse miljø så kan det være at det med skole og det som foregår i skolemiljøet ikke er så viktig, de har andre verdier. Mens andre igjen setter det med verdiene skole, utdanning som genererer gode jobber og god økonomi... det er viktig i visse familier mens andre igjen har et annet syn på ... på samfunnet» (Informant A)*

Utdanning innenfor sosial arv handlet ikke bare om arbeidslivets krav, men om familiære forhold i betydningen av hvordan utdanning ble vektlagt som en verdi. En informant fortalte følgende:

*«Forskning viser at så mye som 52 % av de elevene som dropper ut av videregående skole gjør det på grunn av hjemmeforhold- vi snakker da om rus, psykisk og fysisk vold i hjemmet, overgrep, foreldre som har mer enn nok med sitt eget og ikke har overskudd til å følge opp barna. I mange tilfeller må ungdommen være den voksne i hjemmet og ta vare på foreldre og søsken- da er det ikke krefter igjen til skolegang og komme seg videre» (Informant B)*



Dette var noe flere informanter var innom, at en del unge som ikke fullfører videregående skole har hjemmeforhold som gjør det krevende å stå i en utdanningssituasjon- at de unge blir «drop-outs».

Flere informanter var også inne på at samfunnet har endret seg fra at foreldrene har ansvaret for de unge til at samfunnet har overtatt forsørgelsesansvaret der de unge ikke mestrer å ta ansvaret for eget liv, dette gjaldt spesielt når de unge nådde myndighetsalder.

Jeg fikk mye informasjon om oppvekst og foreldrestøtte i intervju materialet mitt. Dette var et område mange informanter hadde tanker rundt. Felles for dem alle var at det var viktig med foreldre som kunne bistå den unge som har utfordringer, enten det var på grunn av diagnose eller andre sosiale forhold. Men, det handlet også mye om hva de unge var vant til i oppveksten og hva det betydde for «driven» til å ville komme seg videre i livet.

#### 4.4.3 Oppsummering av funn sosial arv

Sosial arv handlet om at uføretrygd i mange tilfeller går i generasjoner, det arves.

Hvordan fremtidsutsiktene er til jobbmuligheter henger tett sammen med hvilke verdier de unge er vokst opp med i hjemmet. Oppvekst og foreldrestøtte er betydningsfullt når det gjelder hvordan den unge kommer seg frem i livet, hva de får støtte til hjemme.

Ressurssterke foreldre får sine unger opp og frem i motsetning til de unge som har ressursvake foreldre hvor de nærmest utdannes til en uføretrygd, de unge blir usynlige med svake voksne. Informantene mener at robusthet, oppvekst og foreldrestøtte er med på å bidra til hvordan de unge ser på fremtiden og hvordan fremtidsutsiktene er med tanke på varig lønnsarbeid eller uføretrygd.

## 4.5 Helse

### 4.5.1 Helseplager

Informantene oppga at det var ulike helseutfordringer som medførte at de unge hadde utfordringer med å få seg inntektsgivende arbeid og det ble søkt om en uføretrygd. Det ble oppgitt at helseutfordringer var veldig sammensatt, det bestod av både psykiske og/eller fysiske lidelser som hver for seg eller samlet medførte utfordringer i hverdagen. I NN kommune var de mest fremtredende helseutfordringer knyttet til muskel- og

skjelettlidelser, det er mange som har fått påvist ME de senere årene. Det er også knyttet til nedsatte kognitive evner og psykiske helseplager med angst og depresjon.

*«Det er kognitive utfordringer og det er psykiske utfordringer, det er ME, der er...ja...det er vel stort sett de. Og de har økonomiske utfordringer, de har gjerne hatt sosiale utfordringer i oppveksten i fht det med familie, venner og den delen».*  
(Informant C)

I tillegg hevdet informantene at en høy grad av helseutfordringer er knyttet til diagnoser innenfor autismspekterforstyrrelser og at det er en større andel av befolkningen i kommunen som har denne type lidelse enn i andre kommuner.

*«Men, årsakene til det her lokalt er jo vanskelig å si. Vi har jo alltid hatt, på en måte, jeg tror vi har hatt en relativt høy andel med...altså...det er jo blitt sagt noe om i alle fall i autisme/Asperger spekteret som....her har det vært flere som har fått de diagnosene lokalt enn andre plasser. (...). Men, at kanskje det har sammenheng også med lokale forhold. Som gjør at en har...at det kanskje fødes flere barn her med, hva skal jeg si, utfordringer og også at det har vært et fagmiljø kanskje med et større fokus på å kartlegge de type utfordringer sånn at det er flere som har fått diagnose».* (Informant H)

Flere av informantene snakket også om at graden av helseutfordring var medvirkende til om de klarte å nyttiggjøre seg tiltak som ble satt inn, enten det var innenfor behandling, skole eller arbeid. En gjennomgang av de transkriberte intervjuene viser at informantene mener at mange av de unge med helseutfordringer og behov for tilrettelegging i skole/ arbeidslivet har en større utfordring med å bli en del av arbeidslivet enn andre, de har helseutfordringer som ikke er forenlige med arbeidslivets krav og havner dermed i en situasjon hvor de søker bistand fra det offentlige.

Studien viste at flere informanter satt med en opplevelse av at det var store krav og forventninger til de unge i dag, de skal være perfekte på alle områder; de skal mestre skole, de skal mestre hverdagen, de skal mestre fritiden, de skal trene, de skal være på sosiale medier og målestokken på hva som er bra nok blir fordreid. Dette mener de kan være en medvirkende årsak til psykisk uhelse.

#### 4.5.2 Diagnostisering

Flere informanter mente at tidlig diagnostisering var mye brukt i NN kommune. Det handlet om at kommunen tidlig kartla språknivå og funksjonsnivå og dermed burde ha en god oversikt over hvor mange en antar vil ha utfordringer i skole. Samtidig mente de at dette, på sikt, ville gi de unge det gjaldt utfordringer med å komme seg ut i et ordinært inntektsgivende arbeid.

*«Det vi vet er jo at det har vært stor grad av diagnostisering i NN. Hvorfor, det vet jeg ikke, om det er på grunn av økonomi og de tingene der som har gjort at det har vært litt mer diagnostisering... det vet jeg ikke». (Informant F)*

Informantene viser til at dette også kan henge sammen med hva og hvilke rettigheter til tjenester du har fra det offentlige. I den forbindelse var det viktig med en dokumentert diagnose for å få tilgang til tjenester.

#### 4.5.3 Oppsummering funn helse

På individnivå handlet helseplagen om hvordan den kom til uttrykk og i hvilken grad det påvirket de unge. På samfunnsnivå handlet det i stor grad om at en diagnose måtte dokumenteres for å få tilgang til de tjenestene som var tilgjengelige innenfor regel- og rammeverket og informantene viste til at kommunen er flink på tidlig diagnostisering. De sa videre at det var vanskelig å si hva som var mest styrende for å nyttiggjøre seg tjenester, om det var helseutfordringen til den enkelte eller de regler og rammer som regulerte aktuelle tjenester.

Ellers viser funnene at det er ulike, sammensatte og komplekse helseutfordringer som ligger til grunn i aldersgruppen. Det handler om nedsatte kognitive egner, psykiske diagnoser og muskel- og skjelettlidelser i denne aldersgruppen. I tillegg ble det fremhevet at en høy grad av helseutfordringer er knyttet til lidelser innen autismespekterforstyrrelser. Det refereres til at det er mange av de unge som kommer i kontakt med hjelpeapparatet som har en autisme/Asperger diagnose, og at man er usikker på hvorfor- om det har sammenheng med lokale forhold.

I mange tilfeller hadde informantene erfart at hvilken grad av helseutfordring den enkelte hadde var avgjørende for hvor godt de unge klarte å nyttiggjøre seg de tiltak

som ble iverksatt på ulike arenaer. Dette førte til enda større utfordringer med å finne sin plass i arbeidslivet.

#### 4.6 Lov og rammeverk

Lov og rammeverk er et viktig punkt, det handler om hva som regulerer området uføre og hvordan det kommer til uttrykk. Informantene snakker mye om dette og jeg har identifisert arbeidsavklaring, skjønn og vurdering og restarbeidsevne som viktige undertema. Jeg har valgt å trekke ut det jeg mener er vesentlige funn innenfor disse undertema.

##### 4.6.1 Arbeidsavklaringsprosessen

Flere informanter var negative til de nye reglene vedr. arbeidsavklaringspenger som trådte i kraft pr 01.01.2018. De forteller at den endringen som ble iverksatt innskrenket lengden på arbeidsavklaringsperioden- tidligere kunne en ha arbeidsavklaringspenger i 4 år, man kunne også forlenge med 1 år om gangen dersom det var grunn til å tro at bruker ville kunne ha et håp/mål om arbeid. I dag er den muligheten tatt bort, og det er rom for en arbeidsavklaringsperiode på 3 år, og kun rom for forlengelse med 1 år dersom bruker på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke har kommet i gang med arbeidsrettet aktivitet eller er under utdanning (opptil maks 5 år). Informantene mente at noe av forklaringen på økt uføretrygd det siste året, kunne henge sammen med innstrammingene i tidsramme for arbeidsavklaringsperiode.

*«De som kommer inn og som vi har i arbeidsavklaring over tid og der en ikke er ferdig avklart. Der en har et mål om å komme i jobb, det er jo de vi ser. (...) Sånn at jeg tenker at det kan kanskje ha gjort at det har skjedd en økning nå etter den regelendringen som kom da, at det kan ha kommet noen flere for at vi har kortere tid på å avklare og at en del da har...at det har vært en overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføre det siste året» (Informant E)*

Samtidig var det mange av de yngste som ikke kommer via en sykemelding, de kommer fra videregående skole og har ikke lykket der. De har heller ikke hatt et arbeid som fungerte og som ikke fungerer lenger. I de sakene viste det seg at startstreken ofte blir hos NAV og så er utfordringen å få de i en jobb de er kvalifisert for i løpet av 3 år. Flere

informanter hadde tanker om at dette ville medføre en høyere andel unge uføre- spesielt nå når de nye reglene for arbeidsavklaringspenger er iverksatt.

Dataene avdekket hvordan rutinene ved en eventuell søknad om uføretrygd er; en søknad sendes til arbeids og forvaltningsenheten når en arbeidsavklaring er ferdig. I den perioden de unge er i arbeidsavklaring, er målet å få bruker ut i en ordinær bedrift, i et ordinært arbeid. En arbeidsavklaringsprosess skal avdekke brukers arbeidsevne, om bruker har mestret de arbeidsoppgavene og aktivitetene som er utprøvd via NAV. Avklaringsprosessen kan bli gjort av NAV ansatte selv, eller ved bruk av eksterne samarbeidspartnere. Det er mange ulike tiltak som kan brukes i denne prosessen, alt etter hvilket behov for støtte og bistand den enkelte har. Flere informanter sa at det ofte handlet om parallelle løp med medisinsk behandling og arbeidsrettet oppfølging i denne perioden for å få avklart de unge, dette hadde en sammenheng med tidsrammen for arbeidsavklaring (etter de nye reglene som trådte i kraft pr 01.01.2018).

*«Den ene delen er jo, på en måte, den arbeidsrettede oppfølgingen som vi har der vi....der det handler om å prøve å komme i jobb og finne en jobb som passer, arbeidsoppgaver som passer, en arbeidsgiver som passer, det er jo den ene delen. Den andre delen er den mer helsemessige delen som lege og behandler har ansvaret for når vi vurderer. Ja, og så er det en tredje ting og som er viktig å se på, funksjonen. Altså, den enkeltes funksjon. For vi synes at en god regel er å si at sykdom i seg selv gir seg ingen rettigheter, men det er hvordan sykdommen påvirker den enkelte». (Informant E)*

En 18- åring trenger lenger tid i en arbeidsavklaringsprosess enn de som i midten av 20-årene, dette har med modenhetsnivå å gjøre. I den forbindelse nevnte flere informanter at de unge i aldersgruppen 18-29 år ikke burde være aktuelle med tanke på en uføretrygd før de ble eldre, dette ville gitt de ulike aktørene bedre tid til å kvalifisere den enkelte bruker til et arbeid.

*«...veldig imot de innstramminger som er gjort i forhold til AAP, spesielt i forhold til de unge. For jeg tror det... jeg tror ikke det er bare nå i en overgang det vil føre til økt uføre, jeg tror det er oppskriften på unge uføre omtrent, eller en del av det. Så jeg skulle ønske at de gikk motsatt vei, at de heller fant ordninger som gjorde at det var uaktuelt med uføre på unge før de var 30». (Informant C)*

Å ha krav og forventninger til bruker var et tema som opptok flere informanter, det handlet om å tilpasse krav og forventninger ut fra hvordan den enkelte bruker mestret hverdagen. For å kunne gjøre dette var det viktig med god kjennskap til den enkelte bruker og være tett på- ha en tett dialog og hyppige møter frem til trygge relasjoner er etablert. Samtidig var det viktig med en balanse mellom krav og forventninger på en slik måte at bruker fikk en opplevelse av at det var betydningsfullt det de hadde å bidra med i en arbeidssituasjon eller i samarbeid med de ulike aktørene.

En ting som ble påpekt, var at det var viktig å avslutte avklaring dersom bruker hadde forsøkt seg hos flere arbeidsgivere, men ikke mestret dette. Når kravene lå over det de klarte å matche, var det viktig å sørge for at de ble inntektssikret gjennom en uføretrygd.

#### 4.6.2 Direkte avklaring

Det er ulike typer avklaring, det handler om to ulike muligheter til en eventuell uføretrygd. Den ene muligheten er arbeidsavklaring med arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger. Den andre muligheten er direkte avklaring, en avklaring som gjøres på bakgrunn av diagnose og andre opplysninger.

*«...jeg reagerer/legger merke til når det kommer unge. Altså, der personen er ung. Så tenker jeg i utgangspunktet at vi ikke har så mange. Så jeg tenker at noen av disse, denne økningen, må være knyttet til de vi ikke ser, de som uføres direkte. Det er jo noen som aldri kommer innom NAV, de blir 18 og så søker de om uføretrygd. Og så får de det innvilget på bakgrunn av søknad og opplysninger som legges ved søknaden, eller at de har hatt andre ytelser...hjelpetønad for eksempel. De ser jo ikke vi». (Informant E)*

Informanter forteller at det er en gruppe unge som de ikke får kjennskap til, en gruppe søknader fra unge som er 18 år. Disse går direkte til arbeids- og forvaltningsenheten i NAV som behandler søknaden på bakgrunn av opplysninger som legges ved søknaden og så blir de avklart mot en eventuell uføretrygd der- jeg har valgt å kalle det direkte avklaring.

I de sakene handler det om å inntektssikre de unge slik at de kan forsørge seg selv. Graden av uførhet blir som regel 100 % når de unge ble direkte avklart ved myndighetsalder. I disse sakene ble det ikke iverksatt noen arbeidsavklaringsperiode

med utprøving av ulike tiltak for å se om de kunne ivareta et lønnsnivende arbeid. En informant formulerte det på følgende måte:

*«Men, så tror jeg nok kanskje at det er noen av disse som har en diagnose fra de er barn av. De får kanskje ikke, i like stor grad, prøvd seg ut.(...) Der tror jeg nok kanskje at de fort får en uføretrygd innvilget for her tenker en at en må inntektssikre. Altså, at uføretrygden kommer litt sånn den dagen de blir selvstendige, voksne, skal ta vare på seg selv. (Informant H)*

Flere informanter refererte til manglende utprøving og avklaring som uheldig, at det tar fra de unge mulighet til å vise om de kan utføre et arbeid.

#### 4.6.3 Restarbeidsevne

En av hensiktene med uførereformen var at det skulle bli mer gradering av uføretrygd, dette har ikke skjedd da restarbeidsevnen er blitt brukt lite. Restarbeidsevnen kan være ulike grader og er et uttrykk for den arbeidsevnen bruker er vurdert å ha når arbeidsavklaringsprosessen er ferdig. Det handler om den enkeltes anledning til å være i jobb.

*«Altså, vi ser jo på arbeidserfaring de har og muligheter de har på arbeidsmarkedet, vi ser på utdanningen de har, kompetansen de har- hvilke muligheter er det der. Vi ser på helse, er det..., hvordan er den helsemessige delen. Og så må, skulle jeg til å si, setter vi det opp da imot arbeidslivets krav og så konkluderer vi jo egentlig da med; hvordan er den brukers anledning til å være i jobb. Og det blir jo egentlig det jeg tenker på når du sier restarbeidsevne». (Informant E)*

Noen informanter fremhever at restarbeidsevnen i praksis har mindre betydning. Dersom den unge har prøvd seg ut i en 30 % stilling og funnet ut at det er det som er restarbeidsevnen, så er ikke den restarbeidsevnen reell uten at det foreligger en 30 % stilling. I praksis betyr det at dersom en ikke får omsett restarbeidsevnen i inntektsevne, at en ikke får solgt den ut til arbeidsgiver og det foreligger en stilling hvor bruker får utnyttet restarbeidsevnen sin, så er den ikke reell. Når det da søkes om uføretrygd, så søkes det om inntektstapet, og det vil da bli søkt om en 100 % uføretrygd.

