Jon Anders Drøpping
og Tove Midtsundstad

Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Fafo

Jon Anders Drøpping og Tove Midtsundstad

Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Fafo-rapport 417

© Fafo 2003
ISBN 82-7422-407-8
ISSN 0801-6143

Omslag: Jon S. Lahlum

Innhold

Forord 5
Sammendrag 6

Kapittel 1 Innledning 15
1.1 Evalueringens bakgrunn og innhold 15
1.2 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 16
1.3 Gangen i rapporten 17

Kapittel 2 Datamateriale og metode 19
2.1 Datamaterialet 19
2.2 Metode – hvordan presentere og vurdere FoU-arbeider? 21

Kapittel 3 FoU-arbeider knyttet til IA-avtalen 23
3.1 Prosessevaluering i 16 IA-virksomheter 23
3.2 IA-avtalen og arbeidslivssentrene 25
3.3 Andre studier rettet mot IA-avtalen 27
3.4 Oppsummering 34

Kapittel 4 Forebygging og oppfølging av sykefravær 35
4.1 Sykefravær – perspektiver med relevans for IA 36
4.2 Tiltak for å forebygge sykefravær 37
4.3 Tiltak for oppfølging av sykefravær 46
4.4 Oppsummering: Hvilke sykefraværstiltak synes å fungere? 55

Kapittel 5 Arbeidstakere med redusert funksjonsevne 59
5.1 Forebygging av utstøting fra arbeidslivet 60
5.2 Tiltak mot utestengning 68
5.3 Oppsummering: Har vi kunnskap om effektene av tiltak rettet mot arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne? 72

Kapittel 6 Eldre arbeidstakere, tidligpensjonering og seniorpolitikk 75
6.1 To hovedperspektiver 76
6.2 Utvalget av FOU-arbeider 77
6.3 Hvor viktig er det som skjer på arbeidsplassen for eldres tidligavgang? 78
6.4 Hvilke tiltak og virkemidler synes å fungere? 87
6.5 Hvordan kan en få virksomhetene til å satse på seniorene? 94
6.6 Oppsummering 101

Kapittel 7 Internasjonale erfaringer 105
7.1 Vi ser nærmere på to land 106
7.2 Oppsummering 116

FoU-arbeider som ligger til grunn for denne evalueringen 119
Øvrige referanser 125

Forord

I denne rapporten oppsummerer og vurderer vi resultatene fra forsknings- og utredningsprosjekter som kan være relevante i forbindelse med evalueringen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).

I arbeidet med rapporten har vi fått hjelp fra representanter for IA-avtalens parter (myndighetene og arbeidslivsorganisasjonene), blant annet i form av innsending av bidrag til rapporten og gode innspill med hensyn til aktuelle FoU-arbeider. Takk til dere alle. En spesiell takk rettes til Niels Wulfsberg i Forsøksvirksomheten i Rikstrygdeverket og til Steinar Aasnæss i Idébanken for sykefraværsarbeidet.

Takk også til våre kolleger ved Fafo, Tone Fløtten og Hanne Bogen, for kommentarer til tidligere versjoner av enkeltkapitler. Ved Fafo vil vi også takke publikasjonsavdelingen for ferdigstilling av manus.

Jon Anders Drøpping har skrevet kapitlene 1–5, mens Tove Midtsundstad har skrevet kapittel 6 og 7.

Oslo, 5. september 2003

Jon Anders Drøpping Tove Midtsundstad

Sammendrag

Denne rapporten – og evalueringsprosjektet den er basert på – springer ut av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA-avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001 for å snu en utvikling der stadig flere går ut av arbeidslivet og over på varige trygdeordninger. I avtaleteksten heter det at avtalen skal grundig evalueres etter 2. kvartal 2003. Dette prosjektet er en del av denne evalueringen.

I dette prosjektet har oppmerksomheten vært rettet mot den forskningen og utredningen (FoU) som er gjennomført for å belyse ulike sider ved IA-avtalen og IA-avtalens delmål. Rapporten gjengir og vurderer således resultatene fra en rekke prosjekter knyttet mer eller mindre eksplisitt til IA-avtalens tiltakspakke.

Det finnes per i dag (september 2003) bare begrenset forskningsdokumentasjon av IA-avtalens virkninger/effekter så langt. I samarbeid med partene har det for dette prosjektet derfor blitt enighet om å oppsummere nyere forskning og utredning som belyser problemstillinger, prosesser og virkemidler som er aktuelle i forhold til IA-avtalen. Med relevant forskning og utredning menes her: 1) Forskning og utredning som direkte omhandler IA-avtalen – dens problemstillinger, prosesser, virkemidler og konsekvenser, 2) Forskning som har evaluert den type prosesser og virkemidler som IA-avtalen omfatter, uten at de er en evaluering av selve avtalen, og 3) Et utvalg internasjonal forskning som beskriver liknende prosesser og erfaringer, som for eksempel «det rommelige arbeidsmarked» i Danmark.

Kort om hovedfunn fra prosjektet

Mandatet for prosjektet har vært å oppsummere og vurdere resultatene fra FoU-prosjekter som kan være relevante i forbindelse med en evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Ettersom få av disse prosjektene er gjennomført som effektevalueringer, er det vanskelig å konkludere entydig med hensyn til hvilke samlede resultater som kan forventes av IA-avtalen på lengre sikt.

Til tross for denne usikkerheten knyttet til tiltakseffekter, mener vi det er grunnlag for å si at IA-avtalen så langt har stimulert til økt oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom trekk ved arbeidslivet og utstøtingsmekanismer – og at

IA-avtalen har bidratt til å heve bevisstheten rundt hva som kan fremme et mer inkluderende arbeidsliv. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad oppmerksomheten rundt inkluderende arbeidsliv vil kunne manifestere seg i mer aktiv og inkluderende fastholdelses- eller rekrutteringspolitikk på virksomhetsnivå.

Datamateriale og metode

Rapporteringen i dette prosjektet er basert på en kritisk gjennomgang av totalt om lag 70 nyere FoU-arbeider. «Evalueringsaspektet» i prosjektet ligger først og fremst i fortolkningen av resultatene: Gir den akkumulerte kunnskapen fra ulike FoU-prosjekter knyttet til IA-avtalen så langt grunn til å konkludere at IA-avtalen vil kunne komme til å nå de målene som er satt? Hvilke studier som skal analyseres – og på hvilken måte – blir derfor et sentralt spørsmål.

De kriteriene vi har lagt til grunn ved utvelgelse av FoU-arbeider kan oppsummeres som følgende krav til studiene: 1) Hovedsakelig gjennomført i perioden januar 2000 – august 2003, 2) Problemstilling knyttet til utstøting fra arbeidslivet (jf. delmålene i IA-avtalen: Sykefravær; arbeidstakere med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere), og 3) Rapportering fra prosjektet (evt. delprosjekter) må være allment tilgjengelig for interesserte.

For ikke å ekskludere arbeider som ellers illustrerer poenger med relevans for IA-avtalen på en god måte, har vi generelt vært romslige med hensyn til valg av presentasjonskriterier. En del av kunnskapsgrunnlaget i kapitlene 4, 5 og 6 består av anekdotisk kunnskap og lite vitenskapelig rapportering fra prosjekter som ikke kan sies å ha vært designet i tråd med vitenskapelige kriterier. Utfordringen har derfor vært å balansere ønsket om å generere et kunnskapsgrunnlag basert blant annet på slike studier, med behovet for å konkludere og oppsummere på en måte vi mener det er belegg for.

Med vurdering av forskning og utredning menes i denne sammenheng at vi så langt som mulig skal klargjøre begrensningene ved ulike resultater og funn med hensyn til generaliserbarhet for andre grupper arbeidstakere og eventuelt andre forhold. Det har også vært en oppgave å syntetisere funnene fra de ulike forsknings- og utredningsbidragene for å få et mest mulig helhetlig bilde, herunder få fram resultater og funn som støtter opp under hverandre og resultater og funn som er motstridene.

Inndeling i «typer» av studier etter tema

I rapporten presenteres FoU-arbeidene etter fire tema: Arbeider knyttet til selve IA-avtalen (kap. 3), arbeider med relevans for (forebygging og oppfølging av)

sykefravær (kap. 4), studier rettet mot arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne (kap. 5), studier rettet mot eldre arbeidstakere, seniorpolitikk og tidligpensjonering (kap. 6), og sammenfattende studier om arbeidet med å forebygge arbeidsmarkedsutstøting og -utestengning i Danmark og Nederland (kap. 7).

Forskningsvirksomhet knyttet til selve IA-avtalen (kapittel 3)

Hovedsakelig for å presentere bredden i forskningsmiljøenes engasjement i IA-avtalen, presenteres det et knippe studier knyttet til selve IA-avtalen. Problemstillinger i denne kategorien omfatter blant annet virksomhetsstudier med ulike innfallsvinkler; organisasjonsstudier knyttet til arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenesten, og generelle betraktninger rundt den norske IA-avtalen.

Studiene som er presentert i denne delen av rapporten tyder på at IA-avtalen allerede har generert stor forskningsinteresse. Forskningsinnsatsen indikerer både at det har vært behov for å identifisere det forskerne oppfatter som sentrale aspekter ved avtalen, og (i alle fall til en viss grad) å empirisk dokumentere tilstanden i norsk arbeidsliv i tiden rundt IA-avtalens tilblivelse. Mange av studiene presentert i dette kapitlet bærer preg av å være innledende og eksplorerende kartlegginger av ulike sider ved IA-avtalen, men flere av disse studiene skal videreføres med et mer analytisk siktemål. Alt i alt bærer derfor den store forskningsinteressen rundt IA-avtalen bud om at initiativet fra myndighetene og partene i arbeidslivet vil bli svært godt dokumentert etter hvert som arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv går framover.

Sykefravær (kapittel 4)

IA-avtalen inspirerer til forebyggende prosjekter og forsøk på virksomhetsnivå

Det er vanskelig å presentere entydige funn eller bastante konklusjoner basert på sykefraværsforskningen. Dette skyldes delvis et begrenset tilfang av FoU-arbeider knyttet til forskning/evalueringsvirksomhet. Vi mener likevel å ha grunnlag for å konkludere med at IA-avtalen ser ut til å ha gitt inspirasjon til mange initiativ på virksomhetsnivå rundt om i landet. Selv om målbare og vitenskapelig robuste effekter av disse tiltakene vil la vente på seg, bør det være grunnlag for å anta at satsingen på forebyggende virksomhet neppe vil ha negative effekter på arbeidsmiljøet. I forlengelsen av dette bør det også være rimelig å anta at et arbeidsliv som er mer inkluderende, bør ha bedre grobunn under IA-avtalen enn uten denne avtalen.

Når det gjelder forebygging av unødig sykefravær blant gravide arbeidstakere, kan det være grunnlag for å konkludere at blant annet tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid gir effekter. Resultatene fra prosjekter knyttet til graviditet og arbeidsliv er rimelig entydige med hensyn til betydningen av å starte tilretteleggingen på et så tidlig tidspunkt som mulig i svangerskapet. I hvilken grad slike tilpasninger lar seg gjennomføre, er likevel avhengig av trekk ved den gravides arbeidsoppgaver og trekk ved den enkelte virksomhet/bransje.

IA-avtalens oppfølgingstiltak må ses i sammenheng med hverandre

Det finnes relativt få forskningsbaserte FoU-arbeider knyttet til tema som aktiv sykmelding og utvidet egenmelding. Med hensyn til IA-avtalens vektlegging av å forankre tiltaket aktiv sykmelding hos Trygdeetaten (i motsetning til hos legene), så finner dette forskningsbasert støtte. Videre er det funn som tyder på at bruken av aktiv sykmelding har økt som følge av bedriftshelsetjenestens intensiverte engasjement i oppfølging av sykefravær. Vi mener imidlertid også å kunne identifisere et mulig dilemma i oppfølgingsarbeidet av sykmeldte, nemlig at store virksomheter etterspør standardiserte løsninger, mens lokal tilpasning og «skreddersøm» ser ut til å være viktig for å få til gode opplegg for oppfølging.

Resultatene fra de arbeidene vi har referert om utvidet egenmelding gir i utgangspunktet kun grunnlag for å konkludere med at tiltaket ikke blir misbrukt. For øvrig er funnene fra de refererte arbeidene sprikende. Vår foreløpige konklusjon blir derfor at konsekvensene av dette tiltaket bør undersøkes nærmere.

Foreliggende kunnskap tyder på at funksjonsvurdering både kan bidra til å få den sykmeldte raskere tilbake på arbeid, samtidig som virkemiddelet kan forebygge både sykefravær og konfliktsituasjoner i det daglige arbeidet. Vi mener likevel at helsekartleggingen bør begrenses til det som er absolutt nødvendig i relasjon til arbeidsevne og arbeidsoppgaver. Konfidensialitet om helseopplysningene må også være en selvfølge, men vi tar det for gitt at bedriftshelsetjenesten er profesjonelle på dette området.