Informantene forteller at for de yngste i «de unge» gruppen er det vanskelig å få omsatt restarbeidsevnen til arbeid siden de ofte ikke har noen tilknytning til arbeidslivet i utgangspunktet. For de som hadde jobbet noen år og hadde en stilling de ble sykemeldt fra, var det enklere å få omsatt restarbeidsevnen dersom det gikk an å tilrettelegge i jobben brukeren hadde.

#### 4.6.4 Skjønn og vurderinger i henhold til regler og rammeverk

Skjønn og vurderinger i henhold til regler og rammeverk handler om hvordan de enkelte aktørene vurderer hva som skal tilbys den enkelte unge. Flere informanter viste til at det var opp til den enkelte kontaktperson hvilke tiltak en valgte å sette i verk og prøve ut, og at det ble tilpasset den enkeltes helsesituasjon eller utfordringer i arbeidslivet.

*«Så, det er liksom ingen saker som er like, det er jo det som gjør det så spennende og interessant, at det ikke er noe A4. Vi kan ikke følge den samme prosedyren eller planen for alle, for hver enkelt er jo ulik. Så vi må liksom, de må ha en egen plan og innenfor den planen må vi tilpasse og tilrettelegge for den enkelte». (Informant E)*

I datamaterialet fant jeg at informantene var av den oppfatning at et tett samarbeid med bruker var avgjørende, uavhengig av hvilken aktør de unge var i kontakt med. Det var videre viktig med en åpen og direkte dialog og at alle planer ble utarbeidet i samråd med bruker. I tillegg var det viktig å kunne endre på planer underveis dersom den opprinnelige planen ikke fungerte, og at ingenting ble gjort uten at den unge var deltakende i prosessen- informantene mente de hadde god mulighet til å bruke skjønn og gjøre vurderinger innenfor de rammene og de verktøy de hadde tilgjengelig. Den enkelte aktør hadde også anledning til å iverksette og prøve ut ulike tiltak og dette ble tilpasset den enkeltes utfordringer innen det lovverket som lå til grunn. Dette var felles for alle bakkebyråkratene, og det var ingen som opplevde at de ikke kunne bruke skjønn i arbeidet sitt.

#### 4.6.5 Oppsummering funn lov og rammeverk

Empirien viser at lovverket i all hovedsak oppleves tydelig og klart og at det ligger i bunn i enhver sak. Det generelle inntrykket blant informantene er at der det er vurdert at det er en arbeidsevne, så gjennomføres det en grundig prosess før det søkes om og



innvilges en uføretrygd. Lovverket setter også store krav til at bruker har gjennomgått og prøvd ut ulike tiltak før en går til søknad om uføretrygd.

Flere informanter viste til at det er to prosesser som kan lede frem til en uføresøknad. Det er arbeidsavklaringsprosessen og direkte avklaring uten arbeidsavklaringsprosessen. Ifølge informantene er den direkte avklaringen som foregår uheldig, det rammer ofte de yngste som ender med en uføretrygd tidlig, når de er rundt myndighetsalder. Dersom NAV forvaltning mener det ikke er opplagt at uføretrygd er det rette, kommer søknaden til det lokale NAV kontor og går gjennom en arbeidsavklaringsprosess før det eventuelt søkes om en uføretrygd.

Studien viser at informantene mener det er stort rom for å bruke skjønn i disse sakene. Lov og rammeverk ligger i bunn, men innenfor dette blir det gjort vurderinger i forhold til hvilke tiltak en skal sette i verk og når tid de ulike tiltak skal settes i verk.

Flere informanter forteller at det en har avklart som restarbeidsevne ikke er reell før det foreligger en stilling som tilsvarer restarbeidsevnen. Der en ikke får solgt restarbeidsevnen inn til en arbeidsgiver, så får en ikke omsatt denne til arbeid. Når en da søker om uføretrygd, så søkes det om inntektstapet; i praksis betyr det at dersom det ikke er mulighet for å omsette restarbeidsevnen til arbeid, så vil en i praksis søke om 100 % uføretrygd for det er det som er inntektstapet.

#### 4.7 Forvaltningspraksis

Et av de områdene jeg ønsket å belyse i studien, var om forvaltningspraksis har en innvirkning på uførhet i kommunen. Forvaltningspraksis vil alltid komme ulikt til uttrykk, alt etter hvem du samhandler med og hvor du er- jeg ønsket å se på hvordan arbeidshverdagen til bakkebyråkratene kom til uttrykk og samarbeidet mellom de ulike aktørene som jobber med og for de unge. Til slutt handlet det om bakkebyråkratiets samhandling med de unge, er det noe her som er medvirkende til at andelen unge uføre er så høy i Vestlandskommunen. Etter å ha gått gjennom all empirien, har jeg valgt å presentere funn fra de undertema jeg mener er viktig for å belyse dette.

#### 4.7.1 Arbeidsmengde og arbeidspress

Datamaterialet viser at det er nokså lik oppfatning av arbeidspress og arbeidsmengde. 7 av 8 informanter oppga at de hadde en travel arbeidshverdag med mange saker, men at de fikk utført den jobben de skulle. 1 informant mente det var altfor liten tid og liten kapasitet til å få gjort det en skulle ovenfor de unge.

På tross av dette, oppga 5 av disse informantene at de kunne vært enda tettere på de unge dersom de hadde hatt enda bedre tid til hver enkelt, da kunne de fått gjort enda mer og fått til enda bedre løsninger for de unge. Informantene fortalte at hvordan de fulgte opp en sak, var medvirkende til hvor stort arbeidspress den enkelte følte på. En måte informantene håndterte dette på, var å koble inn andre instanser,

*«Sånn at jeg skal ikke være, noen kunne jo hatt tett oppfølging døgnet rundt, men det kan jo ikke jeg gi. Så, jeg tenker litt det der da... å få på plass andre da som kan følge opp på andre av livets områder. Så, så lenge jeg klarer å tenke sånn og ikke går for dypt ned i enkelte skjebner eller saker, så syns jeg at jeg har tid til det. Og så er det av og til vi treffer noen som ikke har noen andre og som har et voldsomt stort hjelpebehov og der du må stupe litt ned og inn i det til du får på plass andre ting». (Informant D)*

De fleste informantene opplevde altså at de hadde en ryddig arbeidshverdag hvor de klarte å ta unna de sakene de fikk og ikke følte at arbeidsmengden og arbeidspresset førte til at det var vanskelig. Dette handlet om hvordan de hadde organisert seg og hvordan de benyttet seg av andre samarbeidspartnere i enkeltsaker.

#### 4.7.2 Prioriteringer

Prioriteringer i bakkebyråkratiet handler om hvordan den enkelte bakkebyråkrat får brukt den tiden som er nødvendig til den enkelte bruker. Informantene beretter at det handler om ressurser og hvordan arbeidshverdagen er. Noen ganger må prioriteres mer enn andre ganger, det kommer an på hvor stor saksmengden er.

Informantene forteller at prioriteringer som ble gjort i stor grad var avhengig av hvor stor saksmengden var til enhver tid. I tillegg ble det brukt mindre tid der bruker var selvstendig og ressurssterk, da klarte de seg med mindre bistand og hadde ikke behov for at bakkebyråkraten var så tett på hele tiden. For de unge som gjerne var ressursvake viste det seg at bakkebyråkraten ofte prioriterte å bruke mer tid på oppfølging. I flere

tilfeller ble det bestilt tjenester hos andre samarbeidspartnere der bakkebyråkratiet vurderte at det var behov for det, da var det samarbeidspartnerne som hadde den tette oppfølgingen med de unge.

*«Jeg prioriterer de som ikke har tiltak, de som ikke har noen andre som følger opp, der vi ikke har fått noen andre på banen, de må jeg prioritere».* (Informant C)

Informantene forteller også at en del saker har førsteprioritet uansett, det gjelder spesielt saker som involverte økonomi- i de tilfellene ble andre saker skjøvet til side.

Bakkebyråkratene hadde liten anledning til å si nei til de henvendelsene de fikk, men prioriteringer ble gjort i forhold til hvem de skulle prioritere å bruke mest tid på. I noen tilfeller var det nok med kortvarig kontakt før en hadde en plan på plass og tiltak var etablert, i andre tilfeller var det nødvendig med en lengre prosess før man hadde tiltak på plass.

#### 4.7.3 Digitalisering

Digitalisering er et viktig arbeidsverktøy i dag og mye av kontakten med bruker i dag foregår digitalt. Alle informantene brukte digitalt verktøy i sitt daglige arbeid. Det ble brukt til å ha kontakt med brukeren og til å ha kontakt med hverandre. Mye av korrespondansen foregikk på mail, ved bruk av dialogboks eller på sms. Alle informanter viste til at de unge i dag er fortrolige med bruk av digitale verktøy og at det ikke innbar noen utfordringer å bruke dette i kontakt med hjelpeapparatet. I de tilfellene der de opplevde at de unge ikke ønsket å bruke digitalt verktøy, handlet det som regel om utrygghet. Da ble det iverksatt opplæring for at bruker skulle få den tryggheten de hadde behov for slik at digitalt verktøy kunne nyttes i samhandlingen.

Informantene forteller at digitalt verktøy nå blir brukt til kartlegginger, rapporter og aktivitetsplaner og oppfølgingsplaner. Informantene oppga at opplæring alltid ble gitt der det var nødvendig og at de opplevde at brukerne stort sett var fornøyd med at kontakten med ulike instanser var digital. I eksempelvis NAV sitt system har bruker og veileder tilgang til samme planen, de ser det samme når de logger seg inn og kan jobbe digitalt i denne planen, bruker og NAV kan gi tilbakemeldinger til hverandre via en dialogboks hvor de kan sende meldinger til hverandre og det medfører at en jobber

sammen mot et felles mål til enhver tid. I de sakene der det ikke var aktiv bruk av dialogboks og aktivitetsplan ble dette fanget opp og en brukte møter, mail, telefonkontakt eller sms i samhandlingen.

Det var flere informanter som hadde et ønske om et brukergrensesnitt når det gjaldt digitalt verktøy. I dag er det tungvint ved at rapporter som skrives i et digitalt system må skrives ut og sendes pr post for å så å bli scannet inn i den aktuelle saken.

*«Jeg skulle ønske at mer av det arbeidet vi har, av vår samhandling med NAV burde vært digitalisert, veldig mye mer. For det hadde effektivisert arbeidet vårt (...) Altså, jeg tenker at her burde det vært et slags brukergrensesnitt inn mot NAV. At, for eksempel, vi skal lage egne oppfølgingsplaner hos oss og så har de en plan hos NAV. Litt sånn forvirrende, det hadde vært mye bedre om vi kunne jobbet direkte inn i den planen som NAV har sammen med bruker. Så, jeg tenker det er mye sånn som jeg tror kunne vært effektivisert og kunne spart tid».*

*(Informant H)*

Ordet effektivisert blir brukt av flere informanter når det snakkes om digitalisering og digitalt verktøy. Med det menes at digitalt verktøy er med på å effektivisere arbeidshverdagen for mange, det har økt tilgjengeligheten hos saksbehandler. Før måtte en ha møter ofte for å oppdatere planer, snakke sammen og komme til enighet om justeringer i planer. I dag foregår en del av denne kommunikasjonen digitalt og møter blir holdt når det er nødvendig. Det fører til at det blir færre møter, men møtene blir mer planlagte og nødvendige.

#### 4.7.4 Roller

Alle informantene opptrer i ulike faser hos de unge. Noen er viktigst i tiden rundt myndighetsalder og forsvinner ut tidlig, andre er aktuelle i hele aldersperioden studien omfatter, fra 18-30 år. Felles for dem alle er at de bistår de unge og er involverte i prosessen mot utføre.

Hvilken rolle den enkelte bakkebyråkrat har, kommer til uttrykk i form av hvilken bistand som ytes de unge. Studien viser at det kan være en kartlegging av funksjons- og evnenivå, samtaler, møter, karriereveiledning, arbeidsavklaring, arbeidsevnevurderinger, arbeidsrettet oppfølging, arbeidsforberedende trening,

lærlingeordninger, tilrettelegging, veiledning i utdanning og kompetanseheving for å nevne noen.

Flere informanter er knyttet til arbeidsmarkedet og fungerer som en forlengelse fra NAV ut i arbeidsmarkedet- deres rolle er primært å få til en jobb i enden- enten i ordinær bedrift, skjermet bedrift eller gjennom ulike lærling- og praksisordning.

Andre informanter hadde en rolle før den unge kom i kontakt med NAV, det gjelder spesielt i forhold til de unge som sliter på videregående skole og som ikke fullfører eller står i fare for å droppe ut av skolen. Deres rolle er å bistå med samtaler, tilrettelegging, råd og veiledning, kartlegging av funksjons- og evnenivå, utredning og sakkyndig vurdering samt forsøke å finne tiltak som kan iverksettes i skolen for at det skal fungere og ungdommen fullfører skolegangen. De knytter også kontakt med NAV der det ikke, på tross av tilrettelegging og tiltak, fungerer på skolen.

Resten av informantene hadde ulike roller innenfor veiledning og koordinering ovenfor de unge, ved å ta imot og behandle søknader som er knyttet til arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger, sette i gang ulike tiltak, følge opp, få andre instanser på banen, fremme søknad om uføretrygd og samarbeide med de andre i bakkebyråkratiet.

Flere informanter henviser til at deres rolle er å fungere som en døråpner inn til arbeidsmarkedet. Deres jobb er å bistå med å finne en arbeidsplass som kan matche den unge og deres behov for oppfølging i forhold til ressurser, evner, tilrettelegging og kompetanse- det handler om å presentere muligheter, være tett på og prøve å skaffe jobb i enden.

Alle informantene i bakkebyråkratiet har en rolle før det søkes om uføretrygd. Med det menes at de er med på å forsøke ulike tiltak, gjøre forskjellige kartlegginger, vurderinger og tilrettelegginger *før* det konkluderes med at det skal søkes om en uføretrygd. Dersom de ulike tiltak og tilrettelegginger ikke fungerer, rapporteres det tilbake til NAV. Så er det NAV som, sammen med den unge, innhenter rapporter og medisinske opplysninger og på bakgrunn av det sender en søknad om uføretrygd.

#### 4.7.5 «Tett på» de unge

Dette punktet heter «tett på» fordi det beskriver hvordan bakkebyråkratene samhandler med de unge. Studien viser at flertallet av informantene så tilnærmingen til de unge som

vesentlig, byråkratiet må bruke god tid og bli godt kjent og det å «være tett på den unge» var betydningsfullt. For de fleste informantene betydde det å ha jevnlig samtaler og møter, bygge relasjoner, skape trygghet og følge den unge til en har etablert en trygghet ovenfor aktuelle samarbeidspartnere. Det ble fremhevet at en langvarig avklaring og god tid på ulike tiltak er nødvendig for å få til gode løsninger for de unge. Samtidig ble det sagt at de nye reglene for arbeidsavklaringspenger gjør dette utfordrende da det må tenkes parallelle løp. Dette gjaldt ofte de yngste av de unge (18-20), de går som regel gjennom en modningsprosess samtidig som de er i en avklaringsprosess.

Det viste seg at det å være omforent om den samme planen var noe som gikk igjen hos flere informanter. Dette betød at bruker og bakkebyråkrat satte seg ned sammen og laget en plan med mål om arbeid og aktivitet. I den forbindelse var det viktig å kartlegge hva den unge hadde behov for av eventuell behandling, tiltak, kompetanse for å komme i mål med en jobb og ikke en søknad om uføretrygd. Der den unge står i fare for å bli uføretrygd er det viktig å sjekke ut hva den unge faktisk mestrer- det blir gjort gjennom en kartlegging. For å få kartlagt ressursene til den enkelte ble det poengtert at et tett samarbeid med den unge og god kjennskap til den unges utfordringer var essensielt. Samtidig viste flere informanter til at, i tillegg til å bruke tid, betydde det mye å være ærlig og direkte i relasjonen med de unge.

I en skolesammenheng der de unge står i fare for å falle utenfor, kobles oppfølgingstjenesten inn. De er en lovpliktig tjeneste og alle som er i fare for å droppe/dropper ut av videregående skole, må innom der til samtale. Da kartlegges det hva som skal til for at eleven fullfører utdannelsen, eventuelt kobles andre samarbeidspartnere inn om nødvendig- det kan være BUP (barne- og ungdomspsykiatrien), kommunal helsetjeneste eller NAV. Oppfølgingstjenesten følger de til de er 21 år, der de dropper ut av videregående skole har de årlig kontakt pr brev, mail eller sms for å høre om vedkommende ønsker å fullføre videregående skole. I de tilfeller der en har forsøkt tilrettelegging med de tiltak og muligheter en har i skolesystemet og det ikke fungerer, vil en ta kontakt med NAV for en videreføring av saken dersom eleven er 18 år. PPT (Pedagogisk-psykologisk rådgivningstjeneste) er tett på elevene der det er behov for tilpasset opplæring eller tilrettelegging i skolehverdagen ut fra elevens evner og forutsetninger. De gir råd og veiledning, skriver sakkyndig vurdering og bestiller den tilrettelegging som er nødvendig for at den enkelte elev skal

ha best mulig forutsetninger for å mestre skolen. PPT har også møter med eleven og foreldre/foresatte når det er nødvendig.

#### 4.7.6 Opplevelse av de unges forventninger

Dette punktet handler om hvordan bakkebyråkratiet i samhandling med de unge opplever deres forventninger til arbeidslivet, kompetanse og krav som stilles for å bli en del av arbeidslinja. Har de realistiske eller urealistiske forventninger til dette?

*«Og jeg sier at: foreldrene sier at de kan bli akkurat det de vil, men jeg sier at du kan bli akkurat det du har kompetanse til». (Informant B)*

De fleste informantene sier at de opplever å møte unge som har hatt mange nederlag i livet sitt, som har kjent mye på manglende mestringsfølelse og har lav selvfølelse. I tillegg er de ofte usikre på hva de vil, hvilke muligheter de har og hva som kreves av utdanning for å få en jobb. Dette fører til at mange unge ikke har noen forventninger til hva de har å tilby arbeidslivet.

En informant sa at de ofte opplever at sykdommen eller utfordringen tar så stor plass at det blir identiteten til den unge og at det er viktig å finne ut hva en kan få til «på tross av de utfordringene som en har».

Informantene oppgir også at flere unge kan ha urealistiske forventninger til arbeidslivet. Det er en stor mismatch mellom kompetanse og yrkesønske og de mangler et realistisk bilde av hva som trengs av utdanning for å bli det de ønsker. I de tilfellene blir de unge veiledet og realitetsorientert i hva som kreves for å få den jobben de ønsker. I mange tilfeller veiledes de i hvilke krav som stilles, muligheter for utdanning og eventuelt muligheten for fagbrev, kompetansebevis eller delkompetansebevis.

*«Det er altfor lite veiledning for ungdommen før de kommer til uføretrygd. Hadde de fått litt mer veiledning om hvilke muligheter de hadde, hadde vi nok fått mange ut av den prosessen der tror jeg». (Informant G)*

Informantene sier at i utgangspunktet vil de fleste unge ha en jobb, det er ingen som i utgangspunktet ønsker å bli uføre. De ønsker å bidra i samfunnet og yte noe. Likevel har noen unge så lite forventninger til hva livet kan tilby at uføretrygd er et greit nok alternativ dersom alt annet er vanskelig.

#### 4.7.7 Samarbeid

Mange unge har ofte et stort bistandsbehov og trenger oppfølging over tid og fra ulike instanser. De fleste informantene fremhever at det er viktig at disse fanges tidlig opp- tidlig intervensjon er viktig for å unngå at disse unge blir uføretrygdet.

Det er ulike måter en henvendelse kommer til NAV. I en del tilfeller kommer den unge i kontakt med NAV via en sykemelding, der en ser at de unge ofte har tatt en utdanning eller hatt et arbeidsforhold som ikke har fungert (opplysninger fra informant D). I noen tilfeller kommer de unge til NAV etter å ha søkt om en uføretrygd, fått avslag og melding om at de ikke er ferdig avklart.

De unge kan også komme fra videregående skole. Da er det ofte oppfølgingstjenesten eller PPT som kobler inn NAV der den unge er i ferd med å droppe ut/har droppet ut av videregående skole eller ikke klarer å fullføre utdanning på tross av gjentatte tilrettelegginger og tiltak. For flere av de unge i videregående skole som hadde tilpasset opplæring var det etablert ansvarsgruppemøter og samarbeidsmøter. NAV ble som regel «koblet på» saken siste skoleåret de går på videregående skole med tanke på overgangen til voksenlivet, dette gjaldt i saker der det hadde vært oppfølging over lengre tid (opplysninger fra informant B).

Informantene snakker om at god tilrettelegging er viktig slik at flest mulig fullfører skolegang og får fullført en utdanning eller et kompetansebevis. De ulike etatene fremhever at et godt samarbeid med bedriftsmarkedet er viktig, noe som fører til at en kan bruke arbeidspraksis eller lærlingeordning med tanke på å få til en fagutdanning- et fagbrev.

*«Og hvis vi skal skape vinnere i NN, så må vi samarbeid på tvers av etatene. Og da må vi begynne på ungdomsskolen og samarbeide med lærerne der, og så vg1 og vg2. Og så må vi være kjente den dagen de skal ut (...) Tenk hva vi kan få til med samarbeid». (Informant F)*

I de sakene der det søkes om arbeidsavklaringspenger og en skal til med en avklaringsperiode, viser informantene til at det er viktig med samarbeid. Det er viktig at de ulike etatene ikke sitter på hver sin «tue» der noen er private, noen er kommunale og noen er fylkeskommunale. Det som blir påpekt av alle 8 informanter, er at et godt tverretattlig samarbeid mellom ulike faggrupper som jobber med aldersgruppen er viktig. For å få dette til må det ligge et samtykke i bunn slik at de ulike etatene kan samarbeide



og ha en dialog. En del av arbeidsmetoden bør også være gode og planlagte møter hvor man har en klar agenda og hvor arbeidsoppgavene fordeles ut fra kapasitet, ressurser og evner og hvor en tar i bruk ansvarliggjøring slik at det blir fremdrift i den enkeltes sak. Dette er noe som fremheves som suksesskriterier for godt samarbeid av informantene.

I en arbeidsavklaring er det NAV som mottar søknaden og har koordinatrollen ovenfor den unge. NAV benytter seg av parallelle løp og jobber med medisinsk behandling og oppfølging fra behandlingsapparatet (fastleger, spesialisthelsetjenesten, mestringsenheten, rusteamet, psykiatrien) samtidig som det jobbes arbeidsrettede tiltak og avklaring på samme tid. NAV har anledning til å benytte seg av eksterne tiltaksarrangører til avklaring, arbeidsevnevurdering og arbeidsrettet oppfølging (attføringsbedrift, opplæringskontor osv). Disse tiltaksarrangørene rapporterer tilbake til NAV på mail og i rapporter om hvordan tiltaket fungerer. NAV er den etaten som samler all informasjon inntil bruker er ferdig avklart og eventuelt søker om en uføretrygd når arbeidsavklaringsperioden er over. Informantene formidlet at samarbeid mellom de ulike aktørene var viktig. Det ble rapportert om et godt samarbeid med NAV for å sikre at de som blir søkt inn til tiltak er reelle søkere, at de er i stand til å følge opp de tiltak som iverksettes. I de sakene der NAV har behov for rådgivning før de sender søknad om uføretrygd til arbeids- og forvaltningsenheten, har de anledning til å benytte seg av rådgivende lege og arbeidspsykolog (som er tilknyttet NAV) for å drøfte og forsikre at alle muligheter er prøvd ut før en søknad sendes inn til en vurdering for uføretrygd (opplysninger fra Informant E).

Flere informanter nevnte at de savnet et mer helhetlig samarbeid mellom flere ulike instanser som er inne i saken med de unge. Slik som det fungerer i dag har alle et samarbeid med NAV, men ikke med hverandre i bakkebyråkratiet- det var et ønske om mer felles samarbeid rundt de unge som har utfordringer i arbeidslivet.

#### 4.7.8 Oppsummering funn forvaltningspraksis

Informantene hadde nokså like oppfatning av arbeidspress og arbeidsmengde og dette var med og bestemte hvor tett på de unge de var. Prioriteringer ble gjort når det var nødvendig og da spesielt når det gjaldt økonomi.

Digitalisering ble av de fleste fremhevet å være effektiviserende og tidsbesparende. Det er enklere å kommunisere med samarbeidspartnere og med de unge, og informantene

opplevde at de unge var positive til denne form for kommunikasjons- og arbeidsmetode. Digitalisering førte også til færre, men bedre møter, bakgrunnen for det var at en del av kommunikasjonen med de unge foregikk via sms, mail eller dialogboks. Det ble av noen nevnt et behov for en felles plattform for digitalt samarbeid mellom de ulike aktører som samhandler med de unge, et brukergrensesnitt hvor alle hadde tilgang til den samme planen.

De ulike bakkebyråkratene opptrer i ulike faser i de unges liv og har ulike roller ovenfor de unge og før det søkes om en uføretrygd. Felles for dem alle er at de jobber for det samme målet- en jobb i enden for de unge- de fungerer som en «døråpner» inn mot arbeidsmarkedet.

Ellers var informantene opptatt av at det var viktig å være tett på de unge, ha en gjensidig dialog, ha faste møter og møter ved behov, være omforent om den samme plan, prioritere tidsbruk i forhold til de mest ressursvake, tilrettelegging, bygge gode relasjoner og trygghet samt avklare roller og forventninger hos de unge.

I tillegg ble kartlegging av ressurser og realitetsorientering nevnt som viktig i arbeidet med de unge som står i fare for å bli uføretrygdet, flere informanter påpekte at realitetsorientering av de unge var viktig med tanke på hvilke krav som stilles til utdanning og dokumentasjon av kompetanse. Det var også viktig å ikke la sykdommen eller helseutfordringen bli identiteten, samtidig som det blir tilrettelagt slik at bruker fungerer best mulig med de utfordringer en har. Informantene fant at det i mange tilfeller var mangel på forventninger hos de unge etter mange tidligere nederlag.

Et godt samarbeid preget av gjensidighet, tilrettelegging og trygghet har betydning for samarbeidet med de unge. Samtidig ble viktigheten av et tverrfaglig samarbeid påpekt- at alle aktører kunne samarbeidet ville bidratt til et helhetlig samarbeid hvor de unge var i fokus. Pr i dag samarbeider alle med NAV, men ikke nødvendigvis med hverandre.

## 5 Drøfting

I dette kapitlet vil jeg drøfte studiens funn i lys av relevant teori. Tittel for oppgaven er «*Ung ufør i Vestlandskommunen- en studie av årsaksforklaringer*».

Problemstillingen er *Hvilke forklaringer er medvirkende til at unge i alderen 18-29 år får innvilget en uføretrygd i Vestlandskommunen?*

I det videre arbeidet vil jeg drøfte funnene i kapittel 4 mot problemstillingen og det teoretiske bakteppe som er gjort rede for i kapittel 2. Jeg har valgt å dele drøftingen inn i ulike tema slik at det skal bli en ryddig og oversiktlig fremstilling. Temaene vil belyse de viktigste funnene i studien og drøfte dem. Til slutt i kapitlet vil jeg ha en oppsummering av drøftingen for å se om jeg har besvart forskningsspørsmålene mine.

For å kunne belyse dette har jeg definert noen forskningsspørsmål som skal besvares.

- *Hvilke forklaringer ved individet vektlegges av bakkebyråkratene som årsak til uførhet i kommunen?*
- *Hvilke forklaringer ved arbeidsmarkedet vektlegges av bakkebyråkratene som årsak til uførhet i kommunen?*
- *Hvordan er samhandling og forvaltningspraksis mellom ulike aktører i prosessen mot en søknad om uføretrygd?*

Som tidligere nevnt, har det vært en stadig økning i antallet uføre i landet siden 80 tallet. Datainnsamlingen min er utført i en vestlandskommune og jeg vil bruke de data jeg fant og teori for å søke å forstå det som skjer og få en bedre forståelse av årsakene til uførhet, forvaltningspraksis og arbeidslinja.

Sammenfattet viser resultatene av undersøkelsen at årsakene til den høye andelen av uføre er sammensatt og komplekst. Presentasjonen av funnene mine i kapittel 4 viser til at det er forklaringer innenfor arbeidsmarked, sosial arv og helseplager som er de mest fremtredende for å forklare uføretrygd. I tillegg handler det om prosessen, lov og rammeverk og bakkebyråkratiets forvaltningspraksis. Til sammen er dette områder som hver for seg eller sammen kan være med å påvirke prosessen mot en uføretrygd og arbeidslinja.

## 5.1 Individuelle forklaringer

Uførhet er et sammensatt og komplekst fenomen. Det er som regel ikke en faktor alene som er grunn for uførhet, men flere ulike faktorer som påvirker om en blir uføretrygdet. Jeg vil nå drøfte mine funn opp mot tidligere forskning på feltet.

### 5.1.1 Helseforklaringer

Ser vi på tidligere forskning om helseårsaker til uførhet, har det mye til felles med det jeg finner i studien om uførhet i vestlandskommunen. På individnivået ser jeg at helseplagen ofte handler om hvordan den kommer til uttrykk og i hvilken grad den påvirker de unge.

I min kommune er de opptatt av psykiske lidelser, det har vært en økning av dette de siste 10-15 årene, særlig lidelser som angst og depresjon. Dette er noe de ulike informantene mener henger sammen med bruken av sosiale media og høye krav i dagens samfunn. En skal være «perfekt og vellykket», populær og flink på arenaer som skole, trening, se bra ut, rett type klær, være politisk aktiv, ha en aktiv fritid med venner osv. Flere informanter mener at bruken av sosiale media kombinert med krav til å være flink og vellykket, kan føre til en følelse av utilstrekkelighet og psykisk uhelse dersom man ikke mestrer alle arenaene. De unge påvirkes av sosiale media og blir avhengig av «klikk og likes», enten det er på facebook, instagram, twitter eller snapchat for å nevne noen. Det har også vært en økende fremvekst av fysiske lidelser som muskel- og skjelettlidelser og ME. Dette mener informantene også har en sammenheng med økende psykisk uhelse, som gir seg utslag i somatisering av psykiske helsevansker. Disse funnene samsvarer i stor grad med det som tidligere forskning viser til, at psykiske lidelser er en av de viktigste helseforklaringene til uførhet i dag.

En veldig fremvekst av brukere/unge med Asperger/autismespekterforstyrrelser er blitt en stadig større helseutfordring i kommunen, det er stadig flere som kommer i kontakt med hjelpeapparatet som har denne type diagnose (denne type diagnose hører inn under psykiske lidelser i dag). Her er det ofte vanskelig med tilpasning i arbeidslivet fordi brukerne har store sosiale utfordringer og trenger mye tilrettelegging og trening for å fungere i et arbeidsforhold. Av flere informanter antydes det at dette kan henge sammen med lokale forhold, at det handler om tette relasjoner/slektskap mellom foreldre og at dette kan føre til ulike funksjonsskader og dermed utfordringer senere i livet. En annen

mulig forklaring på forekomsten av Asperger/autismespekterforstyrrelser kan også være tidlig diagnostisering. Informanter oppgir at kommunen er flink på å kartlegge barns språk- og funksjonsnivå tidlig, allerede i barnehagen. Dette har ført til at en har skaffet seg en oversikt over hvilke barn som har behov for tilrettelegging og bistand i ung alder og har henvist barn med utfordringer til spesialisthelsetjenesten for utredning. Ser man på hva Olsen mfl sier om utvikling av diagnosesystemer, finner jeg at det er samsvar mellom forskning og dataene jeg har, det settes flere og tidligere diagnoser enn før og det kan ha vært en medvirkende faktor til at flere blir uføretrygdet (Olsen, 2009).

I tillegg til psykiske og fysiske lidelser er nedsatte kognitive evner, medfødte lidelser og psykisk utviklingshemming en viktig faktor til uførhet. Disse brukerne blir ofte uføre rundt myndighetsalder og det gjøres på bakgrunn av diagnose og opplysninger vedlagt søknad fra lege, en ser også at mange av disse har hatt andre ytelser i oppveksten, som hjelpestønad. Ser man på tidligere forskning av Brage & Thune (2015), Bragstad (2018) og Olsen, Jentofte og Jensen (2009), sier den at noen av de viktigste årsakene til uføretrygd blant 18-29 åringer i dag er psykisk utviklingshemming, medfødte misdannelser, kromosomavvik, lavere spedbarnsdødelighet og medfødte sykdommer, det kan også komme som følge av alvorlige skader eller ulykker. Samtidig mener Bragstad samt Brage & Thune at manglende kognitive evner også kan føre til uførhet. Disse brukerne har ofte hatt vansker i oppveksten, vært utsatt for utenforskap, mobbing og dårlige skolerresultater, noe som har ført til manglende videregående skolegang og psykiske helseplager i voksenlivet. Mæland (2014) er også inne på mye av det samme som Bragstad, Brage & Thune og Olsen mfl, det er mange av de samme forklaringene han finner som årsake til uførhet. Tidligere forskning av Brage & Thune, Bragstad og Olsen mfl. har også funnet at de som er mellom 25-29 år ofte har hatt en annen tilknytning til arbeidslivet enn de som er i alderen 18-24 år, de har ofte fullført utdanning og har vært/er i et arbeidsforhold. For denne aldersgruppen blir det oppgitt at det ofte er alvorlige psykiske lidelser som dype utviklingsforstyrrelser, atferds- og personlighetsforstyrrelser samt angst og depresjonslidelser som er mest fremtredende (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018; Olsen, 2009).