Alt i alt er det vanskelig å finne forskningsbasert kunnskap med hensyn til effektene av virkemidlene i IA-avtalens tiltakspakke. Det som imidlertid synes klart, er at tiltakene må ses i sammenheng: Til tross for at sykefraværsfrekvens og -mønster varierer i virksomheter som har forsøkt utvidet egenmelding, kan funksjonsvurderingen gi grunnlag for raskere retur til arbeidsplassen. Økt bruk av aktiv sykmelding kan i denne sammenhengen fungere som en «bro» mellom sykefravær og arbeidslivet.

Arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne (kapittel 5)

Arbeidslivssentrene må videreføre «det beste» fra den tidligere Arbeidslivstjenesten

Den tidligere Arbeidslivstjenesten (ALT) er i dag en del av Trygdeetatens arbeidslivssenter. En evaluering fra 1999 indikerer at ALT gjorde en svært viktig innsats med hensyn til å assistere de virksomhetene som ønsket å forbedre arbeidsmiljøet og rekruttere/beholde arbeidstakere med funksjonsnedsettelser. Det er i utgangspunktet grunn til å tro at opprettelsen av en fast kontaktperson i Arbeidslivssenteret vil styrke inntrykket av en velfungerende tjeneste. Når det gjelder ivaretakelsen av ALTs tidligere arbeidsoppgaver, er dette imidlertid avhengig av at ALTs metodikk og erfaringer inkorporeres i arbeidslivssentrenes virksomhet. Vi vil anta at så er tilfellet, men har ikke noe forskningsmessig belegg for å vurdere i hvilken grad dette har skjedd.

Kan vi vente begrenset effekt av ordningen med utvidet lønnstilskudd?

En undersøkelse av lønnstilskudd fra 2001 antyder at denne ordningen generelt har positiv effekt på deltakernes jobbsannsynlighet. Noe av grunnen til dette positive inntrykket er god tilpasning av kompensasjonsnivå og -periode til deltakernes behov.

Generelt ser det ut til at jobbsannsynligheten øker i en viss periode (opp til 12 måneder for yrkeshemmede), for deretter å flate ut. Forut for IA-avtalen var maksimal varighet for lønnstilskudd for denne gruppen 18 måneder. Dette kan tyde på at en utvidelse av lønnstilskuddsperioden neppe vil ha de store effektene for denne gruppens jobbsannsynlighet. Det ser også ut til å være grenser for hvor mye nivået på lønnstilskuddet betyr for jobbsannsynligheten. Dette skyldes sannsynligvis at det kan påvises en negativ sammenheng mellom størrelsen på lønnstilskuddet og jobbsannsynligheten: Jo høyere kompensasjonsnivå, jo lavere jobbsannsynlighet. Dette bildet skjuler sannsynligvis en seleksjonseffekt (de med i utgangspunktet antatt lavest jobbsannsynlighet medfører høyest kompensasjon for arbeidsgiverne). Implikasjonen av dette er sannsynligvis at jobbsannsynligheten for personer med de alvorligste yrkeshemmingene i liten grad vil påvirkes av høyere lønnstilskudd.

Det er for tidlig å anslå i hvilken grad IA-avtalens øvrige tiltakspakke og oppmerksomheten rundt inkluderende arbeidsliv eventuelt vil kunne bøte på denne begrensede effekten. Et funn om at jobbsannsynligheten er høyest for tiltaksdeltakere i virksomheter der det er arbeidsgiverne som har tatt initiativ til lønnstilskuddet, kan i denne sammenhengen kanskje tolkes som en indikasjon på at IA-avtalens arbeidsgiverorientering kan bidra til å øke den generelle jobbsannsynligheten.

Bør det satses mer på arbeid med bistand?

Arbeid med bistand (AB) er solid forankret i virksomhetene gjennom å basere tiltaket på aktivt tilstedeværende tilretteleggere. Tankegangen bak denne tilnærmingen er omtrent den samme som ligger under opprettelsen av en fast kontaktperson ved arbeidslivssentrene – nemlig at det skal være én (identifiserbar) person som er ansvarlig for den enkelte tiltaksdeltaker.

AB er ennå ikke evaluert, og vi kan derfor ikke si at tiltaksdeltakere har større sannsynlighet for å få arbeid enn personer som ikke har deltatt på tiltaket. En prosessevaluering fra 2003 framhever likevel arbeidssøkernes positive opplevelse knyttet til tiltaksdeltakelse, og at arbeidsgiverne framhever tilretteleggerens rolle som veileder overfor arbeidsorganisasjonen. Det sistnevnte trekker i retning av å konkludere at mangelfull kunnskap om (og kanskje negative holdninger til) yrkeshemmedes arbeids- og yteevne ellers kan være en hemsko for yrkeshemmede som vil prøve seg på det ordinære arbeidsmarkedet. I så måte ligger noen av ABs effekter tett opptil IA-avtalens mål om å skape et mer inkluderende arbeidsliv.

Liten kunnskap om tiltak for å reaktivisere uførepensjonister

Sandman-utvalget har tidligere konkludert med at resultatene av reaktiviseringstiltak for uførepensjonister har vært beskjedne i forhold til innsatsen på 1990-tallet. For vår egen del vil vi legge til at det har vært svært liten evalueringsvirksomhet sett i forhold til den betydningen som tillegges fenomenet uførepensjon og uførepensjonering.

I den grad foreliggende forskning kan påvise økning i reaktivisering av uførepensjonister, understrekes det at det er usikkert hvor stor del av økningen i reaktivisering som kan tilskrives regelendringer. Så lenge undersøkelser som tar høyde for blant annet den generelle arbeidsmarkedssituasjonen og sammensetningen av uførepensjonspopulasjonen ikke foreligger, vil denne usikkerheten bestå.

Prosjektet *Tilbake i arbeid*, som ble igangsatt i 2001, kombinerer endringer i den trygderettslige insentivstrukturen med tiltak i regi av trygdekontorene (og i noen grad Aetat). Den varslede evalueringen av dette tiltaket vil vise i hvilken grad en slik proaktiv strategi bærer frukter.

Eldre arbeidstakere, tidligpensjonering og seniorpolitikk (kapittel 6)

Tiltak på arbeidsplassen kan forhindre tidlig avgang

Forskningen viser generelt at det som skjer på arbeidsplassen har betydning for tidligavgangen blant eldre arbeidstakere. En vet likevel lite om arbeidsplassens relative betydning i forhold til andre forhold. Det er derfor vanskelig å beregne potensialet av tiltak på arbeidsplassen vis-à-vis for eksempel endringer i pensjonsordningene.

Det finnes få studier som har evaluert seniortiltak. På bakgrunn av de arbeidsplassrelaterte årsakene er det likevel rimelig å anta at forebyggende tiltak for å minske konsekvensene av de fysiske og psykiske arbeidsbelastningene – særlig på lengre sikt – kan være viktig. Det samme gjelder tiltak som kan bidra til å øke den enkeltes motivasjon og interesse for jobben. Her synes nærmeste leder å ha en sentral rolle. Det synes også åpenbart at virksomhetene kan bli bedre til å håndtere ulike omstillingsprosesser; medvirkning og medbestemmelse ser ut til å være viktige stikkord.

Avgang som følge av nedbemanningsprosesser er et sammensatt fenomen, og det er usikkert hvilken betydning tiltak i regi av enkeltvirksomheter kan ha. På dette området synes likevel IA-avtalen å ha et forbedringspotensial. Det kan kanskje stimuleres til flere felles tiltak og ordninger, på tvers av for eksempel virksomheter innen samme bransje eller region.

Ettersom økonomiske insitamenter synes å ha betydning for en del arbeidstakeres avgang, vil tiltak som gjør fortsatt arbeid mer økonomisk gunstig kunne virke stimulerende. Økonomisk bonus eller ekstra lønn er eksempler på virkemidler som allerede er i bruk. Ekstra fridager eller tidskontoordninger har også vært tilbudt i enkelte virksomheter. Slike ordninger kan oppfattes som et forsøk på å imøtekomme en del seniorers ønske om mer fritid. I tillegg vil de selvsagt kunne fungere som en buffer mot helseplager/slitenhet som følge av et belastende arbeid.

Med unntak av i statlig sektor finnes det ingen oversikt over seniortiltak i arbeidslivet. I staten er det tilretteleggingstiltak som er mest utbredt, mens svært få av de tilgjengelige tiltakene tar sikte på å opprettholde/utvikle den enkeltes kompetanse og/eller motivasjon.

Det må lønne seg å holde på eldre

For å påvirke virksomhetenes seniorarbeid, har IA-avtalen i første rekke satset på holdningsskapende arbeid og rådgivning/veiledning, kombinert med en reduksjon i arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år.

For at virksomheter skal ønske å satse på seniorene, i den forstand at de iverksetter tiltak for å forebygge/forhindre tidligavgang eller aktivt gjør noe for å rekruttere seniorer, må de ofte oppfatte seniorene som «god butikk», samtidig som de opplever å ha tilstrekkelig handlingsrom lokalt, økonomisk og på annen måte.

Forskningen viser at det ikke er noen grunn til å hevde at eldre er mindre produktive enn yngre arbeidstakere. Arbeidsgiverne har da også i all hovedsak en positiv oppfatning av eldre arbeidstakere. Dette gjenspeiler seg likevel ikke i engasjementet for å beholde og/eller rekruttere eldre. Det er derfor ikke lett å se hvordan holdningskampanjer alene skal kunne bidra til at virksomhetene velger å satse på seniorene. Erfaringer fra for eksempel Danmark underbygger heller

ikke en slik ensidig satsing, mens Finland kan rapportere om mer positive erfaringer – uten at det er mulig å skille den mulige effekten av informasjons- og holdningskampanjer fra virkningene av positive konjunkturendringer og en generell økning av sysselsettingen.

Det er heller ikke lett å se den direkte sammenhengen mellom holdninger og tidlig yrkesavgang, men en del forskere understreker at holdningsskapende arbeid kan ha innvirkning på eldre arbeidstakeres utviklingsmuligheter, opplæringsvilkår og deltakelse i omstilling.

Erfaringer fra andre land (kapittel 7)

Norge kommer etter

Trenden i retning av et fornyet og utvidet syn på arbeidsgivernes ansvar, som IA-avtalen foreskriver, er i tråd med utviklingen i en del andre land, hvor en har valgt å overlate mer av ansvaret for og kostnadene ved forebygging og oppfølging fra det offentlige til arbeidsgivere – eksempelvis Nederland og Danmark.

Landene har likevel avgrenset de områdene og de gruppene de mener bør omfattes av virksomhetenes ansvarsområde i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken på ulik måte, og de har satset på forskjellige kombinasjoner av «pisk», «gulrot» og «moralske appeller». Fellesnevneren er likevel at arbeidsgiversiden er en like selvsagt målgruppe for offentlige initiativ som arbeidstakerne. IA-avtalen foreskriver ikke et ensidig arbeidsgiveransvar for et mer inkluderende arbeidsliv; det understrekes tvert imot at også arbeidstakerne har et medansvar i arbeidet med å nå avtalens mål.

Danskenes moralske appeller

Siden 1994 har begrepet et «rommelig arbeidsmarked» dannet en ramme rundt den danske sosialpolitiske diskursen. Til forskjell fra Norge, der Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er en konkret og (i alle fall i utgangspunktet) tidsavgrenset avtale, bærer den danske forståelsen av et mer rommelig arbeidsmarked preg av å være en generell retningslinje og langsiktig mål for arbeidsmarkedspolitikken – eller en visjon for det danske velferdssamfunnet.

Generelt kan vi si at danskene har valgt å lokke virksomheten med gulrøtter framfor å svinge med pisken. Dette er i tråd med en strategi basert på partenes frivillige deltakelse, enten i samarbeid med eller med støtte fra offentlige myndigheter. Danmark er også det landet som i størst grad har benyttet det vi kan kalle «moralske appeller», og satsingen på «et mer rommelig arbeidsmarked» har først og fremst vært konsentrert rundt informasjonsarbeid. Eksempler på dette

er kampanjene «Det angår oss alle», «Virksomhetenes sosiale ansvar» og «Plads til alle».

Hovedkonklusjonen etter snart ti års satsing er i korte trekk at det danske arbeidsmarkedet har blitt mer rommelig for personer med nedsatt arbeidsevne som er eller har vært tilknyttet arbeidsmarkedet, men at det samme arbeidsmarkedet har blitt mindre rommelig for personer som aldri har hatt en tilknytning til arbeidsmarkedet. En kan med andre ord si at kampanjen for det rommelige arbeidsmarkedet så langt har hatt en viss suksess med hensyn til å bekjempe utstøting, men at den i mindre grad har greid å adressere problemene knyttet til utestengning av arbeidstakere som står utenfor arbeidsmarkedet.

Nederland – et eksempel for Norge?

Nederland har gjennomført de mest radikale rokeringene i sin politikk ved å overføre mer av ansvaret for enkelte inntektssikringsordninger til arbeidsgiver. Dette gjelder i første rekke sykelønnsordningen.