I kommunen blir sosiale utfordringer nevnt av flere informanter som en grunn til at de unge klarer seg dårlig i arbeidslivet og hjelpeapparatet ser at flere av de unge har utfordringer med å fungere sosialt. Informantene sier at det kan være flere årsaker til det, i mange tilfeller er det en autismediagnose eller psykisk lidelse som ligger til grunn.

Dette støttes opp av det Mæland (2014) sier, at stadig flere unge faller utenfor ordinært arbeidsliv på grunn av manglende sosial kompetanse og tilpasningsevne. For de med store psykiske og sosiale helseutfordringer ser en at utfordringene tar så stor plass i livet at det ofte blir ekstra vanskelig og de faller utenfor fordi veien inn til arbeidslivet blir for tung. De har ofte gått lange arbeidsavklaringsløp og forsøkt ulike tiltak som ikke har munnet ut i en ansettelse og ender derfor som uføre etter mange års utprøving og kvalifisering. Det man ser, er at det i mange tilfeller handler det om at de unge ikke har lært seg hvordan man skal møte krav eller utfordringer man støter på, de har ikke tilegnet seg sosiale ferdigheter eller fått den støtte og oppfølging de trenger i oppveksten. Dataene fra undersøkelsen viser at i mange tilfeller henger det sammen med at foreldrene har mer enn nok med seg selv og sine egne helseutfordringer, det har ikke vært krefter eller anledning til å bistå de unge og til å gjøre de klar for «voksenlivet». Jeg tolker det slik at manglende støtte og opplæring i oppveksten henger sammen med hvor «robuste» de unge er. Olsen mfl. (2009) sier at hvor «robust» en blir som ungdom og voksen er med på å påvirke hvilke muligheter man har senere i livet. Dersom man ikke har fått en trygg og god oppvekst med foreldrestøtte kan det bidra til at de unge utvikler psykiske og sosiale utfordringer, noe som igjen påvirker sårbarhet og muligheten til deltakelse i arbeidsmarkedet. Når man ser på hva Olsen mfl. sier om robusthet og det som studien i kommunen viser, ser man at det stemmer godt overens med funnene i undersøkelsen.

Brage & Thune (2015) viser til at der de unge er mellom 25-29 år har de ofte hatt en større tilknytning til arbeidslivet og har fullført en utdanning, dette medfører at det ofte er større effekt ved bruk av arbeidsrettede tiltak for denne gruppen enn for de yngste. Dette samsvarer godt med det jeg fant i studien min. Det man ser, er at de eldste i aldersgruppen, fra 25-29, ofte kommer i kontakt med hjelpeapparatet etter langvarig sykemelding og oppfølging som har ført dem videre til arbeidsavklaringspenger. Som en av informantene sa: «der de har en utdanning, er det minste føre- da skal vi alltid få det til». Med dette mener informanten at der bruker har en utdanning er det større mulighet for å kunne nyttiggjøre seg de tiltak som blir iverksatt og at det ofte er enklere å finne en god løsning på en tilbakeføring til arbeidslivet. Det tolker jeg slik at det er mer optimisme som knyttes til de som har hatt en forbindelse til arbeidslivet allerede.

Oppsummert ser jeg at graden av helseutfordring og hvordan den kom til uttrykk var avgjørende for hvor godt de unge klarer å nyttiggjøre seg de tiltak som blir iverksatt på

ulike arenaer for å komme ut i arbeid. I studien blir det spurt etter hva informantene mente var den viktigste årsaken til uførhet generelt og i kommunen i dag. Hovedfunnene er at det handler om psykiske og fysiske helseutfordringer, muskel- og skjelettlidelser, autisme/ Aspergerlidelser og sosiale utfordringer, atferdsforstyrrelser. Her kan det se ut som om lokale forhold er medvirkende til andelen unge med Autisme/Aspergerlidelse, og at det har sammenheng med tette relasjoner mellom mor og far og at det fører til at det fødes barn med funksjonsskader. I tillegg til dette er kommunen flink på tidlig diagnostisering, dette kan også være en mulig årsak til andelen unge med Autisme/Aspergerlidelse. Andre hovedforklaringer var manglende mestringsevne ovenfor krav som blir stilt i arbeidslivet og som fører til uførhet i kommunen, det gjelder de unge med en psykisk utviklingshemming, nedsatte kognitive evner (ressurssvake unge) og medfødte lidelser.

Mine funn om helseforklaringer er tilsvarende det som kommer frem i tidligere forskning selv om det der listes opp andre forklaringer i tillegg til de som ble funnet i denne studien. Forskerne er, som tidligere nevnt, inne på andre forklaringer til uførhet i tillegg til de som er listet opp; som demografiske forklaringer, for-tidlig-fødte, alvorlige skader og ulykker, lavere spedbarnsdødelighet, sykdommer i nervesystemet – årsaker mine informanter ikke nevnte. Det trenger ikke bety at man ikke finner disse årsakene i kommunen, men at det ikke er de forklaringene informantene tenker på når de fremhever hva de tror er de viktigste årsaker til uførhet i dag.

Denne kommunen skiller seg dermed ikke ut fra andre kommuner hvor det er blitt forsket på uførhet. Helseforklaringer alene kan ikke forklare den høye andelen unge utføre, men det er en medvirkende årsaksforklaring sammen med flere andre.

### 5.1.2 Sosial arv og oppvekst

Bragstad (2018) viser til at det er de unge med størst utfordringer som oftest kommer i kontakt med hjelpeapparatet. De har ofte få ressurser hjemmefra og i denne gruppen så man at de unge ofte hadde lav eller ingen utdanning og ingen eller liten arbeidserfaring. Dette førte til at de fikk større utfordringer i voksenlivet og arbeidslivet og en større risiko for å bli uføretrygdet. Mange ganger kan det være vanskelig å definere hva problemene består av, da det som oftest er sammensatt av flere faktorer. Olsen mfl. (2009) viste til det samme som Bragstad og sier i tillegg at det virker som om de

ressurssvake gruppene ikke er i stand til å skape så robuste ungdommer som før, de klarer ikke å tilføre de unge det de trenger for å mestre de krav og forventninger som stilles i hverdagen.

I studien fant jeg data som i stor grad støtter opp om dette. Det viser seg at det er stor forskjell på de unges muligheter til å klare seg i voksenlivet og at det i mange tilfeller er avhengig av hvilken foreldrestøtte de får i oppveksten. Informantene oppgir at de unges verdier og holdninger har en tett sammenheng med hvordan de er opplært til å se på sine egne fremtidsutsikter og jobbmuligheter. Hvilke holdninger foreldrene har til skole og utdanning er med på å påvirke dette og overføres i mange tilfeller til de unge. Her ser informantene stor forskjell på om de unge kommer fra familier med ressurssterke eller ressurssvake foreldre. Bragstad (2018) og Olsen mfl (2009) sier at ressurssterke foreldre har lettere for å få sine unge opp og frem i motsetning til de unge som har ressurssvake foreldre hvor de nærmest utdannes til en uføretrygd, de ser at unge blir «usynlige» med svake voksne

Oppvekst og manglende foreldrestøtte med ressurssvake foreldre kan også føre til mentale helseproblemer i ungdomstiden og er av betydning for om man gjennomfører videregående skole eller dropper ut, disse brukerne har oftere behov for ytelser fra det offentlige senere i livet (Brage & Thune, 2015; Bragstad, 2018). Det samme viser Olsen mfl. (2009) til; en vanskelig oppvekst dras med inn i voksenlivet og kan utvikle seg til utfordringer med voksenlivet og psykisk sykdom- noe som igjen kan lede frem til en uføretrygd.

Flere informanter sa at det er viktig er å finne ut hva de unge kan få til «på tross av», ikke hva de ikke kan «på grunn av». Det forklarte de at handler om hvor stor plass manglende foreldrestøtte i oppveksten og andre utfordringer skal få for de unge videre i livet. I de sakene ser hjelpeapparatet det som viktig å sette de unge i stand til å mestre de krav som møter dem i hverdagen og arbeidslivet ved hjelp av å finne, tilpasse og iverksette ulike hjelpetiltak.

Hvilken robusthet og «ballast» de unge har med seg til å mestre dagens krav har stor betydning for voksenlivet og deres utsikter til mestring. I de tilfeller hvor de unge mangler «robusthet» i form av sosiale ferdigheter, gode rutinger, gode holdninger og verdier så henger dette ofte sammen med liten foreldrestøtte i oppveksten. Ifølge



informantene fører dette igjen til at det blir mer utfordrende å møte de krav som stilles på de ulike arenaer i dag.

Dataene viser til at uføretrygd også kan arves, at det går i generasjoner. Med dette tenker jeg på det informantene sier om at der foreldre/foresatte eller noen i nær familie har en uføretrygd, er det større sjanse for at den unge også vil være mer positivt innstilt til en uføretrygd. Dette kan henge sammen med flere ting: at man ser at det går fint å overleve på det nivået av ytelser som staten gir, at man har manglende forventninger til egen mestring eller at det foreligger helseutfordringer som gjør at man ikke mestrer et ordinært arbeid. Felles for dem alle er at sosial arv ser ut til å påvirke den unges vilje til å ville noe annet enn uførhet når de blir voksne. Samfunnet er også blitt mer rettighetsorientert nå enn før. Bragstad (2018) viser til at foreldre i større grad enn før har en forventning om at det offentlige skal bistå de unge når de blir myndige dersom de har en diagnose som medfører helseutfordringer eller sosiale utfordringer i hverdagen. Dette samsvarer med det flere informanter nevner, at det ser ut til at det er blitt en overføring av ansvar fra foreldre til samfunnet, spesielt gjelder dette når de unge når myndighetsalder.

En kort oppsummering viser oss at kommunen på dette feltet ser ut til å være som alle andre, det er samsvar med tidligere forskning når det gjelder sosial arv. Her handler det i stor grad om hvor robuste de unge er, hvilken oppvekst og foreldrestøtte de har fått, at vi har fått et rettighetsbasert samfunn med overføring av ansvar fra foreldre til samfunnet og hvor uføretrygd arves og går i generasjoner. Det blir en selvforsterkende effekt i generering av uførhet. Dette var hovedfunnene innenfor sosial arv og ser ut til å være en forklaring til uførhet blant de unge.

## 5.2 Arbeidsmarkedsforklaringer

Dataene viser til at det lokale arbeidsmarked i kommunen er preget av industrialisering, det er blitt stadig mer spesialisert og en del av de rutine pregede arbeidsoppgavene er forsvunnet. Tilgang til arbeidsplasser blir dermed, i veldig stor grad, styrt av konjunkturer i markedet. Over en lengre periode har det vært nedgangstider og større arbeidsledighet, og dette har påvirket manges muligheter til å få seg jobb, spesielt rammer det de unge som har utfordringer. Olsen mfl (2009) viser til at de fylkene som var best på å tilby ufaglærte jobber og sysselsette unge som ellers er i faresonene for å

stå utenfor jobb er de med lavest andel unge uføre. Når vi da ser på industrialiseringen som har foregått i vestlandskommunen og endringene i arbeidsmarkedet, kan man tenke seg at det er en medvirkende faktor til uførhet i kommunen. Informantene viser også til at krav til effektivitet og produktivitet fører til at man stadig vekk søker nye og effektive løsninger, noe som også fører til at flere av de enkle og rutinepregede arbeidsoppgavene forsvinner. Da blir det enda mer utfordrende for de uten utdanning og kompetanse å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. I tillegg ser informantene at EØS-arbeidsinnvandring er med på å holde de unge med utfordringer utenfor arbeidslivet. Det begrunner de med følgende: Når arbeidsmarkedet preges av høye krav til effektivitet og produktivitet medfører det at de unge taper i forhold til arbeidsinnvandrere fra EØS, disse arbeiderne jobber gjerne 150 % i en periode på 3-6 måneder før de reiser hjem igjen og blir avløst av nye arbeidstakere. Man ser at disse arbeidstakerne skviser de unge som har helseutfordringer eller sosiale utfordringer, vansker som medfører at de har behov for tilrettelegging og hvor det er vanskelig å yte 100 % til enhver tid, de blir derfor ikke den foretrukne arbeidskraften. Slik vi ser det, kan det være en medvirkende faktor til at de unge ikke blir en del av arbeidsmarkedet. Dette tilsvarer det Mæland (2014) også fremmer; at arbeidslivet i dag stiller høyere krav til generell funksjonsevne og at en del av de rutinepregede stillinger nå er borte. Brage & Thune (2015) er også inne på det samme, at det skyldes endringer i krav til arbeidstaker- krav som kan være vanskelig å etterkomme for flere av de unge med ulike helseutfordringer og sosiale utfordringer. Brage & Thune fremhever videre at et økende antall uføretrygdete kan skyldes nettopp endringer i krav til arbeidstaker med høyere krav til den enkelte arbeidstaker; større og økende krav til fleksibilitet, effektivitet, sosial kompetanse og kognitive ferdigheter. Informantene sier at dette stemmer godt overens med virkeligheten, de ser at utdanning og dokumentasjon av kompetanse er viktigere i dag enn før for å kvalifisere til arbeidsmarkedet. De unge som mangler dette, og i tillegg har behov for tilrettelegging av ulik grad på grunn av helseutfordringer og/eller sosiale utfordringer, har i dag vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Disse søkerne blir lite konkurransedyktige i en ordinær søkeprosess hvor de konkurrerer mot andre jobbsøkere med utdanning og/eller kompetanse, og oppnår ofte ikke en ansettelse. Undersøkelsen viser også til at det samme gjelder for elever som har hatt tilrettelagt undervisning eller spesialundervisning på skolen.

Dataene i undersøkelsen viser videre til at det er en del unge i dag som har urealistiske forventninger og mangler et realistisk bilde av hva som kreves av utdanning og kompetanse i arbeidsmarkedet. Det samme gjelder også for en del av de unges foreldrene, de kjenner ikke til hvilke krav som stilles på arbeidsmarkedet i dag til kompetanse og utdanning. Flere informanter tror det henger sammen med at foreldregenerasjonen vokste opp i en tid der arbeidsmarkedet ikke var så spesialisert og kompetansebasert som i dag, da var det mulig å begynne på bunn og jobbe seg oppover i gradene. I kommunen har fagarbeidere stått veldig sterkt over lang tid, men det har endret seg de siste 10-15 årene. En ser at et spesialisert og komplisert arbeidsmarkedet krever stadig høyere kompetanse og utdanning hos den enkelte arbeidstaker. For de unge som har slitt med skolegang i grunn- og videregående skole, mangler kompetanse og utdanning blir det derfor stadig mer utfordrende å få et fotfeste i arbeidslivet senere i livet. Dette bekrefter i stor grad det Mæland (2014) sier om at arbeidslivet i dag stiller andre krav enn for noen tiår siden og at drop-out fra videregående skole i mange tilfeller kan gi manglende inngang i arbeidslivet siden det er større krav til utdanning og dokumentasjon av kompetanse i dag. Jeg tolker det slik at de unges utdannings-grad i stor grad fungerer som en døråpner i arbeidsmarkedet og gir bedre fremtidsutsikter til varig lønnsarbeid i kommunen.

Informantene viser til at det er utfordrende å få til gode og varige løsninger for de unge som har ulike vansker i arbeidsmarkedet. Mange unge opplever å prøves ut i arbeidspraksis gjentatte ganger, men uten en jobb i enden. Dataene viser også til at mangel på tilrettelegging for de unge som har utfordringer, er med på å holde dem utenfor arbeidsmarkedet. Det handler som regel ikke om vilje, men om at arbeidsgiver i en travel hverdag ikke finner rom til å ta den tiden det tar å tilrettelegge for en arbeidstaker som trenger det. På grunn av høye krav til produksjon og effektivitet kan det være vanskelig å ta inn en arbeidstaker som trenger en del ekstra oppfølging. Det blir gjerne det de ikke har tid og anledning til. Informantene ser behov for flere av de gode ordningene der en har anledning til å tilrettelegge ut i arbeidslivet med støtte fra det offentlige; de snakker da om ordninger som arbeidstrening, lønnstilskudd, et sikkerhetsnett/mentorordning, flere varig tilrettelagte arbeidsplasser i ordinær bedrift og flere varig tilrettelagt arbeid i skjermet bedrift. Flere informanter viser dermed til at mulighetene for tilrettelegging og lønnstilskudd i mange tilfeller kan ha en betydning for arbeidsgivers raushet, mulighet og vilje til å ta inn de unge som har utfordringer med

å komme ut i inntektsgivende arbeid. Pr i dag er kommunene tildelt et visst antall lønnstilskuddsplasser over statsbudsjett, dette fordeler NAV til de som er i tiltak og trenger det. De viser til at lønnstilskudd er en begrenset ytelse, at det er et begrenset antall plasser på lønnstilskudd i henhold til budsjetterte midler- når midlene er brukt opp, er det ikke mulighet for at flere kan benytte seg av dette. Flere informanter er av den formening at en bedre tilgang til lønnstilskudd ville bidratt til å få flere ut i arbeid- erfaring viser at viljen til å ta inn en arbeidstaker som ikke yter 100 %, er større der det følger med et lønnstilskudd som kompensasjon til arbeidsgiver. Det samme gjelder for en mentorordning/sikkerhetsnett- som betyr at arbeidsgiver har noen en kan kontakte som kan bistå dersom det blir utfordringer/vanskelig på arbeidsplassen i forhold til arbeidstaker, at de ikke trenger å stå alene, men har et tett samarbeid med den aktøren som har formidlet arbeidstakeren- enten det er NAV eller andre aktører.

Denne kommunen skiller seg ikke så mye fra andre kommuner i tidligere forskning. Det jeg ser er spesielt for vestlandskommunen er at vi er i ferd med å få en situasjon hvor vi kan ane konturene av et arbeidsmarked som er så industrialisert, spesialisert, effektivt, produksjonsorientert og kompetansebasert at det er lite rom for de unge som har helseproblemer, sosiale utfordringer, manglende utdanning eller andre vansker. En høyere grad av EØS- arbeidsinnvandring har også ført til at de unge med utfordringer ikke blir den foretrukne arbeidskraften og blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Virkemiddel som ble nevnt for å få flere arbeidsgivere til å ta inn de unge med utfordringer er lønnstilskudd og en mentorordning/sikkerhetsnett..

### 5.3 Bakkebyråkrati og forvaltningspraksis

Olsen mfl (2009) viser i rapporten, «Et liv jeg ikke valgte», til at det er tydelige forskjeller i forvaltningspraksis og samhandling med de ulike aktørene i en uføresak, noe som kan en betydning for utføretrygding. Møtet som er mellom en bruker og saksbehandler kan være en medvirkende faktor til hvordan fremveksten av unge uføre er. Det kan handle om regelverksendringer, bruk av skjønn, hvilke råd brukerne har fått, hvilke tiltak de har deltatt i og hva slags bistand de har fått underveis i prosessen mot en uføretrygd (Olsen, 2009).

Jeg har valgt å bruke Lipsky's teori om «street-level-bureaucracy» for å drøfte hvordan samhandlingen i bakkebyråkratiet foregår når de unge kommer i kontakt med

bakkebyråkratene. Hvordan kan vi forstå samhandlingen mellom de ulike aktørene og med de unge, hvordan kommer maktforholdet til uttrykk, hvordan forvaltes regler, rammer og skjønn i bakkebyråkratiet og hvilken betydning har digitalisering hatt for bakkebyråkratene og samhandlingen.

Bakkebyråkratiet omhandler, ifølge Lipsky, det offentlige tjenesteapparatet. Her finner vi de ulike velferdssystemene og offentlig sektor (Lipsky, 2010, s. 3). I denne undersøkelsen har jeg definert alle informantene som bakkebyråkrater selv om ikke alle har sitt arbeide i offentlig sektor eller et velferdssystem. De fleste informantene er offentlig ansatt, enten i kommunal eller statlig forvaltning, og yter tjenester som sorterer under offentlig sektor. Noen aktører er eksterne, men fungerer samtidig som en forlenget arm fra offentlig sektor. Med det mener jeg at det er noen av informantene som yter tjenester som det offentlige har out-sourcet- tjenester knyttet til prosessen mot en uføretrygd som offentlig sektor tidligere utførte selv. Jeg tenker da på arbeidsoppgaver knyttet til de unge som står i fare for å bli ufør og som er i kontakt med bakkebyråkratiet i den forbindelse for å få bistand. På bakgrunn av det mener jeg at alle har en rolle som kan defineres som bakkebyråkrater.

### 5.3.1 Bakkebyråkrats rolle og samhandling

Lipsky (2010) forstår bakkebyråkraten som en offentlig ansatt som samhandler med innbyggerne. Her er det en gjensidig påvirkning mellom bakkebyråkrat og tjenestemottaker, noe som har en innflytelse på hvordan bakkebyråkraten utfører jobben. De jobber direkte med mennesker og har ansvar for å utforme velferdstjenester i praksis, her er bruk av skjønn en viktig del av jobben. I den forbindelse er innbyggernes forventninger til bakkebyråkratene preget av at de forventer profesjonalitet, diskresjon og skjønnsmessige vurderinger i behandling av det enkelte individ og sak.

Ser vi på det Lipsky (2010) sier om samhandling, er det bakkebyråkratiet som legger grunnlaget for innbyggernes forventninger til det offentlige service. Denne samhandlingen finner som regel sted som møter, enten på bakkebyråkrats arbeidsplass eller hjemme hos brukeren- Lipsky kaller det for den institusjonelle orden. Hvordan disse møtene foregår, vil variere fra gang til gang. I vestlandskommunen er grunnregelen at møtene vanligvis foregår på arbeidsplassen til bakkebyråkraten. Men, det hendte også at de hadde møter hjemme hos den unge, det var i så tilfelle i de sakene

der den unge (av ulike årsaker) ikke klarte å komme seg til bakkebyråkraten for å ha møte der. På den måten sørget bakkebyråkraten for at samhandling finner sted og den institusjonelle orden, som Lipsky kaller det, overholdes. I kommunen såg jeg videre, ved å bruke Lipsky og hans forståelse av det han kaller den institusjonelle orden, at bakkebyråkratene legger opp til gode møter med de unge. Samhandlingen er preget av en individuell behandling av den enkelte sak slik at de unge skal føle seg ivaretatt på best mulig måte. Bakkebyråkratene sitter med oversikt over de tjenestene de unge har behov for, men hvilke tjenester og tiltak som iverksettes avklares i samråd med bruker og eventuelt andre instanser. Flere informanter sier at det ikke iverksettes tiltak uten at det gjøres i samråd med den unge- det er hele tiden den unge og dens behov for bistand som var i fokus. Når en ser videre på bakkebyråkratenes beskrivelse av kontakten med de unge, er de opptatt av brukervedvirkning, samhandling og individets behov. Deres rolle i samhandlingen blir ofte todelt, på den ene siden skal de ta hensyn til brukers individuelle behov for tilpasning, samtidig må de «pushe», stille krav og presse de unge for å få fremdrift i saken når det er nødvendig- her er det en hårfin balansegang som kan være utfordrende. Informantene bruker derfor mye tid på å kjenne de unge godt; de jobber med å bygge relasjoner, skape trygghet og gode rammer for samspill med de unge. Når de får en sak, bruker bakkebyråkraten god tid på samtaler for å kartlegge og finne den enkeltes utfordring. Deretter blir tiltak og planer laget i samarbeid med bruker og jeg tolker det som at det er stor grad av brukervedvirkning. En utfordring bakkebyråkraten kan møte er når den unge har andre forventninger til eget bidrag enn bakkebyråkraten har. I de sakene handler det ofte om at bruker har mange nederlag bak seg og har vanskelig for å tro at de kan oppleve mestring i noe. Bakkebyråkratsens jobb er da å bruke tid på å bygge opp den enkelte, finne og iverksette de gode tiltak som kan føre til at bruker settes i stand til et arbeid i andre enden. Slik jeg tolker det, utviser bakkebyråkratene stor grad profesjonalitet i sitt møte med de unge når de har behov for tjenester fra det offentlige. Her har bakkebyråkratene en hjelperrolle ovenfor de unge som står i fare for å bli ufør, det er de som har oversikt over hvilke lover/regler og rammer som kan tas i bruk for å bistå de unge. Deres rolle kommer derfor til uttrykk gjennom hvilken type bistand og tjenester de yter de unge, om det er som veileder, koordinator, saksbehandler, rådgiver, tilrettelegger, arbeidsformidler, tiltaksarrangør, oppfølger osv. Det betyr også at de opererer innenfor ulike regelverk og må forholde seg til det som gjelder for deres område. Det er likevel rom for å utøve skjønn i hver enkelt sak og en kan velge hvilke tiltak en vil ta i bruk når tid, det er avhengig av den

unges bistandsbehov til enhver tid. Undersøkelsen viser at der det er, for eksempel, igangsatt en arbeidsavklaringsprosess, ligger ansvaret på den enkelte veileder i NAV når det gjelder søknad om uføretrygd, det er de som «samler trådene» fra alle tiltak og kartlegginger som er gjort under arbeidsavklaringsperioden og som skriver selv saken om uføretrygd. Da er det den enkelte bakkebyråkrat som gjør rede for at deres lov- og rammeverk er fulgt, at det er brukt skjønn og at de har tilpasset oppfølgingen til den enkelte brukers behov slik at beslutninger blir tatt på det rette grunnlaget. Når vi tenker på skjønnsutøvelsen i prosessen mot en eventuell uføresøknad er idealet at utøver etablerer en grunnleggende tillit hos de unge, noe som i kommunen blir gjort gjennom brukermedvirkning, samtaler, møter, kartlegging og oppfølging over tid. Så er det opp til de unge å ha tillit til at bakkebyråkrats ekspertise bidrar til at beslutninger bygger på de rette lov- og regelverk. En informant beskrev bruk av skjønn på følgende måte: «Lover og rammer er på en måte skallet til huset, deretter er det opp til oss hvordan vi fyller opp huset og deler inn rommene- hvilke tiltak vi bruker når tid og hvordan. Da bruker vi skjønn for å se hvilket verktøy vi skal ta i bruk og når tid vi skal bruke det». Og hver gang det brukes skjønn, utvikles det nye rutiner og praksiser for hvordan de unge håndteres og søknader avgjøres. Dette er i tråd med slik jeg forstår Lipsky, at en bakkebyråkrat hele tiden må operere innenfor det lov- og rammeverket som gjelder for sitt eget arbeidsområde, samtidig som de skal bruke skjønn, ivareta og se de individuelle behov bruker har (Lipsky, 2010).

I kommunen samhandler alle aktørene med NAV, men ikke nødvendigvis med hverandre. Det betyr at NAV og den enkelte eksterne aktør har kontakt og samhandler med de unge. Slik er det ikke der det er flere eksterne aktører, der fant jeg at de eksterne aktørene ikke nødvendigvis har kontakt med hverandre, bare kontakt med NAV. I prosessen mot uføretrygd ser også den enkelte eksterne aktør på NAV som den som koordinerer og holder i trådene. Flere informanter mener man burde hatt en felles plattform hvor en kan samhandle og hvor alle har tilgang til de samme planene. I så måte nevnes det at møter bør planlegges, ved disse møtene bør alle aktører som samhandler med den unge og bruker møtes jevnlig for å planlegge hvordan en skal komme frem til brukers ønskede målsetting. I tillegg er det behov for et felles digitalt brukergrensesnitt hvor alle aktører og bruker har tilgang til samme plan og kan holde seg oppdatert til enhver tid. Dette mener flere av informantene kunne bidratt til at brukerne får en enda mer profesjonell, tilrettelagt og individuell tjeneste fra det

offentlige. Det vil også føre til at kontakten mellom bakkebyråkratene og de unge blir mer effektiv og tidsbesparende for alle parter. I tillegg kan en også unngå at papirer blir borte i posten eller at det tar lang tid før opplysninger er på plass i de rette systemer

Hvordan de unge opplever dette, er vanskelig å si, da jeg ikke har de unges perspektiv på dette. Når de unge tar kontakt med bakkebyråkratiet, er det som oftest NAV de kommer i kontakt med. Informantene forteller at de unge ser på NAV som den som «holder i trådene», har oversikt og er koordinator i saken.

Røhnebæk (2016) viser til Bovens og Zordis(2002) som mener at IKT-utviklingen har ført til at samhandlingen i bakkebyråkratiet er blitt fundamentalt endret, det har endret seg fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. Med det mener de at digitalisering har tatt over en del av den direkte kontakt den enkelte bakkebyråkrat/veileder tidligere hadde med brukeren- tjenester er tilgjengelig kun via digitale løsninger og personlige møter med «bakkebyråkrater» forsvinner.

Slik jeg tolker dataen fra vestlandskommune er bakkebyråkratene fornøyd med at det samhandles og kommuniseres digitalt. Det blir mindre møter, det er effektiviserende, tidsbesparende og frigir tid til å bruke på de som har aller mest behov for det. I kommunen har digitalisering ført til at det er blitt enklere å samhandle med brukerne og få kontakt samt at den enkelte veileder får bedre tid og anledning til de unge som har behov for bistand. Deres erfaring er at de unge er vant til å kommunisere og samhandle digitalt og opplever lite utfordringer med det. I dag har de fleste en PC og/eller en smart telefon og kan bruke den til samhandling med det offentlige, de har også rutiner på opplæring i digitale system. I tillegg er det mulighet for å bruke sms og mail som kommunikasjon med de unge. Flere bakkebyråkrater mener at å jobbe digitalt på denne måten fører til at det blir færre møter, men at møtene som holdes blir bedre og mer planlagte møter. For de unge som er ressurssterke ser en at digitalisering fungerer bra, men en vil alltid møte enkelte brukere som opplever det vanskelig og ikke mestrer å kommunisere digitalt. Dette blir som regel fanget opp i løpet av de første samtaler og her legges det opp til at samhandling og kommunikasjon kan foregå på andre måter, enten via brev i post, telefon eller direkte kontakt og hyppige treffpunkter/møter. Jeg tolker det slik at bakkebyråkratene ivaretar alles mulighet til å kommunisere med bakkebyråkraten ut fra den enkeltes individuelle forutsetninger og behov.



### 5.3.2 Arbeidspres og prioriteringer

Lipsky er også opptatt av at det kan by på utfordringer for en bakkebyråkrat å få brukt nok tid på samhandling med den enkelte. Det kan oppstå et gap mellom det bakkebyråkraten ønsker å bidra med, og det man har anledning til på grunn av ressurser. Det kan være ulike faktorer som arbeidspres, ressursmangel, tidsmangel og informasjonsmangel i den individuelle saken. Lipsky mener at det kan føre til at bakkebyråkraten utvikler rutiner og praksis som gjør at de forenkler sine klienter og miljø, noe som kan føre til at klienter ikke får den individuelle behandlingen de egentlig burde fått, resultatet blir at brukerne masseproduseres og klientifiseres (Lipsky, 2010).

Når bakkebyråkratene i denne undersøkelsen beskriver sin arbeidshverdag, sier de fleste at de har nok tid til å følge opp den enkelte unge. Det brukes god tid på å bli godt kjent med den enkelte, skape trygghet, innhente nødvendig informasjon, bygge tillit og gode relasjoner med bruker, etablere god kommunikasjon og sikre at bruker føler seg ivaretatt. De har jevnlig møter og tett kontakt med den unge. Planer og mål som lages, blir gjort i samråd med den unge og individuelt tilpasset den enkelte og det praktiseres en høy grad av brukermedvirkning. De fleste informantene sier at de i liten grad må prioritere mellom de unge. Der de unge har behov for at det følges tett opp over lang tid og bakkebyråkraten ikke har anledning til å gjøre det selv, brukes andre aktører for å sikre at de blir ivaretatt. Da følger gjerne bakkebyråkraten tett opp til en trygg relasjon er opprettet før man «overlater» den unge til en ekstern aktør. I det videre arbeidet er det så tett samarbeid og samhandling mellom bakkebyråkrat, de unge og den som følger tett opp. Dette tolker jeg som at bakkebyråkratene ser og ivaretar de unge på en god måte der de har behov for bistand. Jeg sitter igjen med et inntrykk av at de unge får den individuelle behandlingen de skal ha og ikke blir masseprodusert og klientifisert i møte med bakkebyråkratene.