Det er vanskelig å isolere enkelteffekter av de ulike tiltakene, ettersom mange av dem er iverksatt i en periode preget av økonomisk vekst og økende sysselsetting. Samtidig har enkelte av tiltakene virket over relativt kort tid, og mange av dem er igangsatt samtidig. En antar likevel at reformene fra 1994 i Nederland, med utvidelse av arbeidsgiverperioden og pålegg om bedriftshelsetjeneste, førte til økt oppmerksomhet omkring forebygging og reintegrering av sykmeldte. Det ble også observert et betydelig fall i sykefraværet fram til 1995/1996.

I lys av Sandman-utvalgets forslag om å utvide den norske arbeidsgiverperioden for å stimulere virksomhetene til å ta et mer aktivt ansvar for oppfølging og forebygging av sykdom, er det særlig interessant at utvidelsen av den nederlandske arbeidsgiverperioden i 1996 ikke synes å ha hatt de ønskede effekter på sykefraværet, som økte fra midten av 1990-tallet fram til 1999.

Overgangen fra offentlig til privat ansvar ser dessuten ut til å ha gjort det vanskeligere for uføre og eldre på arbeidsmarkedet. Endringene i finansieringsmodell synes, på den andre siden, å ha bidratt til økt interesse for forebyggingsarbeid på virksomhetsnivå, og har ført til økt satsing på arbeidsmiljøtiltak for å redusere sykefraværet Nederland synes også å ha positive erfaringer med vurdering av restarbeidsevnen og reaktivisering av uførepensjonister – to tilnærminger som også er aktuelle i den norske Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Siden midten av 1990-tallet har det vært en svak økning i yrkesdeltakelsen blant eldre, selv om den fremdeles er blant den laveste i EU. Økningen de senere årene skyldes i første rekke bedringer i arbeidsmarkedet, men myndighetenes og partenes grep for å begrense tidligpensjoneringen synes også å ha hatt betydning.

Kapittel 1 Innledning

Denne rapporten – og evalueringsprosjektet den er basert på – springer ut av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA-avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001 for å snu en utvikling der stadig flere går ut av arbeidslivet og over på varige trygdeordninger. I avtaleteksten heter det at avtalen skal grundig evalueres etter 2. kvartal 2003. Dette prosjektet er en del av denne evalueringen.[1]

1.1 Evalueringens bakgrunn og innhold

Det står nedfelt i IA-avtalens tekst (gjengitt i sin helhet i vedlegg 1) at «avtalen skal grundig evalueres etter 2. kvartal 2003» (AAD 2001). I dette prosjektet har oppmerksomheten vært rettet mot den forskningen og utredningen (FoU) som er gjennomført for å belyse ulike sider ved IA-avtalen og IA-avtalens delmål. Rapporten gjengir og vurderer således resultatene fra en rekke FoU-prosjekter knyttet mer eller mindre eksplisitt til IA-avtalens tiltakspakke. Disse arbeidene er gjennomført ved flere norske forskningsinstitusjoner, og rapporten er i tillegg basert på rapporteringer fra større og mindre prosjekter igangsatt og gjennomført av avtalepartene selv.

Det finnes per i dag (september 2003) bare begrenset forskningsdokumentasjon av IA-avtalens virkninger/effekter så langt. I samarbeid med partene har det for dette prosjektet derfor blitt enighet om å oppsummere nyere forskning og utredning som belyser problemstillinger, prosesser og virkemidler som er aktuelle i forhold til IA-avtalen. Med relevant forskning og utredning menes her:

1. Forskning og utredning som direkte omhandler IA-avtalen – dens problemstillinger, prosesser, virkemidler og konsekvenser.

[1] En annen del av evalueringen er gjennomført ved ECON på oppdrag fra AAD. Dette er en kvalitativ evaluering av en gruppe IA-virksomheters implementering av og foreløpige erfaringer med IA-avtalen. Rapporten fra dette prosjektet (ECON 2003) inngår som en del av grunnlagsmaterialet i denne evalueringen (se kapittel 3).

2. Forskning som har evaluert den typen prosesser og virkemidler som IA-avtalen omfatter, uten at de er en evaluering av selve avtalen.

3. Et utvalg internasjonal forskning som beskriver liknende prosesser og erfaringer, som for eksempel «det rommelige arbeidsmarked» i Danmark.

Videre har det vært viktig å få med forskning og utredning som dekker *alle* de målgruppene og målene som IA-avtalen omfatter. Det vil si at prosjekter som er rettet mot reduksjon av sykefravær, integrering av personer med nedsatt funksjonsevne og arbeid for å forebygge tidligpensjonering/fremme rekruttering av eldre arbeidstakere ligger til grunn for evalueringen. Disse prosjektene har ikke nødvendigvis vært gjennomført i regi av IA-avtalen som sådan, men omhandler likevel tiltak som er relevante for IA-avtalen.

Pågående prosjekter hvor det ikke finnes skriftlig dokumentasjon av prosjektet og dets resultater i form av for eksempel delrapporter eller delutredninger er ikke tatt med. Det samme gjelder hovedoppgaver og mindre prosjektoppgaver gjennomført ved universitet og høgskoler. Så langt som mulig har vi likevel etterstrebet å gi referanser til de relevante pågående og planlagte forsknings-, forsøks- og utviklingsprosjektene som vi har kjennskap til.

Det har vært en oppgave å syntetisere funnene fra de ulike forsknings- og utredningsbidragene slik at en får et mest mulig helhetlig bilde, herunder får fram resultater og funn som støtter opp under hverandre og resultater og funn som er motstridende. Med *vurdering* av forskningens og utredningens relevans og kvalitet menes i denne sammenheng at en så langt som mulig ut fra vitenskapelige kriterier også skal klargjøre begrensningene ved ulike resultater og funn med hensyn til hvem de vil kunne gjelde for og under hvilke forhold.

1.2 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått den 3. oktober 2001. Avtalen er i utgangspunktet inngått for en periode på fire år (ut 2005). For regjeringen er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Sosialdepartementet (SOS) som er de formelle avtalepartene. De seks avtalepartene fra arbeidslivet er Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Landsorganisasjonen i Norge (LO), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Kommunenes Sentralforbund (KS) og Akademikerne.

Oppmerksomheten i IA-avtalen rettes mot tre delmål (AAD 2001):

1. 20 prosent reduksjon av sykefraværet i løpet av avtaleperioden.
2. Tilsetting av langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.
3. Heving av den reelle pensjonerings-/avgangsalderen.

Virksomheter som slutter seg til IA-avtalen, gjør det ved å inngå en «Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv» (AAD 2002) med ett av Trygdeetatens fylkesvise arbeidslivssentre. Den enkelte virksomhet får dermed status som inkluderende arbeidslivsvirksomhet (IA-virksomhet). IA-virksomhetene får fire særskilte rettigheter som er forbeholdt dem: 1) Anledning til å benytte aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdeetaten, 2) egen, fast kontaktperson ved det regionale Arbeidslivssenteret til hjelp i oppfølging av sykmeldte, 3) egen refusjonstakst i Folketrygden for virksomhetens bedriftshelsetjeneste i arbeidet med å tilbakeføre langtidssykmeldte/uførepensjonister, og 4) arbeidstakerne får mulighet til å benytte egenmelding i inntil åtte dager per sykefraværstilfelle – med et samlet øvre tak på 24 dager per år. Betingelsen for denne formen for sykmelding er at arbeidstakeren benytter en utvidet egenerklæring med vektlegging av funksjonsevne. I tillegg til disse tiltakene, som altså er reservert for IA-virksomheter, er det i regi av IA-avtalen innført en allmenn fire prosentpoengs reduksjon i arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år (fra 1. juli 2002).

Per juli 2003 har nesten 4600 virksomheter fra alle bransjer i privat og offentlig sektor tegnet samarbeidsavtale; noe som betyr at til sammen snaut 43 prosent av arbeidsstyrken (nesten 820 000 arbeidstakere) nå jobber i en IA-virksomhet (RTV 2003a). Om lag to tredeler av IA-virksomhetene finnes i privat sektor (RTV 2003b). Disse sysselsetter en drøy tredel av det totale antallet «IA-arbeidstakere».

1.3 Gangen i rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for datamaterialet som ligger til grunn for rapporten, og vi drøfter også noen utfordringer som gjør seg gjeldende i denne noe spesielle formen for evaluering.

I kapittel 3 presenteres resultatene fra de IA-prosjektene vi kjenner til som er gjennomført ved ulike forskningsinstitusjoner. Oppdragsgivere og finansieringskilder for disse prosjektene varierer (offentlig finansiering dominerer), men prosjektene har det til felles at de alle tar eksplisitt utgangspunkt i selve IA-avtalen.

Et slikt utgangspunkt finner vi ikke nødvendigvis i de FoU-arbeidene som presenteres i kapitlene 4, 5 og 6 (hhv. sykefravær, arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere). Selv om disse arbeidene naturligvis må ses i relasjon til IA-avtalen, er de som oftest rettet mot ett (eller flere) av avtalens *delmål*, snarere enn selve IA-avtalen som sådan.

I kapittel 7 presenterer vi et lite utvalg sammenfattende studier om arbeidet med å forebygge arbeidsmarkedsutstøting i Danmark og Nederland. Disse studiene er selvsagt ikke del av grunnlaget for en vurdering av norske forhold, men er presentert her i et forsøk på å sette norske initiativ for arbeidsmarkedsintegrering inn i en større sammenheng, og for å gi leseren et overblikk over hvilke resultater en har oppnådd gjennom satsinger på dette området i noen andre land. Hvert av kapitlene 3–7 avsluttes med en oppsummering av hovedfunn innenfor hvert enkelt forskningsfelt.

Kapittel 2 Datamateriale og metode

Evalueringer av offentlige tiltak kan som oftest plasseres i en av to kategorier: prosessevaluering eller effektevaluering. Mens prosessevalueringer typisk benytter kvalitative metoder (f.eks. personlige intervjuer) for å avdekke og analysere prosesser knyttet til for eksempel iverksettingen av en politikk/tiltak/plan, kjennetegnes effektevalueringer som oftest ved bruk av statistiske analyser av kvantitative registerdata eller større, representative intervjuundersøkelser.

Prosjektet det rapporteres fra her lar seg ikke uten videre plassere i en av disse to typiske kategoriene. Det er her snarere snakk om en tredje form for evaluering, nemlig en oppsummering og vurdering av resultater fra forsknings- og utredningsprosjekter med relevans for IA-avtalen. Et relativt innarbeidet begrep for denne typen studier er kunnskapsstatus, definert av Olsen og Mastekaasa (1997: 15) som «en oppsummering av forskningen på et område, spesielt hvilke funn denne forskningen har kommet fram til, men også en kritisk vurdering av grunnlaget for disse funnene».

Evalueringsaspektet i dette prosjektet ligger dermed først og fremst i fortolkningen av resultatene: Gir den akkumulerte kunnskapen fra ulike FoU-prosjekter knyttet til IA-avtalen så langt grunn til å konkludere at IA-avtalen vil kunne komme til å nå de målene som er satt? Hvilke studier som skal analyseres – og på hvilken måte – blir derfor et sentralt spørsmål. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan vi vil gå fram i dette konkrete prosjektet.

2.1 Datamaterialet

En del av de studiene som ligger til grunn for denne rapporten har vi klassifisert som arbeider med eksplisitt fokusering på IA-avtalen (se kapittel 3), men av disse er det strengt tatt bare ECONs studie av erfaringer med IA-avtalen i 16 virksomheter (ECON 2003) som er gjennomført som og har status som evaluering (i dette tilfellet en prosessevaluering).

De kriteriene vi har lagt til grunn ved utvelgelse av FoU-arbeider kan oppsummeres som følgende krav til studiene:

1. Hovedsakelig gjennomført i perioden januar 2000 – august 2003.
2. Problemstilling knyttet til utstøting fra arbeidslivet (jf. delmålene i IA-avtalen: Sykefravær; arbeidstakere med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere).
3. Rapportering fra prosjektet (evt. delprosjekter) må være allment tilgjengelig for interesserte.

I utgangspunktet har vi altså ikke stilt noe krav til arbeidenes vitenskapelighet gjennom for eksempel å kreve at de skal være gjennomført ved en forskningsinstitusjon eller universitet. På denne måten får vi muligheten til å inkludere det rike tilfanget av prosjekter som enkeltvirksomheter og arbeidslivets parter selv har initiert. At vi ikke stiller strenge vitenskapelige krav til prosjektene, betyr imidlertid ikke at vi ikke vurderer arbeidene etter gjeldende standarder for forskning og utredning. I praksis betyr dette at vi i oppsummeringen av hvert forskningsfelt tar høyde for mulige validitetsutfordringer, det vil si eventuelle svakheter ved forskningsdesign og momenter som kan kompromittere studienes gyldighet og generaliserbarhet.

At prosjektene hovedsakelig skal være gjennomført i perioden etter 2000, er i og for seg et pragmatisk valg fra vår side: På den ene siden er det interessant å inkludere relativt ferske arbeider, selv om de ble igangsatt (og til dels sluttført) før IA-avtalen ble vedtatt høsten 2001. Forskningsresultater fra perioden før IA-avtalen ble vedtatt, kan bidra til å sette senere arbeider inn i et videre perspektiv. På den andre siden har vi følt behov for å begrense tilfanget av studier i tid – først og fremst fordi vi ellers ville sprengt rammene for denne evalueringen.