På den annen side var det en informant i undersøkelsen som ga uttrykk for at arbeidspreset var stort og at prioriteringer måtte gjøres jevnlig. Her var kontakten med de unge som regel av kortere varighet og det var kun i et fåtall saker en fulgte opp over lang tid. Bakkebyråkraten prioriterte her arbeidsmengde ved å velge bort møter for å kunne bruke tid på direkte kontakt med de unge gjennom samtale, kartlegging/vurdering og saksbehandling. Der konklusjonen var at det var behov for ytterligere oppfølging eller tjenester til de unge, ble det bestilt tjenester hos eksterne aktører. Denne måten å forenkle arbeidspraksis på fungerte bra og bidro til at bakkebyråkraten fikk gitt de unge

den behandling de skulle ha i henhold til lov og rammeverk. Det var ikke det mest ideelle, men likevel en arbeidsmåte som fungerte og som førte til at en kunne leve med arbeidspresset. Slik jeg tolker det, blir det tatt hva Lipsky kaller «short-cuts» og kjappe løsninger for å få ting unna, avhengig av de ressurser en har tilgjengelig (Lipsky, 2010).

I arbeidspress og prioriteringer ligger også forståelsen av skjønn som hos Lipsky kommer til uttrykk i det som handler om prioriteringer og tidsbruk i en travel arbeidshverdag. Han er opptatt av å vise hvordan bakkebyråkratene hele tiden står ovenfor et gap i forhold til realiteten, et gap som handler om begrensede ressurser på den ene siden og idealer/krav til hvordan jobben bør utføres på den andre siden. Dermed må en bakkebyråkrat utvikle ulike mekanismer for å håndtere dette gapet, i det ligger en form for skjønnsutøvelse. Man må lære å leve med at en ikke får gjort det ideelle, men det som er til å leve med. Dette vil involvere en stadig justering av rutiner og praksis når man håndterer de ulike sakene (Lipsky, 2010).

Som vi har sett, har alle informantene tanker om arbeidspress og gir uttrykk for at de har funnet sin måte å håndtere hverdagen på. De opplever arbeidspress ulikt og har utviklet rutiner og praksis for hvordan de skal håndtere det. Et kompromiss som jeg finner i vestlandskommunen, er at bakkebyråkraten tar i bruk andre til å utføre tjenester de egentlig kunne gjort selv- men på grunn av arbeidsmengde er det ikke kapasitet til det. I disse tilfellene kobles eksterne aktører inn for å utføre offentlige tjenester (outsourcing). Slik jeg tolker det, beskriver informantene det Lipsky snakker om som et gap- det «rommet» som befinner seg mellom det bakkebyråkraten ønsker å utføre/bidra med av tjenester og det en faktisk har anledning til å bidra med på grunn av ressurser- her oppstår noen kompromiss. Likevel ser jeg at de unge ikke blir skadelidende som følge av det, all den tid det legges opp til at de får de tjenestene og bistanden de skal ha. Jeg finner altså lite av det Lipsky beskriver i sin teori om at klienter blir skadelidende på grunn av arbeidspress og prioriteringer i kommunen jeg undersøkte. Jeg kan ikke se, ut fra funn jeg gjorde i undersøkelsen, at de unge ikke får den bistanden de trenger for å ha mulighet til å komme seg ut i arbeid. Nå har Lipsky utviklet sin teori ut fra et annet velferdssystem enn det vi har i Norge, den har sitt utspring i USA. Kanskje ulikhetene i velferdssystemenes oppbygging kan være en forklaring til at det kommer ulikt til uttrykk. I Norge har vi et godt utbygd offentlig velferdssystem med lover, regler og rammeverk som ivaretar de unge som får utfordringer av ulike slag. Det er ikke slik i

USA, her er det et mye dårligere utbygd velferdssystem, og mye av det er forbeholdt de fattigste og dekker et minimum- resten må dekkes gjennom forsikringer.

### 5.3.3 Klientrolle og maktforhold

Her viser dataene i kommunen at bakkebyråkratene yter tjenester som hører inn under det vi kaller offentlig forvaltning, de etablerer en rolle i de unges liv når de har utfordringer med å fungere på ulike arenaer. Det kan være på videregående skole, i inngangen til arbeidslivet eller når de er etablert i arbeidslivet og blir sykemeldt over lengre tid. Her etableres også klientrollen, hvor den unge er den hjelpetrengende og får tildelt klientrollen. Dette er i tråd med det Lipsky (2010) sier, at de som mottar og har behov for tjenester i en eller annen form fra det offentlige blir betegnet som klient/bruker.

Som nevnt ovenfor, blir de unge gitt en klientrolle når de er hjelpetrengende og søker om /har behov for tjenester fra det offentlige. Lipsky snakker da om et asymmetrisk maktforhold mellom bakkebyråkrater og klienter. Han mener at klientene som kommer i kontakt med bakkebyråkratene gjør det fordi de har behov for offentlige tjenester, og at det ofte er ufrivillig å være i klientrollen. Det kan føre til en avhengighet i møtet hvor klienten opplever at de er avhengig av bakkebyråkratens bistand for å få de tjenester de har behov for. Hvilket behov for bistand brukeren har, er ofte avhenger av klientens ressurser- jo fattigere en klient er på ressurser (økonomisk, kognitivt eller sosialt), jo større behov for bistand har vedkommende og dess mer avhengig blir vedkommende av bakkebyråkratiet (Lipsky, 2010, s. 6).

Som vi ser, refererer Lipsky til det asymmetriske maktforholdet hvor de hjelpetrengende går inn i klientrollen som «ufrivillig», all den tid de har behov fra tjenester fra det offentlige. Her varierer graden av avhengighet til bakkebyråkraten i klientrollen i takt med de unges ressurser. Min tolkning er at hvordan man opplever dette asymmetriske maktforhold er avhengig av om de unge er ressursvake eller ressurssterke. Ser vi på funnene i undersøkelsen, kan jeg se at det stemmer godt overens med slik som bakkebyråkratene opplever det. De oppgir at hvilke ressurser de unge har, økonomisk, sosialt og kognitivt, er avgjørende for hvor «tett på» de må være. De bruker hele tiden skjønn i forhold til hvem de prioriterer å bruke mest tid på og ikke. Som regel er det de unge som fremstår som ressursvake og som ikke har noen andre

støttepersoner som blir prioritert. Det bakkebyråkratene ser, er at disse ressursvake unge har størst behov for mye og tett bistand for å ha mulighet til å mestre/klare de utfordringer de står ovenfor. I noen tilfeller må bakkebyråkraten være så «tett på» at de, over tid, følger den unge til avtaler hos behandlere eller arbeidsgiver og sørger for at det etableres trygge relasjoner før de unge mestrer å ta i bruk tiltak på egenhånd. I de tilfellene der de ikke har anledning til å følge de så «tett», ser de at det ofte kan være utfordrende for den unge å nyttiggjøre seg tiltak som blir igangsatt. De ser at når bruker er ressursvak, oppstår et større avhengighetsforhold mellom klient og bakkebyråkrat, den unge blir avhengig av bakkebyråkrats hjelp for å komme i mål med en jobb i enden, de klarer det ikke på egenhånd. I andre tilfeller, hvor bakkebyråkraten opplever den unge som ressurssterk, tar bruker ofte et større ansvar for fremdrift i egen sak. Disse unge oppgis å være mer aktive, de klarer å nyttiggjøre seg de tiltak som blir etablert på egenhånd og er dermed ikke så avhengig av «tett på» oppfølging fra bakkebyråkraten. Slik jeg tolker det, kan det være vanskelig å definere om det er et asymmetrisk maktforhold her eller ikke, med mindre bakkebyråkraten har inngående og god kjennskap til den unge og dermed vet hvilke ressurser klienten har. Dersom bakkebyråkraten tar feil, kan det tenkes at de overser klienter som har mer eller mindre behov for bistand enn det de egentlig får. Dette er et perspektiv bakkebyråkraten hele tiden må ha med seg for å sikre at de får gitt den individuelle bistanden den enkelte har behov for.

Når det gjelder hvordan de unge ser på det asymmetriske maktforholdet i klientrollen, er det ikke tatt med i denne oppgaven. Det henger sammen med at det ikke foreligger data om klientens perspektiv, dermed er det ikke grunnlag for å drøfte klientens opplevelse av denne rollen.

#### 5.3.4 Oppsummering bakkebyråkrati og forvaltningspraksis

Vi har sett at samhandlingen og forvaltningspraksisen i kommunen er preget av at det er gode rutiner for å ivareta de unge gjennom samtaler, møter og digital kommunikasjon. Det brukes skjønn aktivt i samhandlingen med de unge for å finne og ta i bruk de rette tiltak til enhver tid. Drøftingen viser at arbeidspresset stort sett er håndterbart og at det er utviklet rutiner for hvordan dette kan håndteres på en god måte. Dersom det foretas

prioriteringer, gjøres det etter hvilke ressurser den unge har og hvor mye bistand den enkelte har behov for.

Bakkebyråkratens rolle kommer til uttrykk gjennom hvilken type bistand de yter de unge. De har ofte en koordinerende, veiledende eller rådgivende rolle ovenfor de unge. Mye av samhandlingen foregår digitalt, men starter alltid med en samtale og kartlegging. Det viser seg at bakkebyråkratene opplever at de fleste er positive til å bruke digital samhandling i stedet for møter, det oppleves effektiviserende og tidsbesparende. I kommunen finner jeg at det asymmetriske maktforholdet i bakkebyråkratiet avhenger av hvilke ressurser den enkelte unge har. De som er ressursvake har ofte et større avhengighetsforhold til bakkebyråkraten enn de ressurssterke. Hvilke ressurser de unge har, må baseres på god kjennskap til den enkelte bruker slik at tjenestene blir individuelt tilpasset.

Undersøkelsen avdekker også at forvaltningspraksis og samhandling foregår hos bakkebyråkratene og mellom bakkebyråkratene og de unge. Beslutninger og samhandling har en stor innvirkning på de unges liv og er i mange tilfeller avgjørende for utfallet av saken. Bakkebyråkratiet skal gjøre to ting samtidig, de skal yte tjenester og tildele tjenester til de unge og samtidig håndtere de unges utfordringer i møte med bakkebyråkratiet. Ut ifra det jeg har drøftet ovenfor mener jeg at bakkebyråkratene er flinke til å ivareta den enkeltes behov og interesser, de setter brukermedvirkning i høysetet og det ser ut til at det legges stor vekt på å se den enkelte og skape gode relasjoner. Dette kunne jo selvfølgelig se annerledes ut dersom vi hadde hatt brukers perspektiv i oppgaven og er kanskje noe en burde sett på ved en senere anledning om det var mulig. Jeg tolker funnene som er drøftet ovenfor slik at det ikke er noe i bakkebyråkratiets forvaltningspraksis eller samhandling som ser ut til å ha en direkte innvirkning på økningen i antallet uføre i kommunen.

#### 5.4 Lov og rammeverk

Mæland (2014) sier at fra 2010 når tidsbegrenset uførestønad ble avviklet har en sett en økning i antall unge uføre da disse gikk over til varig uføretrygd. Det forventes en videre økning av uføre når det nå er blitt endringer i AAP-reglene, da mange nå vil gå tidligere over til en avklaring mot uføretrygd da arbeidsavklaringsperioden er brukt opp.

*Å bli uførepensjonist i ung alder gir nok en viss økonomisk trygghet, men innebærer samtidig et helt liv utenfor arbeidsskaps stimulerende sfære (Mæland, 2014, s. 67).*

I tillegg til dette kom det enda en innstramming av AAP reglene pr 01.01.2018. Disse reglene skulle være medvirkende til at flere fikk adgang til arbeidsmarkedet og legge til rette for en økt bruk av gradert uføretrygd. I den tiden det har vært endringer i AAP reglene, ser man at det har blitt en økning i antall uføretrygdede, og da særlig blant de yngste. En forklaring kan være at det har vært flere endringer i regelverket de siste tiårene, vi har fått stadig flere unge som mottar helse relaterte ytelser over lengre tid i dag som har ført til en jevn økning i antall unge som er blitt uføretrygdet (Bragstad, 2018).

For kommunen i undersøkelsen mener informantene at den siste endringen og innstrammingen som er kommet i forhold til bruk av arbeidsavklaringspenger pr 01.01.2018 vil føre til at det blir stadig flere unge uføre. De opplever også at de nye reglene har ført til et økende press på tidlig avklaring av de unge mot en uføretrygd. La oss se nærmere på hvordan det fungerer i praksis. Det jeg finner i kommunen, er at avklaringsprosessen mot en uføretrygd foregår på to måter; den ordinære arbeidsavklaringsprosessen og det jeg har kalt «direkte avklaring». Den ordinære arbeidsavklaringsprosessen er den de fleste av oss forbinder med arbeidsavklaring og som de fleste kjenner til. Etter at de nye reglene trådte i kraft pr 01.01.2018, kan en arbeidsavklaringsprosess vare i 3 år og maksimalt forlenges med inntil 2 år- men bare dersom den som mottar stønaden ikke kan nyttiggjøre seg arbeidsrettet aktivitet eller utdanning som blir forsøkt satt i verk på grunn av sykdom, skade eller lyte. For de unge som er i midten av 20 årene kan dette være nok tid, de har ofte fullført en utdanning og har gjerne en tilknytning til arbeidslivet. Kontakten med NAV har ofte gått via sykemelding og max sykedato og deretter over til AAP (arbeidsavklaringspenger). Her mener de fleste at det er lettere å få sysselsatt dem igjen, enten i en tilpasset stilling eller ved tilrettelegging i eksisterende arbeidsforhold. For de yngste derimot er startstreken ofte hos NAV; de er som regel umodne, rundt myndighetsalder, har gjerne ikke fullført videregående skole og har liten eller ingen jobberfaring. Her kan det by på store utfordringer å få innpass i arbeidsmarkedet da de ikke kvalifiserer for de jobbene som er ledige på det ordinære arbeidsmarked.

Arbeidsavklaringsprosessen starter med en søknad fra den unge, deretter gjennomføres det samtaler for å kartlegge den enkeltes kompetanse, styrker, utfordringer og vansker. Etter dette foretas en arbeidsevnevurdering og en egenvurdering. En arbeidsevnevurdering blir ofte utført av NAV-veileder eller bestilt hos en ekstern aktør. I denne prosessen er bakkebyråkratene opptatt av god samhandling med de unge og deres fokus er å bygge gode og trygge relasjoner med den enkelte. Bakkebyråkraten legger stor vekt på gjensidighet og respekt, de er opptatt av å anerkjenne de unges sterke og svake sider og bruker de aktivt i arbeidsavklaringsprosessen. I tillegg benyttes det utstrakt bruk av skjønn for å vurdere hvilke tiltak som skal settes inn når tid, det avhenger av hva en blir enig med de unge om og er veldig individuelt. Slik jeg tolker det, er det positivt da det medfører at den enkelte får en individuell vurdering av sitt behov for bistand. Når arbeidsevnevurdering og egenvurdering er utført, munner de ut i en aktivitetsplan som blir satt opp i samråd med den unge og som inneholder spesifikke mål, tiltak og tidsramme. NAV er veldig opptatt av at den unge til enhver tid er kjent med innholdet i aktivitetsplanen. I mange tilfeller blir det også hentet inn opplysninger fra fastlege og spesialisthelsetjeneste for å finne ut hvor en kan legge lista i forhold til krav til den enkelte- dette har vist seg å være nyttig i flere saker.

Den andre veien til en uføretrygd er den jeg kaller «direkte avklaring». Det handler om de unge der det søkes om en uføretrygd rundt myndighetsalder og hvor søknaden går direkte til NAV Forvaltning. Her behandles søknaden på bakgrunn av diagnose, opplysninger som ligger ved søknaden, tidligere stønader og helseopplysninger fra lege/spesialist. I disse sakene ferdigstilles saksgangen hos NAV Forvaltning, noe som fører til at disse brukerne ikke gjennomgår en ordinær arbeidsavklaringsperiode. Slik jeg ser det tar man fra en del av disse unge en mulighet til å prøve seg ut i arbeidsmarkedet. For kommunen betyr det at det er en hel gruppe unge uføre som blir «usynlige» all den tid de ikke kommer til NAV lokalt med mindre NAV Forvaltning ikke anser de som tilstrekkelig avklart og vil de skal gjennomgå en arbeidsavklaringsprosess.

I løpet av en avklaringsprosess er det viktig å finne restarbeidsevnen- det er den arbeidsevnen en har igjen etter en er ferdig avklart. Her er målet at flere skal kunne arbeide redusert i sammenheng med en gradert uføretrygd. Når de unge er ferdig med arbeidsavklaringsprosessen og det søkes en uføretrygd, er det i realiteten inntektstapet det søkes om dekning for. I praksis betyr dette at dersom restarbeidsevnen er vurdert til

å være eksempelvis 30 %, så må den kunne selges inn til en arbeidsgiver og omsettes til arbeid for at restarbeidsevnen skal være reell. Å finne en arbeidsgiver som er villig til å ansette en person i en veldig lav stilling som gjerne kommer og går alt etter dagsformen, er bortimot umulig i dagens arbeidsmarked. I kommunen ser jeg at der en lykkes med å «selge inn» restarbeidsevnen, har det ofte vært et etablert arbeidsforhold i bunn som lar seg kombinere med en gradert stilling, eventuelt kombinert med tilrettelegging og gode ordninger. I tillegg er det slik at jo høyere restarbeidsevne de unge har, jo enklere er det å få til de gode løsningene. I de tilfellene der man ikke får solgt inn restarbeidsevnen til en arbeidsgiver, vil inntektstapet være 100%, og da søkes det om full uføretrygd.

### 5.5 Årsaksforklaringenes betydning for «Arbeidslinja»

Jeg har nå drøftet individuelle forklaringer, arbeidsmarkedsforklaringer, samhandling og forvaltningspraksis samt lov og rammeverk. Det vi ser, er at alle disse påvirker arbeidslinja. Hovedmålet til arbeidslinja var å fungere etter målsetningen «Flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd og stønad». Undersøkelsen har hatt som mål å avdekke hvilke årsaksforklaringer som kan medvirke til at vestlandskommunen har en høyere andel unge uføre enn fylket og landet ellers.

Det undersøkelsen viser er at arbeidsmarkedsforklaringer har betydning for andelen unge uføre i kommunen og for at kommunen har lavere måloppnåelse på arbeidslinja enn ønskelig. De har et stramt arbeidsmarked som er preget av at det har vært nedgangstider, det er blitt mer spesialisert og industrialisert. For mange av de unge harmonerer kravene i arbeidsmarkedet dårlig med behovet for tilrettelegging og det blir vanskelig. De ender ofte opp med å ikke bli den foretrukne og dermed får en ikke til en ønsket overgang fra passivitet til arbeid. Når de i tillegg mangler utdanning og kompetanse, blir det enda vanskeligere, så selv om de unge ønsker et arbeidsforhold, så er det ikke sikkert de kvalifiserer for det. De fleste arbeidsgivere i dag krever og har krav til at de skal kunne dokumentere at deres arbeidstakere har nødvendig kompetanse og utdanning for å utføre bedriftens arbeidsoppgaver. Dermed er det en tett sammenheng mellom krav til effektivitet og produktivitet samt krav til dokumentert kompetanse/utdanning og arbeidslivets krav til HMS og annet lovverk. En mangel på rutinepregede jobber påvirker også, og gjør at det blir vanskelig med sysselsetting- de



stillinger som er på det ordinære arbeidsmarked, er ofte stillinger de unge ikke kvalifiserer til.

I media har vi også hørt at det blir stadig færre arbeidstakere som skal ivareta de arbeidsoppgavene vi har her i landet. Med et slikt utgangspunkt burde det være i alles interesse å få til gode ordninger slik at alle som kan, gis anledning til å prøve seg ut i arbeid og aktivitet. Lønnstilskudd blir nevnt som et tiltak det er mangelvare av, her burde det være mye større tilskudd til NAV slik at flere kunne sysselsettes ved bruk av lønnstilskudd enn i dag. I tiden fremover bør dette være en av de gode ordningene det blir mer av, da lønnstilskudd er en god kompensasjon til arbeidsgiver for en arbeidstaker som ikke yter 100 %. I tillegg ville en etablert mentorordning eller sikkerhetsnett vært en god ordning for arbeidsgiver og arbeidstaker. Slik jeg tolker funnene fra undersøkelsen, kan økte lønnstilskudd og en sikkerhetsordning/mentorordning være med og bidra til at flere arbeidsgivere har anledning til å vise den rausheten som trengs for å ta inn en søker som trenger ekstra tilrettelegging, samtidig vil det ha en positiv effekt på arbeidslinja- en får flere ut i arbeid og aktivitet.

Helseutfordringer, sosiale utfordringer og manglende tilpasningsevne er også medvirkende til at det blir flere unge uføre og påvirker arbeidslinja. Denne type utfordringer i ung alder kan ofte føre til «drop-out» fra videregående skole, ikke fullført utdanning og dermed svakere forutsetninger for å komme inn i et ordinært arbeid. I kommunen så informantene at de viktigste helseutfordringene handlet om psykiske lidelser, muskel- og skjelettlidelser og ME. I tillegg har kommunen en høy forekomst av Asperger/autismelidelser som man mener kan ha en sammenheng med lokale forhold og arv. Det blir utfordrende for et arbeidsmarked å legge til rette for å ivareta den enkeltes behov for tilrettelegging og det blir dermed vanskelig å komme over i arbeidsrettet aktivitet. Om sykdommen eller utfordringene i tillegg tar stor plass, så kan det også bli vanskelig for den unge å se for seg arbeidsrettet aktivitet eller jobb og det blir lettere å se til den andre kanten som handler om trygd og inntektssikring.

Når det gjelder samhandling og forvaltningspraksis ser jeg at bakkebyråkratene har god samhandling med de unge og at samhandlingen er preget av brukermedvirkning og spesifikk tilrettelegging til den enkelte. De kartlegger og finner hvilket behov for tilrettelegging den enkelte trenger og hvor «tett på» de må være. Det ser altså ut til å

være et godt samarbeid mellom bakkebyråkrat og den unge, sett fra bakkebyråkratens ståsted. Det jeg la merke til, var at et asymmetrisk maktforhold kom til uttrykk der den unge var ressurs svak (økonomisk, kognitivt eller sosialt), det hadde en innvirkning på hvor mye bistand den unge hadde behov for. Man så at der det var stort behov for bistand, var det ofte mer utfordrende å nyttiggjøre seg de tiltak som ble satt i verk og dette var noe som kunne virke inn på hvordan man fikk aktivisert brukeren. I en del tilfeller var det slik at bruker ikke var i stand til å nyttiggjøre seg de tiltak som ble satt i verk på grunn av utfordringer eller manglende tro på egen mestring. Det var ikke alltid at hjelp-til-selvhjelp fungerte etter det som var hensikten. Når sykdom eller utfordring blir identitet, så man at det kunne være vanskelig å få aktivisere bruker inn i arbeidsrettede tiltak- dette er faktorer som kan ha en påvirkning på arbeidslinja

Hvordan lover og rammeverk brukes i en prosess mot uføretrygd kan også medvirke til at det blir flere eller færre unge uføre i kommunen. Jeg var litt innpå det ovenfor, i forhold til ressurssterke og ressurs svake unge og deres evner til å nyttiggjøre seg tiltak. Ut fra undersøkelsen i vestlandskommunen fikk jeg informasjon om at det er en del unge uføre, spesielt i aldersgruppen 18-20 år, som ikke kommer i kontakt med NAV lokalt, de søker om en uføretrygd basert på diagnose, tidligere stønader og opplysninger fra fastlege- det jeg har kalt «direkte avklaring». Denne søknaden går direkte til NAV forvaltning og avgjøres der. Tenker vi da på arbeidslinja er det slik at hovedmålet er flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd og stønad. Her kan en undre seg over at det er unge som blir avklart før de får prøvd seg ut i arbeidslivet- har de ingenting å tilby et arbeidsmarked? Kan det tenkes at bakkebyråkratiet har funnet en måte å forenkle forvaltningspraksis på fordi det er et høyt arbeidspress, slik at de såkalt «enkle» sakene blir kjørt gjennom systemet uten en arbeidsavklaringsprosess, eller er det hensynet til bruker som veier tyngst og blir ivaretatt? Det kan tenkes at det er litt av begge deler. I en del tilfeller foreligger det en evnevurdering og en diagnose som bakkebyråkraten erfaringsmessig vet kan være vanskelig å kombinere med et ordinært arbeid, da er kanskje uføretrygd det rette. På tross av dette er det likevel et faktum at de unge som blir «direkte avklart» mister muligheten til å bli arbeidsevnevurdert av NAV. De får ikke anledning til å vise om de kan ivareta og utføre en jobb, om de mestrer et ordinært arbeid- de fratras muligheten til å prøve seg i arbeidsmarkedet og muligheten for å se om de kan fungere med tilrettelegging i et ordinært arbeidsmarked. En kan tenke seg at noen av disse som i dag blir «direkte avklart» kunne hatt et ordinært arbeid med

tilrettelegging- det blir bare spekulasjoner, men det er likevel til ettertanke. En kan tenke seg at dersom det var lagt opp til at de unge som blir «direkte avklart» fikk god tilrettelegging i arbeidsmarkedet, så hadde det kanskje vært større muligheter for å utnytte den enkeltes arbeidskapasitet. I tillegg ville en god utnyttelse av restarbeidsevne medføre at flere fikk gradert uføretrygd. Disse punktene ville kunne hatt en positiv effekt på arbeidslinja og ført til at det ble færre unge uføre.

På den andre siden er det også positivt at der de unge har prøvd seg ut i flere forskjellige tiltak uten at det har ført frem til mestring eller der det foreligger diagnoser og helseutfordringer som ikke er forenlige med et arbeid, så er det riktig å inntektssikre dem gjennom en uføreytelse. For mange er det ikke ønskelig med en uføretrygd, for de unge betyr det som regel vedvarende lav inntekt. På tross av dette, vil det alltid være ganger der uføretrygd er rette alternativ til inntektssikring, da helseutfordring, diagnose eller andre vansker viser seg å ikke være forenlig med arbeid. Det kan også handle om sosial arv som jeg var inne på tidligere, at en er vant til å leve på et lavt økonomisk nivå og at det er flere i familien som er uføretrygdet. Med dette i bakhodet, kan det være vanskelig for de unge å nyttiggjøre seg tiltak som forsøkes iverksatt, og det kan kjennes uoverkommelig å komme ut i et ordinært inntektsgivende arbeid og uføretrygd blir løsningen.

Slik det er nå, med de nye arbeidsavklaringsreglene som trådte i kraft pr 01.01.2018, mener bakkebyråkratene at det blir utfordrende å sette de yngste i stand til arbeidslivet i løpet av 3 år. Det gjelder spesielt for de yngste i aldersgruppen 18-29 år som har droppet ut av videregående skole, ikke har fullført utdanning og har liten tilknytning til arbeidsmarkedet. Det blir opplyst om at mange av de unge, spesielt de som har sosiale utfordringer, trenger lang tid på å bli klar til et arbeidsliv, da er 3 år for kort tid. De nye reglene for arbeidsavklaring kan derfor være med på å skyve uføretallet opp dersom det ikke legges til rette for en lengre arbeidsavklaringsperiode, spesielt blant de yngste. Det vil igjen ha en negativ innvirkning på arbeidslinja.

Avslutningsvis bør det offentlige bør prøve de unge ut gjennom ulike tiltak og tilrettelegging over lang tid der det er muligheter for det- dette kan ha en positiv effekt for arbeidslinja. For de fleste mennesker er det viktig å ha noe fast å gå til, noen krav i hverdagen og et sosialt fellesskap med andre.

## 6 Oppsummering og avsluttende refleksjoner

### 6.1 Oppsummering av sentrale funn

Formålet med studien var å undersøke hvorfor andelen unge uføre i denne vestlandskommunen er høyere enn fylket og landet ellers. Problemstillingen var ***Hvilke forklaringer er medvirkende til at unge i alderen 18-29 år får innvilget en uføretrygd i Vestlandskommunen?***

For å belyse denne problemstillingen valgte jeg å undersøke individuelle forklaringer til uførhet, arbeidsmarkedsforklaringer, samhandling og forvaltningspraksis, lov og rammeverk og arbeidslinja.

Studien avdekket at årsaksfaktorer som fører til unge uføre er sammensatt og komplekst. Undersøkelsen har vist at det handler mye om helseforklaringer, sosial arv og arbeidsmarkedsforklaringer. Dette samsvarer i stor grad med tidligere forskning på feltet om årsaksforklaringer til uførhet. De mest fremtredende helseforklaringene er psykiske og fysiske lidelser med økende forekomst av angst og depresjonslidelser, muskel- og skjelettlidelser og ME de senere år. Det som er spesielt for kommunen er en høy forekomst av Asperger/autismelidelser, her spekuleres det i hvorfor: er det «lokale forhold» som tette relasjoner mellom foreldre som fører til at det fødes barn med funksjonsskader, eller at kommunen er gode på tidlig intervensjon og diagnostisering.

Studien viser vider at sosial arv og oppvekst også spiller inn, det handler om holdninger og verdier de unge har fått med seg i oppveksten til utdanning, skole, jobb og uføretrygd. Ved mangel på ressurser (økonomisk, kognitivt og sosialt) og mangel på foreldrestøtte, ser man at de unge blir mindre robuste og har større utfordringer med å mestre krav og utfordringer på skole og i arbeid. Dette samsvarer godt med tidligere forskning og det ble ikke avdekket noe som kan forklare den høye andelen unge uføre.

Arbeidsmarkedsforklaringer skiller seg ut som en mulig årsaksfaktor for å forklare den høye andelen unge uføre i kommunen. Det har vært store arbeidsmarkedsendringer det siste tiåret med en nedgang i stillinger der det ikke er krav til kompetanse/utdanning og som er for ufaglærte. I tillegg har kommunen fått et strammere arbeidsmarked med nedskjæringer og høyere grad av spesialisering og industrialisering samt krav til at de unge må dokumentere utdanning og faglige kvalifikasjoner. På samme tid har høye lønnskostnader i Norge ført til et krav om høyere produktivitet og effektivitet. For de

unge med ulike utfordringer kan dette føre til at de ikke kvalifiserer for arbeidsmarkedet. I tillegg har EØS-arbeidsinnvandring også vært medvirkende til at de unge ikke blir den foretrukne arbeidskraften på arbeidsmarkedet.

Lipsky's teori om «Street-level-bureaucracy» er brukt for å forstå samhandling og forvaltningspraksis. Her ser vi at det er samhandling mellom bakkebyråkratene og de unge, mellom eksterne aktører og NAV, men lite/ingen samhandling mellom de eksterne aktører. Studien viser at det er ønskelig med tettere samhandling mellom alle parter der de unge er i en prosess mot en eventuell uføretrygd. Samhandlingen er ellers preget av brukermedvirkning, gjensidighet, respekt og med det enkelte individ i sentrum. Studien viser at bakkebyråkratene er gode på å følge opp de unge, kartlegge deres behov for støtte, sette i verk tiltak og jobbe mot målet som er et arbeid i enden. Hvilken rolle bakkebyråkratene har viser seg å være avhengig av når tid de kommer i kontakt med de unge. Det asymmetriske maktforhold i klientrollen som Lipsky er opptatt av, viser seg å være avhengig av hvilke ressurser (økonomiske, kognitivt og sosialt) den enkelte unge har. De unges ressurser avgjør hvor «tett på» en bakkebyråkrat er i prosessen. Her prioriteres ofte de unge med minst ressurser, de med mer ressurser er ofte mer selvgående og trenger mindre bistand. Studien viser også at bakkebyråkratene prioriterer sin arbeidshverdag utfra arbeids- og saksmengde og bestiller eksterne aktører til å utføre tiltak der de mener det er nødvendig å følge den unge tettere opp- out sourcing.

De senere år er det også blitt mer bruk av digitale system som arbeidsmetode og kommunikasjonsmiddel i offentlige velferdssystemet. Digital kommunikasjon er noe de unge er veldig positive til, de er vant til å kommunisere digitalt og har lite utfordringer med å forholde seg til det. I tillegg er det effektiviserende og tidsbesparende, samtidig som møter som holdes blir de nødvendige møtene. Flere informanter savner et felles brukergrensesnitt mellom bakkebyråkratene og de unge hvor en har tilgang til de samme plan/system og hele tiden er oppdatert på endringer. Dette mener flere kan være effektiviserende og bidra til enda bedre kommunikasjon og samhandling.

Lov og rammeverk er det som regulerer hvordan en prosess mot en uføretrygd foregår. Det man ser, er at mangel på tilrettelegging og gode ordninger er noe som påvirker hvorvidt de unge ender opp med en søknad om en uføretrygd eller ikke, dette ble tatt opp av flere informanter. I et stramt arbeidsmarked er det vanskelig for de unge, de når

ikke opp i kampen om de ordinære jobbene. For å bøte på dette, kan man bruke lønnstilskudd som er et tilskudd til arbeidsgiver for å kompensere for en arbeidstaker som ikke yter 100 %. Utfordringen er at det er for lite tilgang til denne type tilskudd, det er mangelvare. Det kan også være det som stopper muligheten for en bruker til å få en varig tilrettelagt arbeidsplass i ordinær bedrift.