At FoU-arbeidene som ligger til grunn for denne evalueringen må ha problemstillinger som er relevante for IA-avtalen, er opplagt. Når vi likevel har valgt å presisere at arbeidene må fokusere på bestemte aspekter ved utstøting fra arbeidslivet, er det for å åpne for relevante studier/prosjekter utover dem som kan kobles til selve IA-avtalen. På denne måten får vi anledning til å inkludere mer generelle tema som for eksempel sykefraværsforskning og pensjoneringsatferd mer generelt.

Det tredje kriteriet er at rapportering fra de ulike prosjektene må være allment tilgjengelige. I tillegg til at en eller annen form for rapportering i seg selv som oftest representerer en kvalitetssikring av prosjekter og resultater, må vi i dette prosjektet forsikre oss om at interesserte har muligheten til å konfrontere våre vurderinger med datamaterialet de bygger på. «Allment tilgjengelig» betyr i denne sammenhengen ikke nødvendigvis at rapportene kan bestilles fra et bibliotek, men at det for eksempel er mulig å kontakte arbeidslivets parter eller arbeidenes forfattere og få materialet tilsendt.

2.2 Metode – hvordan presentere og vurdere FoU-arbeider?

I tillegg til utfordringene knyttet til å velge ut hvilke arbeider som kan og bør legges til grunn for en evaluering av denne typen, har vi i dette prosjektet vært nødt til å ta stilling til to sentrale spørsmål; det ene knyttet til hvordan arbeidene skal presenteres, det andre til hvordan det enkelte arbeid til slutt skal vurderes.

Spørsmålet om presentasjon dreier seg i korte trekk om hvilke kriterier som skal legges til grunn i omtalen av de ulike studiene. For å ikke ekskludere arbeider som ellers illustrerer poenger med relevans for IA-avtalen på en god måte, har vi generelt vært romslige med hensyn til valg av presentasjonskriterier. Dette betyr av vi i en del tilfeller har valgt å være relativt lite kritiske til for eksempel metodevalg og datamateriale i de arbeidene som refereres. Til gjengjeld har vi forhåpentligvis vært tilstrekkelig oppmerksomme på mulige forbehold knyttet til enkelte studiers generaliseringsmuligheter i oppsummeringen av hvert enkelt kapittel. En del av kunnskapsgrunnlaget i kapitlene 4, 5 og 6 består av anekdotisk kunnskap og lite vitenskapelig rapportering fra prosjekter som ikke har vært designet i tråd med vitenskapelige kriterier for evaluering. Utfordringen har derfor for vært å balansere ønsket om å generere et kunnskapsgrunnlag basert blant annet på slike studier, med behovet for å konkludere og oppsummere på en måte vi mener det er belegg for.

Med vurdering av forskning og utredning menes i denne sammenheng at vi så langt som mulig skal klargjøre begrensningene ved ulike resultater og funn med hensyn til generaliserbarhet for andre grupper arbeidstakere og eventuelt andre forhold (jf. også momentet om validitetsutfordringer i forrige avsnitt). Det er også en oppgave å syntetisere funnene fra de ulike forsknings- og utredningsbidragene, slik at vi får et mest mulig helhetlig bilde, herunder få fram resultater og funn som støtter opp under hverandre og resultater og funn som er motstridende. Våre vurderinger av forskningsbaserte FoU-arbeider går i liten grad inn på valg av forskningsdesign og problemstillinger i hvert enkelt tilfelle (dette er allikevel som oftest fastsatt i forskernes mandat fra oppdragsgiverne). I den grad vi mener å kunne påvise vanskeligheter med å trekke konklusjoner om for eksempel ulike tiltaks effekter, har vi imidlertid gjort oppmerksom på dette.

Kapittel 3 FoU-arbeider knyttet til IA-avtalen

En del av de studiene som ligger til grunn for denne rapporten har vi klassifisert som arbeider knyttet spesifikt til IA-avtalen, og vi finner det naturlig å presentere disse studiene først i denne rapporten – særlig fordi de omhandler flere aspekter ved IA-avtalen, noe som kan gi leseren en generell oversikt over sentrale problemstillinger.

Av de studiene som presenteres i dette kapitlet er det strengt tatt bare ECONs (2003) studie av 16 virksomheters erfaringer med IA-avtalen som er gjennomført som og har status som evaluering. De øvrige studiene spenner fra ulike virksomhets- og bransjestudier/kartlegginger, organisasjonsstudier knyttet til arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenesten; samt generelle betraktninger rundt den norske IA-avtalen.

3.1 Prosessevaluering i 16 IA-virksomheter

ECON gjennomførte i perioden desember 2002 – juni 2003 en kartlegging av til sammen 16 virksomheters erfaringer med IA-avtalen så langt. Siden dette altså er det eneste prosjektet som så langt inngår i partenes evaluering av IA-avtalen, vies ECONs rapport fra kartleggingen ekstra oppmerksomhet her.

Målet med evalueringen, som ble utført på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, var:

> «… å belyse i hvilken grad det å bli en IA-virksomhet representerer noe nytt, et brudd, en videreføring eller en nyvinning innenfor virksomhetenes systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid» (ECON 2003: 8).

For å gjennomføre kartleggingen, foretok ECON dybdestudier i til sammen 16 virksomheter. Metodene for datainnsamling var: 1) Kartlegging av kjennetegn ved virksomheten og innhenting av dokumenter, 2) telefonintervju med virksomhetens kontaktperson i Arbeidslivssenteret, 3) personlig intervju med utvalgte informanter i virksomheten, og 4) spørreundersøkelse rettet mot ansatte i virksomhetene.

Virksomhetene som inngår i undersøkelsen måtte ha vært IA-virksomhet i minst fire måneder ved evalueringens oppstart, og var for øvrig strategisk valgt for å få enheter som ga en best mulig spredning på sentrale variabler som: 1) Størrelse (en viss overrepresentasjon av store virksomheter), 2) sektor (9 private og 7 offentlig), 3) næring (8 næringer), og 4) beliggenhet (10 av 16 i bynære strøk). I tillegg varierer virksomhetene med hensyn til sykefraværsnivået (fra nærmere null til 14 prosent) og type arbeid (fysiske belastninger, ensformighet osv.).

De tre hovedproblemstillingene i evalueringen var å 1) framskaffe kunnskap om aktivitet, prosesser og samarbeid på virksomhetsnivå, 2) belyse hvordan samarbeidsavtalen tas i bruk og forankres blant ledelse og ansatte, og 3) belyse hvilke erfaringer virksomhetene har gjort seg så langt med de virkemidlene og forpliktelsene som ligger i samarbeidsavtalen. Mandatet for evalueringen legger klare begrensninger med hensyn til muligheten for å generalisere funnene fra virksomhetene, noe forfatterne av rapporten understreker. Med hensyn til tolkning av funn, har ECON derfor åpnet for at respondentene får mulighet til å komme med sine subjektive vurderinger av om eventuelle endringer i for eksempel sykefravær skyldes IA-avtalen som sådan, eller om det skyldes andre forhold. Med dette og andre forbehold i bakhodet er det interessant å referere noen hovedfunn fra evalueringen.

Kort oppsummert viser studien at syv av virksomhetene har opplevd en nedgang i sykefraværet i perioden etter at det ble inngått samarbeidsavtale. To av disse svarer et ubetinget ja på om nedgangen skyldes avtalen, mens de øvrige fem mener at det er for tidlig å knytte denne utviklingen til avtalen (mange uttrykker for øvrig en generell skepsis til å måle resultater på et så tidlig tidspunkt). Det er likevel mange som *tror* at utviklingen har sammenheng med det arbeidet som er nedlagt – dette gjelder særlig utviklingen i langtidsfraværet. I de øvrige virksomhetene har sykefraværet holdt seg stabilt; det vil si at det verken har vært økning eller reduksjon. Når det gjelder de to andre delmålene – inkludering av flere med redusert funksjonsevne og å øke pensjoneringsalderen – er det på grunnlag av casestudiene ikke mulig å fastslå om IA-avtalen har hatt noen effekt.

Til tross for mangelen på entydige resultater så langt, mener mange av informantene at den økte oppmerksomheten rundt sykefraværet og det å bli IA-virksomhet i seg selv har en positiv effekt. Dette gjelder både for lederne og de ansatte. I tillegg trekker informantene fram at samarbeidsavtalen kan ha en rekke positive bieffekter for virksomheten: bedrede samarbeidsforhold mellom ledelse og ansatte, generelt bedre personalpolitikk, tydeligere verdsetting av ansatte, bedret kvalitet og kontinuitet i produksjonen (som følge av redusert sykefravær), og ikke minst legitimitet for å ta tak i problematferd. Mer konkret trekkes følgende virkemidler i IA-avtalen fram som spesielt positive: utvidet egenmelding,

aktiv sykmelding, Arbeidslivssenterets rolle, dialogen mellom den sykmeldte og nærmeste leder, og oppfølgingsrutinene i sykmeldingsperioden.

Evalueringens generelle konklusjon er at «IA absolutt kan bidra til å redusere sykefraværet og forebygge utstøting i den enkelte bedrift», men at «IA-virksomheter neppe er det rette virkemiddelet for å inkludere flere med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet». Det antydes at noe av årsaken til dette kan ligge i at «arbeidslivssentret kunne spilt en mer aktiv rolle i å etablere kontakt med Aetat», som er den etaten som i hovedsak administrerer de virkemidlene som kan være aktuelle for disse målgruppene. ECON konkluderer derfor med at «partene i intensjonsavtalen bør drøfte mulige andre tiltak eller supplerende virkemidler på dette målområdet».

3.2 IA-avtalen og arbeidslivssentrene

Som følge av IA-avtalen har Trygdeetaten opprettet fylkesvise arbeidslivssentre (ALS).[2] ALS skal supplere Trygdeetatens øvrige virksomhet og tilby tjenester rettet mot arbeidslivet. Bistand fra ALS er forbeholdt IA-virksomhetene og omfatter blant annet hjelp til å komme i gang med det virksomhetsinterne arbeidet, utarbeiding av egne delmål, kompetanseutvikling og opplæring av nøkkelpersonell, samarbeid om bedriftsnettverk og bistand til å gjennomføre arbeidsseminarer og kurs rettet mot å skape et mer inkluderende arbeidsliv på virksomhetsnivå. I tillegg til hjelp i slike virksomhets/arbeidsorganisasjonsorienterte saker, tilbyr ALS også veiledning og rådgivning på individnivå, for eksempel i såkalte vanskelige enkeltsaker. På dette området kan ALS blant annet tilby informasjon om hjelpeapparatet; bistand til tilrettelegging for ansatte med behov for det; og utarbeidelse av oppfølgingsplan og funksjonsvurdering.

Ettersom ALS er en nyskapning i Trygdeetatens arbeidslivsrettede virksomhet, har det vært viktig å følge opprettelsen og driften av sentrene. Fafo har siden høsten 2002 hatt ansvaret for følgeforskningen knyttet til ALS. Så langt er det produsert tre rapporter fra prosjektet (Bogen 2003, Falkum 2003a og 2003b). Følgeforskningen har hatt som oppgave å være kritisk analyserende til det organisasjonsarbeidet som gjennomføres i Trygdeetaten for å realisere et mer inkluderende arbeidsliv. Oppmerksomheten har særlig vært rettet mot to forutsetninger for vellykket iverksetting av avtalen: 1) Klarhet i mål og virkemidler, og

[2] Arbeidslivssentrenes organisering og mandat er bl.a. beskrevet i heftet *Trygdeetatens arbeidslivssenter – senter for inkluderende arbeidsliv* (RTV 2002)

2) i hvilken grad det er oppnådd konsensus rundt målene (dvs. en felles forståelse av hva avtalen dreier seg om). I den første rapporten (Falkum 2003a) presenterer forskergruppen noen refleksjoner og innspill for prosjektet. Rapporten bærer således preg av å være spørrende med hensyn til hva som er hovedutfordringene for ALS, og herunder påpeke hvilke krav og prinsipper som skal gjelde for ALS' framtidige organisering. I rapporten drøftes derfor ulike modeller for hvordan IA-systemet kan bygges opp for å realisere målene i intensjonsavtalen.

I den andre rapporten (Falkum 2003b) presenteres en spørreundersøkelse blant arbeidslivssentrene, fylkesdirektørene i trygdeetaten og ansatte i et uvalg av trygdekontorene. Hensikten med denne spørreundersøkelsen har vært å kartlegge likheter og forskjeller i Trygdeetatens oppfatninger om målsetningene for inkluderende arbeidsliv som prosjekt. Undersøkelsen tar sikte på å bidra med kunnskap om hva som bør gjennomføres i 2003 for å oppnå en felles forståelse av inkluderende arbeidsliv i etaten, og dermed styrke forutsetningene for en vellykket iverksetting. Hovedfunnene fra spørreundersøkelsen er at det allerede et snaut år etter oppstart er en klar utvikling i retning av felles forståelse av mål, virkemidler og organisering i systemet. Dette positive inntrykket forklares for det første med det faktum at IA er noe helt nytt, og at dette blant annet gir medarbeiderne handlingsrom med hensyn til å påvirke sin egen arbeidssituasjon så vel som hele systemets oppbygging og virkemåte. For det andre påpekes det at IA er et prioritert område fra ledelsen i Trygdeetaten, noe som både gir innsatsen legitimitet og medarbeiderne motivasjon. For det tredje legges det vekt på at kompetansebyggingen i IA har vært basert på nasjonale fellessamlinger (til forskjell fra lokale/regionale samlinger), noe som har bidratt til å utvikle en felles oppfatning og forståelse – og dermed retning i det videre arbeidet.

Den tredje rapporten (Bogen 2003) konkluderer også positivt med hensyn til Trygdeetatens innsats etter ett års drift av ALS, men det pekes også på en del utfordringer for det videre arbeidet med IA. Først og fremst påpekes det at en i fortsettelsen må være opptatt av resultatene av virkemidlene, mer enn av virkemidlene selv. For det andre anbefales det å utvikle sterkere samarbeidsrelasjoner til det som kan kalles hjelperne – eller andre offentlige og private organer som kan ha en viktig rolle å spille i IA-sammenheng – slik at mange krefter trekker i samme retning. For det tredje påpekes det at etaten har en utfordring med hensyn til å trekke trygdekontorene mer direkte inn i IA-satsingen. I denne forbindelsen trekkes det fram at trygdekontorene kanskje ikke ser sin rolle klart nok ennå.

3.3 Andre studier rettet mot IA-avtalen

I denne kategorien har vi tatt med arbeider knyttet til flere ulike aspekter med relevans for IA-avtalen. Disse arbeidene omfatter for eksempel studier med søkelys på: arbeidsgivernes oppfatninger av sin rolle i IA-avtalen, kartlegging av aktørenes/partenes holdninger til IA-satsingen, kartlegging av kritiske faktorer for arbeidet med IA-avtalen, bedriftshelsetjenestens rolle under IA, samt spørreundersøkelser om IA-avtalen gjennomført av to av avtalepartnerne.

Tematisk er det altså et betydelig sprik i de arbeidene som presenteres nedenfor, men vi mener likevel de bør presenteres i en rapport av denne typen. Det tematiske spriket demonstrerer at IA-avtalen allerede har generert en betydelig forskningsvirksomhet ved mange miljøer.

Holdninger, oppfatninger og forventninger blant parter og aktører

Det er to studier som tar eksplisitt utgangspunkt i at IA-avtalen betinger oppslutning fra flere ulike aktører. Begge disse prosjektene er finansiert av Norges forskningsråd, og begge har status som eksplorerende forprosjekt mer enn empiriske analyser.

Det første prosjektet (Becken 2002) har følgende målsettinger:

1. Identifisere og systematisere bakgrunn, rammebetingelser og aktørenes/partenes holdninger til satsingen på IA-virksomheter.
2. Utvikle hypoteser om de administrative og økonomiske virkemidlene som er knyttet til satsingen, og sammenhengen mellom disse.
3. Utvikle forskningsdesign m.v. for et hovedprosjekt knyttet til satsingen på IA-virksomheter.

Forprosjektet er basert på til sammen 16 intervjuer med representanter for myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og to IA-virksomheter. I tillegg er materialet basert på en heldags søkekonferanse med 20 deltakere fra blant annet seks IA-virksomheter (ledelse/tillitsvalgte) og representanter fra to arbeidslivssentre. Dette prosjektet er altså av en eksplorerende karakter, og det gir verdifull innsikt i en del av aktørenes vurderinger og forventninger etter et halvt år med ordningen IA-virksomheter.

Hovedkonklusjonen fra forprosjektet er at det knytter seg en del usikkerhet til virkemidlenes effekt, blant annet fordi en del virkemidler først ble avklart sommeren 2002. I hovedsak har likevel aktørene/partene tro på satsingen. Usikkerheten knytter seg blant annet til betydningen av funksjonsvurdering, der aktørene ga uttrykk for at legestanden ikke tok denne oppgaven alvorlig nok.

Tilretteleggingstilskuddet er også en nyskapning det knyttes usikkerhet til. Denne usikkerheten kommer først og fremst til uttrykk gjennom lavt forbruk av tilskuddet, noe som kan skyldes at tilskuddets størrelse ikke nødvendigvis står i forhold til det merarbeidet som må nedlegges i virksomhetene. Det har også vært noe uenighet rundt ordningen med lønnstilskudd for reaktivisering av uførepensjonister. Denne uenigheten har blant annet gått på om tilskuddet skal forbeholdes nyrekrutterte uførepensjonister (slik Sosialdepartementet har ønsket), eller om det også skal gjelde for allerede ansatte arbeidstakere (slik arbeidslivsorganisasjonene ønsker). Det stilles også spørsmålstegn ved virkemiddelet redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år. I denne sammenhengen påpekes det også at arbeidsgiveravgiften allerede er geografisk differensiert, slik at reduserte satser ikke vil påvirke virksomheter i Nord-Troms og Finnmark.

Forventningene knyttet til de tre tiltakene aktiv sykmelding, fast kontaktperson ved Arbeidslivssenteret (ALS) og utvidet egenmelding er i hovedsak positive. Særlig gjelder dette de to førstnevnte tiltakene. For aktiv sykmelding vurderes det imidlertid ikke som særlig viktig at en slipper forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret. Fast kontaktperson ved ALS vurderes som det aller viktigste enkelttiltaket for IA-virksomheter. På dette området uttrykkes det likevel en viss frykt for at kontaktpersonen og bedriftshelsetjenesten kan komme til å oppfatte hverandre som «konkurrenter», og det understrekes også at en må unngå at kontaktpersonen «overtar» ansvaret for virksomheten, siden løsningen må ligge hos arbeidsgiver lokalt. Utvidet egenmelding oppfattes som et tiltak som kan synliggjøre ideologien bak IA, men det uttrykkes skepsis til om tiltaket kan bidra til å redusere sykefraværet. En del rapporterer også om frykt for misbruk.

Enkelte er også skeptiske til satsingen på IA-virksomheter i sin alminnelighet. Dette begrunnes med at majoriteten av IA-virksomhetene på intervjutidspunktet allerede jobbet bra i forhold til sykefravær og utstøting. Vi savner riktignok dokumentasjon for denne påstanden, men blant en del av respondentene i ECONs undersøkelse ser dette ut til å påvirke holdningen til IA-virksomheter. Dersom denne påstanden om skjev seleksjon stemmer, uttrykker respondentene engstelse for at myndighetene kan komme til å kanalisere sine ressurser til feil virksomheter.

I en annen studie – også finansiert over Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram – undersøker Drøpping (2003) norske arbeidsgiveres oppfatninger av sin utvidede rolle som «sosiale partnere» for myndighetene. Dette prosjektet tar utgangspunkt i at IA-avtalen kan tolkes som et prinsipielt skifte i synet på hvor ansvaret for forebygging og oppfølging skal (eller bør) ligge – nemlig på den enkelte arbeidsplass og hos arbeidsgiverne.

Spørsmålene som stilles i prosjektet er blant annet: 1) Hvilke holdninger, interesser og motiver finner vi hos arbeidsgiverne når det gjelder egen innsats

for et mer inkluderende arbeidsliv, 2) I hvilken grad vurderer arbeidsgiverne seg generelt som sosiale partnere med et sosialt ansvar for integrering av arbeidstakere med sysselsettingsproblemer, 3) Hvilken kapasitet har de for å påta seg en slik rolle, og 4) Hva kjennetegner samspillet mellom arbeidsgiverne og arbeidstakerne/arbeidstakerorganisasjonene lokalt rundt disse spørsmålene?

Notatet presenterer resultatene fra et forprosjekt og er derfor – i likhet med ECONs prosjekt omtalt ovenfor – eksplorerende i karakter. Dette betyr at formålet har vært å produsere innspill til det som senere ble et hovedprosjekt om arbeidsgivernes innsats rettet mot seniorene i arbeidslivet. Undersøkelsen er basert på dybdeintervju med representanter for fire store (over 1000 ansatte) norske virksomheter: statlig sykehus, kommunalt befordringsselskap, privat entreprenørvirksomhet og privat forsikring. Med unntak av entreprenørvirksomheten hadde alle virksomhetene tegnet samarbeidsavtale på intervjutidspunktet.

Seks tema var veiledende for intervjuene. 1) Faktiske, virksomhetsspesifikke arbeidskraftsstrategier knyttet til rekruttering og fastholdelse av arbeidstakere fra «utsatte grupper», 2) Ansvarsfordeling mellom virksomhet, arbeidstaker og myndigheter – herunder respondentenes vurdering av fornuftig grenseoppgang mellom disse tre aktørene, 3) Utstøting/utestengning – respondentenes oppfatning av og bevissthet rundt hva som ligger i disse to prosessene, og i hvilken grad prosessene fordrer ulike virkemidler, 4) Relevante virkemidler for arbeidsmarkedsinkludering knyttet til grupper av «utsatt arbeidskraft» – både med referanse til og uavhengig av IA-avtalen, 5) Synspunkter/holdninger og faktiske drøftinger i virksomheten knyttet til IA-avtalen, og 6) Vurdering av IA-satsingens betydning for framtidens arbeidsliv.

Disse generelle spørsmålene har generert følgende bilde av virksomhetenes vurderinger av egen rolle under IA-avtalen: For det første ser det i liten grad ut til at noen forestilling om arbeidsgivernes sosiale ansvar har slått rot. Det kan derfor være grunn til å konkludere at IA-avtalen vurderes mer som et (tidsavgrenset) prosjekt enn som ledd i en trend mot mer omfattende arbeidsgiveransvar i sosiale spørsmål. For det andre skiller respondentene i liten grad mellom utstøting og utestengning som kilde til ekskludering fra arbeidsmarkedet – uttalte rekrutteringsstrategier (av nye arbeidstakere fra utsatte grupper) er dermed så godt som fraværende selv i virksomheter av denne størrelsen. I den grad det var samstemmighet om hva som er gode virkemidler for inkludering, kom respondentene for det tredje raskt inn på spørsmål knyttet til seniorpolitikk og tidligpensjonering – blant annet fleksibel pensjoneringsalder, redusert arbeidstid og mulighet for hjemmearbeid. For det fjerde og siste kan respondentenes synspunkter på verdien av IA-avtalen oppsummeres med følgende formulering: *Det ville være synd om IA-avtalen skulle opphøre på grunn av manglende måloppnåelse på kort sikt.* I dette ligger det en vurdering av at bevisstheten rundt spørs-

målene som tas opp i IA-avtalen har økt i arbeidslivet generelt. Mer konkret pekes det på økt oppmerksomhet rundt push- og pullfaktorer (se også kapittel 6 for en diskusjon av disse mekanismene) vis-à-vis seniorene i arbeidslivet; stimulering av lederopplæring og ansvarsforankring i den enkelte arbeidsplass; og økt oppmerksomhet rundt betydningen av økonomisk støtte til virksomheter som vil påta seg et større ansvar enn det som kanskje kan sies å prege dagens arbeidsliv.

Kritiske faktorer for arbeidet med IA-avtalen

I et notat fra Arbeidsforskningsinstituttet, AFI, tar Hilsen og Steigum (2002) for seg instituttets oppfølging av arbeidet med IA-avtalen. Prosjektet tar utgangspunkt i et regionalt utviklingsprosjekt i Vestfold og følger framveksten av nye samarbeidsrelasjoner som skal fremme bred medvirking og samarbeid mellom partene i den enkelte bedrift, og godt samarbeid mellom private og offentlige aktører. På bakgrunn av samtaler med informanter i bedrifter, partene på fylkesnivå og deltakelse på konferanser og samlinger, trekker forfatterne blant annet fram en del kritiske faktorer for arbeidet med IA-avtalen.

I notatet behandles kritiske faktorer i hovedsak som synonymt med mulige hindringer for vellykket iverksetting. I prosjektperioden har forfatterne besøkt et (ikke tallfestet) antall bedrifter (både IA-virksomheter og virksomheter som står utenfor avtalen), og det overordnede inntrykket fra disse besøkene er at bedriftene ikke ser godene med avtalen. Det vurderes derfor som viktig å mobilisere bedrifter til å inngå samarbeidsavtaler. Det påpekes at partene sentralt må være pådrivere i dette arbeidet. I den forbindelse viser forfatterne til at NHO har markert seg som særlig synlige i Vestfold, mens LO framstår som passive. En annen kritisk faktor er at IA-avtalen først og fremst oppfattes som en sykefraværsavtale av bedriftene, noe som ifølge forfatterne trolig har sammenheng med at dette delmålet oppleves som bedriftsøkonomisk lønnsomt. Dette impliserer at avtalepartnerne vil få problemer med å forankre avtalen hos bedriftene dersom de bare fremmer de samfunnsøkonomiske aspektene ved avtalen (dvs. de to andre delmålene). Sett i lys av at bedriftene først og fremst ser etter det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt, er det ikke overraskende at flere bedrifter i denne studien opplever at insentivene i IA-avtalen ikke er attraktive nok til å snu utviklingen.