Bakkebyråkratene hadde også tanker om hva som kunne vært gjort for å hindre at det blir en videre økning av unge uføre i tiden fremover. Det ble nevnt at det var uheldig at unge blir uføretrygdet i tidlig alder og at det burde vært gjort mer for å få flere ut i arbeid. Et av forslagene var at inngangsporten til uføretrygd skulle vært gjort noe med; Et forslag var at aldersgrensen for å få uføretrygd skulle vært hevet til mellom 25-30 år. Dette ble begrunnet med at mange unge bruker lang tid på å bli klar til arbeidslivet i forhold til modenhet og utdanning. Her spiller også innstramming av AAP-reglene inn, 3 år til avklaring er i mange tilfeller veldig lite når det gjelder de unge da de ofte mangler både skolegang, modenhet og arbeidserfaring. Bakkebyråkratene er redd for at vi kommer til å se en selvforsterkende spiral, spesielt for de yngste i aldersgruppen, på grunn av regelendringen. I tillegg burde alle som søker om en uføretrygd vært innom NAV lokalt slik at en der kunne vurdere om det skulle iverksettes en arbeidsavklaringsprosess. Slik det er i dag, går mange av disse søknadene direkte til NAV forvaltning og blir dermed skjult for NAV lokalt og fanges ikke opp. Dette er områder bakkebyråkratene mener det burde vært gjort noe og som kunne bidratt til at en bremsset utviklingen av uførestatistikken.

Studien viser også at det er vanskelig å få omsatt restarbeidsevne i praksis, det er vanskelig å selge den inn til arbeidsgiver. Det er noe som kan føre til at uføregraden blir høyere enn nødvendig, da det blir søkt uføretrygd for inntektstapet. Bakkebyråkratene ser også at det er lettest å få utnyttet restarbeidsevnen hos de som har hatt en tilknytning til arbeidslivet før de fikk en uføretrygd.

Arbeidslinja har som mål; «flere i arbeid og aktivitet- færre på trygd og stønad».

Studien har avdekket at det i mange tilfeller er komplekst og sammensatt og at de ulike årsaksfaktorene har en innvirkning på hverandre og på arbeidslinja.

## 6.2 Avsluttende refleksjoner

Etter å ha gjennomført studien har jeg funnet at dette er et sammensatt og komplekst område å få oversikt over. Det er som regel ikke en faktor alene som fører til en uføretrygd, men flere som virker inn på hverandre. Noen ganger er det knyttet til individuelle forklaringer, andre ganger er det knyttet til faktorer som ligger utenfor individet. De årsaksfaktorene bakkebyråkratene mener er hovedårsakene til en økt uføretrygding blant unge i alderen 18-29 år i Vestlandskommunen er arbeidsmarkedsforklaringer, innstramming i regelverket for AAP, «direkte avklaring», bruk av restarbeidsevne og mangel på gode ordninger som lønnstilskudd til arbeidsgiver og tilrettelegging.

Studien er avgrenset til å gjelde bakkebyråkratenes perspektiv på ung ufør og årsaksforklaringer. De unges perspektiv på hvordan de opplever uførhet, samhandling, digitalisering og forvaltningspraksis er derfor ikke representert her. Om Vestlandskommunen skal jobbe videre med temaet ung ufør, kunne det være noe å ta med seg- å undersøke og løfte frem hvilke tanker de unge som er i en prosess mot uføretrygd har om hvordan samhandling og forvaltningspraksis fungerer i kommunen.

En videre anbefaling til kommunen er å gå i dialog med arbeidsgivere i kommunen for å få til et samarbeid rundt hva arbeidsgiver har behov for at av gode ordninger for å kunne sysselsette flere av de unge med utfordringer. Det er også viktig å se på hvordan en kan få omsatt større deler av de unges restarbeidsevne i praksis, her tapes det en del arbeidskraft all den tid det er vanskelig å få solgt den inn til arbeidsgiver i aktuell prosent som tilsvarer restarbeidsevnen. I tillegg kan en se på muligheten for å få flere ut i arbeid ved hjelp av lønnstilskudd- dette er nevnt som en mangelvare av de fleste. Er det mulig å få flere ut i arbeid uten at en benytter lønnstilskudd- finnes det andre økonomiske tiltak kommunen kan iverksette som kan motivere arbeidsgivere til å ta inn de unge som ikke kvalifiserer til et ordinært arbeidsmarked? Kanskje er det mulig å lage til egne ordninger innad i kommunen? Et alternativ som ble nevnt var etablering av en mentorordning/et sikkerhetsnett. Det innebærer at de unge har en ansettelse i en ordinær bedrift, men har en mentor knyttet opp mot en arbeidsmarkedsbedrift. En mentor kan brukes av arbeidsgiver og arbeidstaker slik at en ikke blir stående alene dersom det blir utfordringer på arbeidsplassen. Da kunne mentor bistå begge parter. I de tilfellene der arbeidstaker måtte avslutte arbeidsforholdet, kunne da vedkommende komme inn på en arbeidsmarkedsbedrift og være der til en var klar for et arbeid i ordinær bedrift igjen. På

den måten vil en kunne ivareta alle parter i et arbeidsforhold der det blir utfordringer eller vanskeligheter underveis i arbeidsforholdet og bruker slipper å starte helt på ny igjen.

Studien viser også at det burde være slik at alle søknader om uføretrygd gikk direkte til NAV lokalt og en arbeidsavklaringsprosess før de ble oversendt til NAV Forvaltning for avgjørelse. Det kunne bidratt til en bedre oversikt over de som er unge som er i faresonen for å bli uføre. I tillegg ville en hatt mulighet til å sette inn tiltak for å motvirke at de unge ble «direkte avklart» og samtidig fått prøvd dem ut, med tilrettelegging, i arbeidslivet. Da er det kanskje noen som kunne blitt avklart mot et ordinært arbeid i en prosentandel istedenfor at det blir full uføretrygd.



## 7 Litteraturliste

Arbeids- og velferdsetaten. (2017, januar 12). Utdypende om AAP-endringene fra 1. januar

2018. Hentet 2. april 2019, fra NAV website:

[https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yv  
kesskade/endringer-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-  
2018/utdypende-om-aap-endringene-fra-1.januar-2018](https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yv<br/>kesskade/endringer-i-reglene-for-arbeidsavklaringspenger-aap-fra-1.januar-<br/>2018/utdypende-om-aap-endringene-fra-1.januar-2018)

Bjørndal, C. R. P. (2002). *Det vurderende øyet: observasjon, vurdering og utvikling i*

*undervisning og veiledning* (1. utgave, 2. opplag 2003). Oslo: Gyldendal akademisk.

Brage, S., & Thune, O. (2015, februar 17). Ung uførhet og psykisk sykdom. Hentet 10. oktober

2018, fra NAV website:

[https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+v  
elferd/Arbeid+og+velferd/ung-uf%C3%B8rhet-og-psykisk-sykdom](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+v<br/>elferd/Arbeid+og+velferd/ung-uf%C3%B8rhet-og-psykisk-sykdom)

Bragstad, T. (2018, juni 28). Vekst i uføretrygding blant unge. Hentet 10. oktober 2018, fra NAV

website:

[https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+v  
elferd/Arbeid+og+velferd/vekst-i-uf%C3%B8retrygding-blant-unge](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+v<br/>elferd/Arbeid+og+velferd/vekst-i-uf%C3%B8retrygding-blant-unge)

Brinkmann, S. (2013). *Qualitative Interviewing*. Oxford University Press.

Bruusgaard, D. (2017). Restarbeidsevne. I *Store norske leksikon*. Hentet fra

<http://snl.no/restarbeidsevne>

FO. (2015). *Yrkesetisk grunnlagsdokument- for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere*

*og velferdsvitere*. Hentet fra [https://www.fo.no/yrkesetisk-rad/yrkesetisk-  
grunnlagsdokument-article5326-1346.html](https://www.fo.no/yrkesetisk-rad/yrkesetisk-<br/>grunnlagsdokument-article5326-1346.html)

Fossestøl, K. (2007). Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to? Hentet 26. januar 2019,

fra [http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-  
arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Den-revitaliserte-arbeidslinja-en-linje-eller-  
to](http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-<br/>arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Den-revitaliserte-arbeidslinja-en-linje-eller-<br/>to)

to

- Gilje, N., & Grimen, H. (2013). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger, Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (15. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, P., Heum, I., & Hernes, T. (2010). *Arbeidsinkludering: om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hellesnes, P. (2010). *Uførepensjon ABC : fakta og argumenter* (Første opplag). Hentet fra [https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=BIBSYS\\_ILS71474749530002201&context=L&vid=UBIS&lang=no\\_NO&search\\_scope=default\\_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default\\_tab&query=any,contains,uf%C3%B8repensjon%20ABC&mode=Basic](https://bibsys-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=BIBSYS_ILS71474749530002201&context=L&vid=UBIS&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=default_tab&query=any,contains,uf%C3%B8repensjon%20ABC&mode=Basic)
- Inkluderingsdepartementet, A. (2006). *St.meld. nr. 9 (2006-2007)* [Stortingsmelding]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lov om folketrygd (folketrygdloven)*. (1997). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19?q=Lov%20om%20folketrygd>
- Mæland, J. G. (2014). *Trygd eller arbeid?: et sosialmedisinsk perspektiv på sykefravær og uførhet* (1. utgave, 1.opplag). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- NAV. (2008, januar 28). Varig lønnstilskudd. Hentet 31. mars 2019, fra NAV website: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/tidsubestemt-l%C3%B8nnstilskudd--805374506>
- NAV. (2013). Vurdering av arbeidsevne. Hentet 31. mars 2019, fra NAV website: <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Oppfolging+fra+NAV/Arbeidsevnevurdering>
- NAV. (2017, oktober 1). Bakgrunnen for NAV-reformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

- NAV. (2018). Grunnbeløpet i folketrygden. Hentet 16. februar 2019, fra NAV website:  
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeloepet+i+folketrygden>
- NAV. (2019, februar 14). Kraftig økning i antall uføretrygdede i 2018. Hentet 31. mars 2019, fra NAV website:  
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Relatert+informasjon/Kraftig+%C3%B8kning+i+antall+uf%C3%B8retrygdede+i+2018>
- Olsen, T. S. (2009). «Et liv jeg ikke valgte»: om unge uføre i fire fylker. Hentet fra  
[http://www.agderforskning.no/reports/fou92009\\_ungeufoere\\_i\\_fire\\_fylker\\_\(1\).pdf](http://www.agderforskning.no/reports/fou92009_ungeufoere_i_fire_fylker_(1).pdf)
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. rev. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 04(19), 288–304. <http://dx.doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Sosialdepartementet. (2002). *Stortingsmelding nr.14 (2002-2003). Samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten*. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/>
- Sosialdepartementet, A. (2016). *Meld. St. 33 (2015–2016)* [Stortingsmelding]. Hentet fra  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Terum, L. I., & Hatland, A. (2014). Sysselsetting og trygd under arbeidslinja. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1–2), 3–22.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (4. utg, 3.opplag). Bergen: Fagbokforl.

Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis : innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag - Universitetsbiblioteket i Stavanger* (1.utgave, 7. opplag 2016). Gyldendal Norsk Forlag.

Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(04), 5–24.  
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

## 8 Vedlegg

Godkjenning fra NSD – vedlegg 1

Intervjuguide – vedlegg 2

Informert samtykke (anonymisert) – vedlegg 3

## **VEDLEGG 1: GODKJENNING FRA NSD**

### **NSD sin vurdering**

#### **Prosjekttittel**

Ung ufør I NN kommune

#### **Referansenummer**

977010

#### **Registrert**

16.12.2018 av Jorunn Brattebø Midthun - jb.midthun@stud.uis.no

#### **Behandlingsansvarlig institusjon**

Universitetet i Stavanger / Det samfunnsvitenskapelige fakultet / Institutt for sosialfag

#### **Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Brita Gjerstad, brita.gjerstad@uis.no, tlf: 51832799

#### **Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

#### **Kontaktinformasjon, student**

Jorunn Brattebø Midthun, jorunn-svein.midthun@lyse.net, tlf: 92247902

#### **Prosjektperiode**

01.12.2018 - 01.09.2019

#### **Status**

19.12.2018 - Vurdert

#### **19.12.2018 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 19.12.2018. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.09.2019.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Belinda Gloppen Helle Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDEN

# INTERVJUGUIDE

Intervjudato:

Intervju gjennomført av:

### Om informanten:

- Navn:
- Etat/avdeling
- Stilling:
- Tjenestetid:
- Arbeidsområde/saksområde:

### Uføretrygding av unge mennesker (18-30år):

1. Hva tenker du er de viktigste årsakene til at unge mennesker blir uføretrygdet i dag?
2. På landsbasis øker andelen unge uføre og det har vært en stor grad av økning unge uføre mellom 18-30 år. Hva tror du kan ligge bak denne spesifikke veksten?
3. Hva mener du kan forklare veksten av unge uføre og hva kjennetegner unge uføre i denne kommunen?

### Bakkebyråkratens rolle og skjønn:

1. Hvilken rolle spiller du i en sak hvor det er søkt om uførestønad?
2. Hvilke forventninger og ønsker har brukerne- har de urealistiske forventninger til utdanning og arbeidslivet- eller tiltak de ønsker å gå i gang med? Hvordan håndterer du det?
3. Hvordan samhandler du med unge som har utfordringer i ordinært arbeidsliv og som står i fare for å søke om/har søkt om uførestønad?
4. Hvordan samarbeider du med andre aktører/etater/instanser i unge uføresaker?
5. Hvordan blir regler, rammer og skjønn brukt i disse sakene?
  - a. Hvordan vurderes restarbeidsevne?

- b. Hvilke forhold er avgjørende, i dine øyne, for at en sak vipper over til å bli en uføresak?
- c. Hva mener du om det nasjonale regelverket, loverket og politikk vedrørende unge uføre?
- d. Gjøres det for mye eller for lite for denne gruppen, er det noen riktige/gale tiltak?
- e. Hva tenker du om arbeidslinja og den enkeltes mulighet til å delta i denne?

**Arbeidspres:**

- 1. Får du brukt den tiden du trenger til den enkelte?
- 2. Må du prioritere mellom ulike grupper og hvordan gjør du det?
- 3. Har digitalisering hatt en innvirkning på din saksbehandling og har det konsekvenser for den enkelte bruker?

Til slutt: Er det noe annet du har lyst å fortelle, noe jeg har glemt å spørre om som har betydning? Eventuelt andre du tenker kunne vært aktuelle å intervju?



## VEDLEGG 3: INFORMERT SAMTYKKE

# Vil du delta i forskningsprosjektet

## «Ung ufør i en vestlandskommune?»

-

- Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt om uførhet NN kommune.

### - **Formålet:**

Formålet er å undersøke hvilke årsaker som er medvirkende til at unge mellom 18-29 år får innvilget en uføretrygd. Hvordan behandles og vurderes de forskjellige faktorer i en avklaringsprosess mot uføretrygd?

Dette prosjektet er en masteroppgave i forbindelse med Masterstudiet i sosialt arbeid og sosialpedagogikk.

### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Universitetet i Stavanger er ansvarlig for prosjektet.

### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmål om å delta fordi du har en rolle i vurdering av uførhet eller tilrettelegging av arbeidsplasser i NN kommune.

Jeg har fått ditt navn av min kontaktperson i Vestlandskommunen, NN.

### - **Hva innebærer det for deg å delta?**

Ved å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller opp til intervju- et intervju vil ta ca. 1 time. Intervjuguiden inneholder spørsmål om hva du tenker og tror kan være årsak til uførhet, saksbehandling og bruk av skjønn, tilrettelegging i arbeidsmarkedet og utfordringer knyttet til restarbeidsevne og kasteballsproblematikk. Spørsmålene du blir stilt vil være åpne spørsmål med mulighet for å gå i dybden på det enkelte spørsmål.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli fjernet.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet. Opplysningene behandles konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Student og veileder vil ha tilgang til opplysninger innhentet i intervju.
- Jeg anvender lydopptak av intervju for siden å transkribere dem. For å analysere dem vil jeg bruke NVIVO og temasentrert analyse. Opplysningene vil bli oppbevart elektronisk og anonymisert.
- For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til opplysninger som navn og bakgrunn vil jeg erstatte dem med en kode som lagres på en egen navneliste

adskilt fra øvrige data. Datamaterialet vil også bli lagret eksternt og oppbevares atskilt fra egen pc.

- Jorunn Brattebø Midthun, masterstudent, vil være datainnsamler og databehandler i prosjektet.
- Anonymitet vil bli diskutert med den enkelte informant i forhold til stillingstype de har og muligheten for gjenkjenning. Et alternativ er å gi kommunenavn et psevdonym slik at det ikke er gjenkjennbart.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.09.2019, alle utskrifter/datafiler og lydopptak vil bli slettet da.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Stavanger ved Førsteamanuensis Brita Gjerstad, tlf 51 83 27 99, mail [brita.gjerstad@uis.no](mailto:brita.gjerstad@uis.no). Student er Jorunn Brattebø Midthun tlf 922 47 902.
- Vårt personvernombud: *Jon Bjelland*
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personvernombudet@nsd.no](mailto:personvernombudet@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *ung utfør i en vestlandskommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes, etter avtale.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca 01.09.2019.

---