Det påpekes også at IA-avtalen ikke har sanksjonsmuligheter, slik at en ikke kan håndtere bedrifter som ikke ønsker å inngå samarbeidsavtale. Dersom disse bedriftene vegrer seg for å slutte seg til IA-avtalen på grunn av generelt dårlige arbeidsforhold og dårlige samarbeidsforhold mellom ansatte og ledelse, kan resultatet bli at det utvikles systematiske skjevheter i arbeidslivet, slik at de som trenger det mest, ikke fanges opp. Til sist legger forfatterne vekt på at IA-avtalen

hovedsakelig fokuserer på oppfølging av arbeidstakere som har utviklet helsesvikt, mens det må være en utfordring å også fremme god forebygging på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet for å hindre at arbeidstakerne utvikler helsesvikt (jf. skillet mellom forebygging og oppfølging i neste kapittel).

Bedriftshelsetjenestens rolle i det inkluderende arbeidsliv

Ved Statens arbeidsmiljøinstitutt har Lie m.fl. (2003) gjennomført en undersøkelse med søkelys på hva som skal være bedriftshelsetjenestens (BHT) rolle etter at arbeidslivssentrene er opprettet. Bakgrunnen for undersøkelsen er BHTs uttrykte skepsis med hensyn til målsetningene for IA-avtalen (bl.a. ikke mulig å forene målet om lavere sykefravær med et mer inkluderende arbeidsliv). BHT har også vært avventende til opprettelsen av den nye funksjonen Arbeidslivssenter; først og fremst på grunnlag av dårlige erfaringer med den tidligere Arbeidslivstjenesten, som i noen grad ble vurdert som en konkurrent til BHT (se også kap. 5.2 for en evaluering av Arbeidslivstjenesten).

Målet med undersøkelsen har vært å 1) se på arbeidsmåter generelt og funksjonsvurdering spesielt, bruk av ressurser, effekter av trygderefusjonsordningen m.v., 2) undersøke hvordan virksomhetene bruker «sin» BHT i dette arbeidet, og 3) studere hvordan BHTs bidrag vurderes. Rapporten er basert på en representativ spørreundersøkelse blant til sammen 80 av landets 550 BHT, samt dybdeintervjuer i ti strategisk utvalgte bedrifter som var godt i gang med IA-arbeidet. Det er planer om å gjenta undersøkelsen på senhøsten 2003, når det forventes et bredere erfaringsgrunnlag enn hva tilfellet var da første runde ble gjennomført ved årsskiftet 2002/2003.

I undersøkelsen tas det forbehold om at erfaringsgrunnlaget på intervjutidspunktet var begrenset. Med dette forbeholdet avdekkes følgende resultater: 1) BHT og arbeidslivssentrene ser ut til å ha funnet en fornuftig arbeidsdeling og utfyller hverandre mer enn de konkurrerer, 2) Enkelte BHT savner standardiserte verktøy for funksjonsvurdering, 3) Mange BHT synes trygderefusjonsordningen fungerer tungvint, noe som har ført til lavt forbruk av ordningen. Den generelle konklusjonen er at BHT har engasjert seg i IA med sin kompetanse, og at IA ser ut til å bli et viktig område for BHT.

Et brutalt arbeidsliv?

På oppdrag fra NHO har SINTEF (2002) gjennomført et prosjekt som av instituttet omtales som et innspill i debatten om IA-avtalen. I dette prosjektet tar instituttet utgangspunkt i to påstander om arbeidslivet, nemlig at 1) arbeidslivet blir stadig mer brutalt og at det derfor er umulig å lykkes med avtalens mål

om redusert sykefravær; og 2) IA-avtalen har en innebygd målkonflikt mellom redusert sykefravær og økt deltakelse i arbeidslivet.

Analysen av den første av de to påstandene er basert på to analyser: For det første går forfatterne gjennom en rekke indikatorer som brukes som argumenter for et stadig mer brutalt arbeidsliv (sykefravær, yrkessykdommer, deltakelse i arbeidslivet, tempo, helseplager, stress, utbrenthet, forholdet mellom arbeid og familie, samt antall arbeidsskader og uførepensjonister). Forskerne konkluderer med at det kun er økningen i sykefraværet og antall uførepensjonister som har vist en sterk økning i perioden 1995–2000. Videre konkluderes det med at de øvrige forhold ikke har forverret seg, eller er på et så lavt nivå at de ikke kan tolkes som uttrykk for et brutalt arbeidsliv. For det andre har forskerne også sett på indikatorer for positive trekk i arbeidslivet. I dette tilfellet benytter forskerne tall fra kartleggingen av HMS-tilstanden i Norge og SSBs Levekårsundersøkelser i perioden 1989–2000 (se også kap. 4 for en annen referanse til det førstnevnte materialet). I dette materialet finner forskerne belegg for å konkludere «at arbeidstakerne selv vurderer sine arbeidsforhold positivt, at flertallet får overskudd fra jobben, mer kontroll over utførelsen av eget arbeid og at flere psykososiale forhold på arbeidsplassen har forbedret seg i perioden 1989–2000» (ibid., s. 20–23).

Analysen av den andre påstanden er basert på en detaljert gjennomgang av utviklingen i sykefravær, uførepensjon og arbeidsdeltakelse i perioden 1995–2000 for ulike grupper arbeidstakere. I denne delen av undersøkelsen finner SINTEF blant annet at det *ikke* er «marginale» grupper (som eldre og nyankomne arbeidstakere) som står for den største økningen i sykefravær i denne perioden. Tvert imot er det blant to av arbeidslivets «kjernegrupper» at vi finner den mest negative utviklingen, nemlig blant menn i aldersgruppen 40–49 år (en gruppe med 90 prosent yrkesdeltakelse) og kvinner i aldersgruppen 30–39 år (80 prosent yrkesdeltakelse). Ettersom den negative utviklingen i sykefravær i stor grad er knyttet til grupper som i svært stor grad har vært i arbeid hele observasjonsperioden, konkluderer forskerne med at det ikke vil være rimelig å legge «skylden» [for økt sykefravær] på de «nye» i arbeidslivet (ibid., s. 40).

SINTEF tilbakeviser altså både påstanden om at arbeidslivet har blitt mer brutalt og at det skal være en innebygd målkonflikt mellom redusert sykefravær og økt yrkesdeltakelse.[3]

[3] Rapporten skapte en viss debatt blant arbeidslivsforskere (særlig ved Statens arbeidsmiljøinstitutt) og sosialmedisinere da den ble sluppet høsten 2002. Bl.a. ble forfatterne kritisert for å fortolke resultatene av foreliggende forskning om arbeidsmiljø og sykefravær systematisk i én retning (se f.eks. Leira 2002, se også diverse debattinnlegg i bl.a. Dagsavisen og Adresseavisen i perioden oktober–november 2002).

Spørreundersøkelser i regi av avtalepartnerne

På forespørsel fra oss var det to av organisasjonene bak IA-avtalen som sendte inn resultater fra spørreundersøkelser blant medlemsbedrifter. Den ene undersøkelsen er gjennomført av Arbeidsgiverforeningen NAVO og den andre av Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon.

Presentasjonen av disse to undersøkelsene er tatt med for å demonstrere én mulig framgangsmåte for å etablere kontakt og erfaringsutveksling mellom IA-avtalens parter sentralt og deres medlemsvirksomheter.[4] Det er ikke formelt rapportert fra noen av disse to undersøkelsene, og de bør derfor betraktes som grunnlagsmateriale for fortsatt samarbeid mellom organisasjonene sentralt og medlemsvirksomhetene.

NAVOs undersøkelse (NAVO 2003) ble gjennomført per e-post i april 2003. Elleve av 15 kontaktede virksomheter besvarte spørreskjemaet – åtte av disse var helseforetak, mens tre var øvrige NAVO-virksomheter. Det lave antallet kontaktede virksomheter forklares med at en først og fremst var interessert i å kartlegge erfaringene blant virksomheter som hadde rukket å opparbeide seg en viss erfaring med avtalen (dvs. som hadde tegnet samarbeidsavtale før 1. oktober 2002). Det materialet vi har fått tilsendt har ikke kommet i form av rapportering i notats eller rapports form, men som en stikkordsmessig oppsummering av de enkelte virksomhetenes svar på spørreundersøkelsen. Fortolkningen av trender i resultatene får derfor stå på vår regning.

Det ble blant annet spurt om hva virksomhetene oppfatter som positive og negative sider ved avtalen, og i denne presentasjonen skal vi konsentrere oss om dette spørsmålet. Svarene fra respondentene er gjennomgående positive. Særlig framheves faktorer som at IA-avtalen er en viktig dugnad og at den bidrar til bevisstgjøring med hensyn til arbeidsgivers plikter i oppfølging av sykmeldte, at samarbeidet med Arbeidslivssenteret er bra, at avtalen skaper grunnlag for et bedre samarbeid mellom ledere og ansatte, og at IA-avtalen er et positivt varemerke. Selv om respondentenes hovedinntrykk er at IA-avtalen er en positiv nyskapning i norsk arbeidsliv, har de aller fleste av dem også innvendinger og forslag til forbedringer. Blant de negative tilbakemeldingene er det tre typer kritikk som går igjen: 1) «Barnesykdommer» i samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og de lokale trygdekontorene, 2) Manglende oppfølging fra legene, og 3) At det er vanskelig å finne alternative meningsfylte oppgaver for dem som har behov for det. NAVO har gjort Arbeidslivssenteret i Oslo oppmerksom på det siste av disse momentene.

[4] For annen dokumentasjon og beskrivelse av partenes arbeid vis-à-vis medlemsvirksomhetene, henvises det særlig til organisasjonenes hjemmesider på internett.

HSHs undersøkelse (HSH 2003) ble gjennomført rundt årsskiftet 2002/ 2003. Vi har mottatt et notat med resultatene fra undersøkelsen, som er basert på svar fra 14 av de 20 virksomhetene som har lengst erfaring med IA-avtalen. Også i denne undersøkelsen vil vi konsentrere oss om overordnede spørsmål knyttet til positive og negative opplevelser ved det å ha blitt en IA-virksomhet. De positive vurderingene er i stor grad sammenfallende med det som ble rapportert i NAVOs undersøkelse, men hos HSH-virksomhetene er det noen som også finner grunn til å understreke betydningen av tidligere kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I den beskjedne graden HSH-virksomhetene rapporterer om negative erfaringer, påpekes det at det tok litt tid før arbeidslivssentrene var på plass.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gitt en oversikt over arbeider som ikke er knyttet til ett eller flere spesifikke delmål i IA-avtalen, men der oppmerksomheten i stedet har vært rettet mot ulike aspekter ved IA-avtalen som sådan. Formålet med denne presentasjonen har ikke vært å vurdere de ulike bidragene – snarere å presentere bredden i forskningsmiljøenes engasjement i IA-avtalen.

Studiene som er presentert i denne delen av rapporten indikerer at IA-avtalen allerede har generert stor forskningsinteresse. De fleste av arbeidene er dessuten igangsatt umiddelbart etter at IA-avtalen ble en realitet, noe som både tyder på at det har vært behov for å identifisere det forskerne oppfatter som sentrale aspekter ved avtalen og (i alle fall til en viss grad) å empirisk dokumentere tilstanden i norsk arbeidsliv i tiden rundt IA-avtalens tilblivelse. Som vi har sett, bærer mange av studiene preg av å være innledende og eksplorerende kartlegginger av ulike sider ved IA-avtalen, men vi har også sett at flere av disse studiene skal videreføres med et mer analytisk siktemål.

Alt i alt bærer derfor den store forskningsinteressen rundt IA-avtalen bud om at initiativet fra myndighetene og partene i arbeidslivet vil bli svært godt dokumentert etter hvert som arbeidet med å skape et mer inkluderende arbeidsliv går framover.

Kapittel 4 Forebygging og oppfølging av sykefravær

Sykefravær er et tema som opptar mange, både fordi fraværet medfører store økonomiske kostnader gjennom tapt produktivitet og utbetalinger til sykepenger, og fordi perioder med (langtids) sykefravær ofte er innledningen til lengre «trygdekarrierer». Et høyt sykefravær er derfor dobbelt uheldig, ettersom det har både negative samfunnsøkonomiske og personlige konsekvenser. Bekjempelse av sykefravær har en framtredende plass i IA-avtalen, og er ett av avtalens tre delmål. Nærmere bestemt er målet å redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden (målt i forhold til sykefraværsnivået for 2. kvartal 2001).

Sett i lys av den oppmerksomheten sykefraværet har, er det ikke overraskende at det er et omfattende tilfang av eksisterende FoU-arbeider (og pågående prosjekter[5]) på problemstillinger knyttet til sykefravær. Et søk på stikkordet sykefravær i bibliotekdatabasen BIBSYS genererer snaut 100 mer eller mindre relevante treff bare i perioden fra og med år 2000, og et nettbesøk på hjemmesidene til arbeidslivets parter dokumenterer at de fleste av disse har utmeislet strategier på dette området. I tillegg eksisterer det en egen Idébank for sykefraværsarbeidet (www.idebanken.org), hvor en i tillegg til omfattende og oppdatert informasjon om erfaringer fra tiltak og forsøksvirksomhet i arbeidslivet, også finner en oversikt over forskningsprosjekter knyttet til temaet.[6]

Disse og andre kilder gir til sammen en informasjonsmengde som det er umulig å sammenfatte innenfor rammen av dette prosjektet, og vi har derfor foretatt et utvalg av tilgjengelige arbeider. Generelle kriterier for utvelgelsen er gjengitt i kapittel 2.1, og i tillegg har vi i dette kapitlet prioritert prosjekter knyttet til konkrete forsøk/prosjekter i virksomheter eller næringer.

Hensikten med den påfølgende gjennomgangen av FoU-arbeider knyttet til sykefravær er å gi en oversikt over mangfoldet på det feltet som litt omtrentlig kan kalles sykefraværsarbeidet. Denne oversikten danner en oppdatert kunnskapsstatus for forsknings- og tiltaksvirksomhet snaut to år etter at IA-avtalen ble

[5] For 2002 har for eksempel NHOs Arbeidsmiljøfond bevilget støtte til 26 prosjekter knyttet eksplisitt til attføring/sykefravær. I tillegg har fondet bevilget støtte til en rekke prosjekter knyttet til bedriftshelsetjenesten og HMS-arbeid generelt.

[6] Idébanken er et samarbeidsprosjekt mellom SHD, RTV, AAD og partene i arbeidslivet, og ble åpnet i januar 2000. Prosjektet skal videreføres under navnet Idébanken for et inkluderende arbeidsliv.

undertegnet. I oppsummeringen av kapitlet spør vi i hvilken grad denne kunnskapsstatusen kan gi forventninger om resultater av IA-avtalens tiltakspakke for redusert sykefravær.

4.1 Sykefravær – perspektiver med relevans for IA

I en kunnskapsstatus over forskning om sykefravær fra 1997 valgte Olsen og Mastekaasa (1997) å ta utgangspunkt i fem årsaksfaktorer bak sykefraværet: 1) Kompensasjonsordninger (sykelønnsordningens effekter for sykefraværet), 2) arbeidsmarkedssituasjonen (arbeidsledighetens «disiplineringseffekt» på sykefraværet), 3) arbeidsforhold og arbeidsmiljø (betydningen av faktorer på arbeidsplassen), 4) fraværskultur og holdninger (arbeidsmoral og normer for fravær), og 5) familiesituasjon (særlig kvinners fravær som følge av omsorgsansvar). Disse innfallsvinklene var godt representert i forskningen om sykefravær fram til midten av 1990-tallet.

I denne studien vil et liknende eller tilsvarende utvalg av perspektiver i FoU-arbeidene gi et tilfang av materiale som blir for sprikende. IA-avtalen er likevel såpass eksplisitt forankret i den enkelte virksomhet at perspektiver knyttet til arbeidsforhold og arbeidsmiljø (den tredje av årsaksfaktorene nevnt ovenfor) kan tjene som en fellesnevner for studier som er relevante i vår sammenheng. Studier som retter oppmerksomheten mot faktorer på og kjennetegn ved den enkelte arbeidsplass er derfor særlig interessante.

Det samme gjelder til en viss grad den fjerde av årsaksfaktorene nevnt ovenfor, nemlig «fraværskultur og holdninger». I denne evalueringen har imidlertid dette perspektivet et noe annet innhold enn hva tilfellet var da Olsen og Mastekaasa sist oppsummerte sykefraværsforskningen: Den gangen var normer og kulturer på den enkelte arbeidsplass nokså entydig synonymt med arbeidstakernes holdninger til det å sykmelde seg, noe som nok reflekterte problemstillingene i forskningen knyttet til sykefravær. Vi mener imidlertid at IA-avtalens understrekning av at virkemidlene skal forankres på arbeidsplassen trekker i retning av å ta høyde for også arbeidsgivernes (eller ledelsens) holdninger til og handlinger for forebygging og oppfølging av blant annet sykdomsrelatert fravær.[7] Vi vil med andre ord supplere – men ikke erstatte – perspektiver dominert av fraværskultur blant arbeidstakere med et søkelys på ledelsens nærværskultur.

[7] Dette perspektivet reflekteres blant annet i Fafos forprosjekt for Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram, som ble gjennomført i 2002: Et mer inkluderende arbeidsliv – en ny rolle for arbeidsgivere. Rapporteringen fra dette prosjektet finnes i Drøpping (2003) og Midtsundstad m.fl. (2003). Disse arbeidene er nærmere omtalt i hhv. kap. 3 og kap.7.

Vi har ikke funnet noen arbeider som kan klassifiseres som rene holdningsstudier i den perioden vi undersøker, men, som vi vil se i kapittel 4.2 om forebygging av sykefravær, er det likevel belegg for å si at arbeider som bygger på tilnærminger til fraværs- og nærværskultur er godt synlig i litteraturen. I utgangspunktet vil vi anta at holdninger må ligge til grunn for handlinger, og vi mener derfor at forskningsperspektiver knyttet til arbeidsforhold og til arbeidsmarkedsaktørenes holdninger er to sider av samme sak: Iverksetting av tiltak for å gjøre den enkelte arbeidsplass mer inkluderende er for en stor del avhengig av ledelsens holdninger og vilje til å gripe fatt i forhold som ellers kunne gitt økt fravær og forsterke eventuelle utstøtingstendenser.[8] IA-avtalen forener disse to perspektivene, og den enkelte samarbeidsavtale er et verktøy for å omsette dette utgangspunktet til praktisk handling.

I dette kapitlet presenteres et antall FoU-arbeider med en eksplisitt fokusering på sykefravær. Tematisk spenner disse fra praksis knyttet til alternative varianter av sykmeldinger, bruk av aktiv sykmelding, intern praksis for dialog mellom ledelse og ansatte, eksterne samarbeidsrutiner med for eksempel trygdekontor, og virksomhetsstudier med vekt på presentasjon av gode/vellykkede eksempler.

Arbeidene som presenteres er grovt gruppert etter om de omhandler *forebygging* eller *oppfølging* av sykefravær, dernest etter hvilke tiltak eller tema som behandles. Ettersom tilfanget av faktiske forskningsarbeider om og rapportering fra forebyggingsaktiviteten er noe mer begrenset enn hva tilfellet er for oppfølging, har vi valgt å ta med noen virksomhetseksempler i den delen av kapitlet som omhandler forebygging (avsnitt 4.2). I avsnittet om oppfølgingsvirksomhet (avsnitt 4.3) har derimot ikke slike eksempler en like framtredende plass.

4.2 Tiltak for å forebygge sykefravær

Tiltak for å forebygge sykefravær er, og har lenge vært, en integrert del av virksomhetenes systematiske arbeid knyttet til helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen (HMS-arbeid). En oversikt over og status for HMS-arbeidet i Norge finnes i Torvatn (2002).

[8] At handlinger følger holdninger er imidlertid ikke alltid tilfellet. Som vi skal i se i kap. 6, har arbeidsgivere flest positive holdninger til eldre arbeidstakere – uten at dette nødvendigvis gir seg utslag i ansettelsespraksis eller bestrebelser på å beholde eldre arbeidstakere. Det springende punktet mht. å skape en kobling mellom holdning og handling ser ut til å være at arbeidsgiverne (som økonomiske aktører styrt av lønnsomhetsbetraktninger) som et minimum må se økonomiske fordeler ved å ta et sosialt ansvar.

Generelt viser forskningen at det er en sammenheng mellom arbeidsmiljø og sykefravær (Anker 2002). I en relativt fersk litteraturstudie over forskning som fokuserer på sammenhengen mellom arbeidsmiljø og sykefravær, påpeker Anker (ibid.) likevel at det er problematisk å angi nøyaktig hva denne sammenhengen består i eller hvor stor den er.[9] Dette skyldes ifølge forfatteren først og fremst at mange av de kvantitative studiene på dette området er basert på tverrsnittutvalg, det vil si at det letes etter sammenhenger mellom sykefravær i en periode og arbeidsmiljøet i den samme perioden. Dette gjør det blant annet vanskelig å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger og langtidseffekter. Videre knytter det seg problemer til måling av arbeidsmiljøet: Skal en spørre arbeidstakerne hva de synes, eller skal en operere med et eller annet objektivt mål på arbeidsmiljø? Studier som har sammenliknet subjektiv og objektiv vurdering av arbeidsmiljøet kommer fram til at de to målene er lite sammenfallende (ibid., s. 25). Til slutt er det også problemer knyttet til selve målingen av sykefraværet. Forholdet mellom subjektiv (selvrapportering) og objektiv (registerdata) rapportering av sykefraværet gir også her opphav til usikkerhet. Siden selvrapportering ofte kan påvirkes av dårlig hukommelse (og kanskje også en tilbøyelighet til å svare strategisk), vil som regel bruk av registerdata være å foretrekke, men selv slike databaser skiller ikke alltid like klart mellom fravær som skyldes arbeidstakerens eller barns sykdom, eller om det skyldes svangerskap. (Se også avsnittet om gravide arbeidstakere nedenfor.)

Tiltakspakken i IA-avtalen er i liten grad direkte rettet mot forebygging av sykefravær som sådan. (Til gjengjeld legges det desto større vekt på oppfølging av sykmeldte, hvilket er tema for neste avsnitt.) Når det likevel er rimelig å vurdere FoU-arbeider som har forebygging som tema i denne evalueringen, skyldes det blant annet IA-avtalens sannsynlige indirekte bieffekter, slik disse for eksempel er identifisert i ECONs evaluering av IA-avtalen (ECON 2003), som ble presentert i forrige kapittel. Vi tenker her i første rekke på IA-virksomhetenes rapportering om samarbeidsavtalens positive effekter på det generelle samarbeidsklimaet mellom ansatte og ledelse, noe som blant annet skal ha ført til bedret personalpolitikk, tydeligere verdsetting av de ansatte og legitimitet for å ta tak i problematferd. Dersom dette er en generell trend i IA-virksomhetene, er det utvilsomt dekning for å si at IA-avtalen – til tross for at den inneholder få eksplisitte referanser til denne delen av sykefraværsarbeidet – også kan forebygge sykefravær gjennom bedret arbeidsmiljø.

[9] Basert på en undersøkelse blant 412 personer som oppsøkte Nærøy legekontor i Nord-Trøndelag, finner Hilt m.fl. (2003) at 40 prosent av kvinnene og 54 prosent av mennene mener det er en mulig eller sikker sammenheng mellom påvirkningsfaktorer i arbeid og aktuell sykdom/helseplage. Ensidig gjentakende og tungt arbeid ble hyppigst nevnt som mulige årsaker.

Nærværsarbeid og arbeidsmiljø

Det kanskje mest dekkende begrepet for innsatsen for å forebygge sykefravær, er nærværsarbeid. I en studie i regi av NHOs Arbeidsmiljøfond, gjennomført ved Statoil Forpleining av forskere fra Universitetet i Bergen, er dette begrepet definert slik:

> «Den samlede innsatsen for å oppnå et miljø hvor flest mulig kan være tilstede på arbeidsplassen. I samspill med andre skal den enkelte mestre arbeidets krav og utfordringer og trives med det» (Bauer og Odijk 2003).

I denne virksomheten har en siden 1997 gått inn for å gjøre nærværsarbeidet til en integrert del av virksomhetens organisasjonskultur, det vil si gjøre arbeidet for forebygging og oppfølging av sykefravær til noe mer enn et tidsavgrenset prosjekt. Nærværsarbeidet ved Statoil Forpleining er delt opp i tre nivåer: 1) Organisasjonsnivå med organisasjonsutvikling gjennom bevisstgjøring av arbeidsmiljøets og fellesskapets betydning for helse og velvære, 2) Støttenivå for innsats rettet mot dem som står i fare for å bli syk, og 3) Nettverksnivå der det opprettes et nettverk (bestående bl.a. av kollega/verneombud, leder og representant fra BHT) rundt den langtidssykmeldte (definert som 6–8 ukers fravær).

I forebygging av sykefravær er det altså først og fremst støttenivået som spiller en rolle. I Statoil Forpleining er støtten øremerket ansatte som til tider ikke er 100 prosent funksjonsdyktig. Utgangspunktet for denne satsingen er støttemøter (mellom den ansatte, evt. kollega, leder og sykepleier), der det diskuteres hva som skal til for at den ansatte skal klare å stå jobbskiftet ut og hva som eventuelt kan gjøres på lengre sikt. Midlertidig alternativt arbeid med arbeidsoppgaver tilpasset den ansattes helseplager ser foreløpig ut til å være den eneste strategien for å unngå sykmelding, men på lengre sikt er planen å finne varige løsninger, noe som ifølge den foreløpige rapporteringen fra prosjektet vil «oppfylle kravene til et inkluderende arbeidsliv».

Hovedkonklusjonen fra dette prosjektet er at nærværsarbeidet har gjort Statoil til en mer inkluderende arbeidsplass (ibid., s. 4), uten at det utdypes nærmere hva som legges i dette begrepet. Det har riktignok ikke vært gjennomført noen ren effektevaluering av tiltaket, men tallenes tale er at 72 prosent av de langtidssykmeldte i den fireårige prosjektperioden har kommet tilbake til sitt tidligere arbeid (135 av 140 i full stilling).[10] Videre konkluderes det i rapporten fra prosjektet at en har lyktes med å gjøre nærværsarbeidet til en integrert del av virksomheten, noe som særlig tilskrives aktiv medvirkning fra nøkkelaktørene ledelse, verneombud og personalavdeling. I den forbindelse understrekes det at

[10] Se kap. 4.3 for en oversikt over trender i tilbakeføring til og utstøting fra arbeidslivet.

nærværskulturen ikke blir rotfestet uten at den også vedlikeholdes av personene i organisasjonen.

Andre prosjekter rettet mot arbeidsmiljø/forebygging av sykefravær finner vi for eksempel i kommunene Arendal, Gjøvik, Larvik og Ålesund. Av disse kommunene skiller Arendals «Arbeidsmiljøprosjekt med vekt på sykefravær» (Arendal kommune 2002) seg ut, ettersom dette toårige prosjektet ble igangsatt før enheter i kommunen ble IA-virksomhet.[12]

Utgangspunktet for arbeidsmiljøprosjektet i Arendal kommune var en økning på 70 prosent i antall uføre fra 1996 til 1997 (fra hhv. 27 til 46 tilfeller) – noe som nok forklarer at det var Arendals kommunale pensjonskasse som tok initiativ overfor Arendal kommune for å få igangsatt et prosjekt med sikte på å snu denne trenden.[13] De konkrete målsettingene med prosjektet er noe uklart formulert (og ikke tallfestet), men to hovedmål har vært å:

1. Utvikle og motivere til gode arbeidsmiljø i enhetene for å motvirke fraværsøkningen i kommunen og skape fornøyde medarbeidere, og
2. kunne fortsette tiltakene etter prosjektslutt og ha overføringsverdi til alle enhetene.

Innholdet i prosjektet har hovedsakelig vært å legge opp til større innslag av såkalte medvirkningsbaserte prosesser i de fire kommunale enhetene som har deltatt i prosjektperioden (eiendomsavdeling, en barneskole, et omsorgskontor og en økonomiavdeling). Økt medvirkning (fra de ansatte) er trukket fram fordi det er de ansatte selv som vet hvor skoen trykker. Med utgangspunkt i målet om å forbedre arbeidsmiljøet, har altså Arendal kommune i dette prosjektet søkt å bedre medarbeidernes arbeidsmiljø gjennom å øke deres medbestemmelse og innflytelse over egen arbeidssituasjon. Mer konkret har dette arbeidet foregått ved at ansatte har deltatt på dialogkonferanser (identifisering av evt. forbedringspotensial på egen arbeidsplass) og dialogseminarer (med målsetting å skape nye ideer i fellesskap).[14]

[12] De fleste enhetene i Arendal kommune er per august 2003 IA-virksomheter. De første avtalene ble, ifølge opplysninger fra kommunens service- og informasjonssenter, inngått rundt årsskiftet 2003.

[13] Den store økningen i denne perioden settes ikke inn i en lengre historisk sammenheng. Det er derfor vanskelig å avgjøre i hvilken grad økningen skyldes en reelt høy uføretilgang akkurat dette året, eller om utviklingen har administrative forklaringer (som for eksempel etterslep og oppsamling hos Trygdeetaten).

[14] Dialogkonferanse presenteres som et eget tiltak i kapittel 12 i boken *Tiltak mot sykefravær* (Mikkelsen, red. 2002)

Evalueringsrapporten trekker ingen entydige konklusjoner med hensyn til i hvilken grad de to hovedmålene har blitt realisert, men det er i alle fall klart at prosjektet videreføres i tre av de fire enhetene som har deltatt i prosjektet. Det konkluderes videre med at «erfaringene vi har gjort oss har stor grad av overføringsverdi til alle enhetene i kommunen» (Arendal kommune 2002: 3) – uten at dette utdypes. Når det gjelder målsettingen om å skape gode arbeidsmiljø, viser resultatene fra en spørreundersøkelse blant de ansatte at hele 75 prosent trives godt på jobben (ibid.). Dette er muligens et godt resultat for kommunale enheter av denne typen, men ettersom det ikke refereres til tilsvarende undersøkelser før prosjektstart, er det vanskelig å konkludere med om arbeidsmiljøprosjektet har hatt noen effekt.[15]

Mens en del enheter i Arendal kommune ble IA-virksomheter etter at det omtalte arbeidsmiljøprosjektet tok slutt, gir Gjøvik, Larvik og Ålesund kommune eksempler på ulike innfallsvinkler til sykefraværsarbeidet i regi av IA-avtalen.[16] Av disse tre kommunene er det Larvik som har valgt en modell som likner mest på Arendals prosjekt – i alle fall med hensyn til valg av virkemiddel. Hovedinnholdet i Larviks tilnærming kan oppsummeres under stikkordet delegering, nærmere bestemt en ekstremt flat struktur der lederen for hver av de 65 enhetene under rådmannen har fått delegert så mye myndighet som loven tillater. Delegeringen innebærer også at enhetslederne har svarplikt (innen 48 timer) på forbedringsforslag. Hver enhet har videre et eget HMS-utvalg, noe som gjør at disse sakene håndteres på et så lavt nivå som mulig, og at medarbeiderne aktivt kan jobbe fram forbedringer i organisasjonen. «Dialog – deltakelse – delegering» er således slagordet for Larvik på dette området.

Stikkord for Gjøviks IA-satsing er helsefremmende arbeidsplasser – snarere enn å legge vekt på å redusere sykefraværet som sådan. Bakgrunnen for denne innfallsvinkelen til sykefraværsproblematikken var et ønske om å fokusere på noe positivt (bygging av helsefremmende arbeidsplasser) framfor det negative som ligger i forebygging av sykefravær. Metodikken var å innlede med idédugnad (blant ledere, tillitsvalgte og nåværende og tidligere langtidssykmeldte) om hva som er en helsefremmende arbeidsplass for den enkelte. Denne innsatsen resulterte blant annet i følgende forslag knyttet til forebygging av sykefravær: Bru-

[15] Torvatn (2002: 22) finner at norske arbeidstakere generelt føler at de har et godt sosialt arbeidsmiljø – bl.a. er det totalt 90 prosent som oppgir at man trives godt sammen med arbeidskameratene. Kilden er en spørreundersøkelse blant 2500 arbeidstakere gjennomført i 2001 om ulike HMS-forhold.

[16] Sundby (2002) er den primære kilden bak presentasjonen av Gjøvik, Larvik og Ålesund kommune. Framstillingen her er ikke forskningsbasert, men snarere populærvitenskapelige presentasjoner/virksomhetseksempler av tiltakene i de tre kommunene. Vi har heller ikke funnet mer omfattende dokumentasjon om eller rapportering fra tiltakene enn det som er oppsummert i Sundbys rapport.

kermedvirkning fra den ansatte med hensyn til arbeidssituasjon, individuell livsfasetilpasning, innføring av kvalitetspauser og mosjonering i pauser. Det kom også fram ønsker om at arbeidsgiver måtte prioritere samsvar mellom ansvar og ressurser, avklare lederansvar, innføre ønsketurnus og generelt være raus i personalpolitikk og utøvelse. Disse og andre tiltak skal konkretiseres og følges opp av ressursgruppe bestående av et utvalg ledere, tillitsvalgte, hovedverneombud og representanter fra personalseksjonen.

Den siste av kommunene vi har plukket ut i denne presentasjonen av eksempler, Ålesund, satser på en gradvis gjennomføring av tiltakene, med vekt på ett punkt i året, siden 1998. En slik «kronologisk» framgangsmåte gjør det enkelt å oppsummere hva som er gjort i Ålesund kommune de siste årene: Etablering for oppfølging av sykmeldte gjennom tidlig og jevn kontakt (i 1998), egenrehabiliteringsprosjekt (fra 1999), krisehåndtering for å forebygge sykefravær blant ansatte som opplever kriser i livet (fra 2000), og satsing på belastningslidelser gjennom dialog (fra 2001).

Med forbehold om at prosjektene er igangsatt relativt nylig og at ingen av dem er evaluert, er en generell observasjon at både Gjøvik, Larvik og Ålesund så langt kan vise til positive erfaringer og prosesser i tilknytning til sine satsinger: I Gjøvik har en satt søkelys på hva en helsefremmende arbeidsplass bør inneholde, Larvik har via deltakelse og delegering/desentralisering forkortet veien fra den enkelte arbeidstaker til beslutningstakere, og i Ålesund skal den trinnvise satsingens ulike tiltak ha skapt en bevissthet om sammenhengen mellom tiltakene og arbeidsmiljø/sykefravær. Med et mulig unntak for Ålesund, er det likevel ingen av kommunene som har rukket å få et erfaringsgrunnlag over tid. Så langt vi kjenner til finnes det heller ingen avsluttede eller pågående evalueringer av kommunenes forsøk. En betinget og foreløpig konklusjon må derfor bli at de iverksatte prosessene så langt ser ut til å være gode opptakter – og at tiden vil vise om potensialet har blitt realisert.

Lederutvikling som arbeidsmiljøfaktor

Som vi har sett, står lederutvikling sentralt i blant annet Larviks satsing – så vel som i mange av de andre virksomhetseksemplene som omtales i Sundbys rapport om godt sykefraværsarbeid. I denne sammenhengen bør det derfor nevnes at nettopp lederutvikling behandles som et eget tiltak i Saksvik og Dahl-Jørgensens (2002) bidrag i antologien *Tiltak mot sykefravær*, redigert av Aslaug Mikkelsen ved Rogalandsforskning. Lederutvikling defineres her (ibid., s. 239–41) som en prosess bestående av blant annet intern eller ekstern kursing for å «utvikle seg som person og slik bli en bedre leder». I lederutvikling som organisasjonsutvikling (og dermed som en arbeidsmiljøfaktor) rettes oppmerksomhe-

ten mot «lederens kompetanse og trygghet som leder og i forhold til arbeidsmiljø, helse og arbeid».

Saksvik og Dahl-Jørgensens (ibid., s. 241–3) redegjørelse for en modell for lederutvikling mot sykefravær kan derfor være relevant for å gi et bedre innblikk i lederutvikling som premiss for implementering av IA-avtalen. Modellen er en tretrinns strategi for forebygging av sykefravær, opprinnelig utviklet av SINTEF-forskerne Lars Andersen og Kjell Nytrø. Vi har ikke funnet konkrete eksempler på prosjekter eller forsøk som har lagt en slik helhetlig modell for lederutvikling til grunn. Vi mener likevel at tiltak knyttet til denne siden av arbeidsmiljøet har en naturlig plass i denne rapporten – ettersom flere av partene bak IA-avtalen har understreket at en vellykket implementering på virksomhetsnivå til syvende og sist er en utfordring for virksomhetenes ledere, og derfor et spørsmål om den enkelte leders kompetanse.

Første trinn er å få innsikt i den langtidssykes situasjon, noe som betinger at det gjennomføres intervju med en eller flere langtidssyke. Hovedelementet i dette intervjuet skal være å avdekke hva bedriften kan gjøre for å holde kontakten med den syke og hvordan det er mulig å legge forholdene til rette for at vedkommende kan komme tilbake på jobb.[17]

Andre trinn er av mer forebyggende karakter, nemlig å forsøke å oppdage dem som er i risikogruppen for å utvikle alvorlig sykdom og lange fravær. For å klare dette, må de ansatte få muligheten til å fylle ut et «arbeidsoppgave- og helsebarometer». I tillegg må ledelsen analysere statistikk og avdekke kjennetegn (f.eks. alder og arbeidsoppgaver) ved dem som har hyppige fravær. Det tredje trinnet dreier seg om såkalt tidlig forebygging og består av å kartlegge normaltilstanden ved virksomheten. Denne kartleggingen gjennomføres ved en arbeidskonferanse hvor alle ansatte skal medvirke. Målet med konferansen er å diskutere hva som er bra og hva som kan bli bedre. Det understrekes at denne kartleggingen kan inngå som del av det systematiske HMS-arbeidet som virksomheten uansett må gjennomføre.

Tilrettelegging: Tiltak knyttet spesielt til gravide arbeidstakere

Gravide arbeidstakere er den eneste gruppen som omtales spesielt i IA-avtalens delmål om å redusere sykefraværet. Virkemiddelet er mulighet for unntak fra arbeidsgiverperioden «når årsaken til sykefraværet er relatert til svangerskap». I

[17] En variant av dette virkemiddelet er i dag integrert i IA-virksomhetenes «egenmelding om fravær», der det anbefales at det gjennomføres en telefonsamtale mellom leder og sykmeldt ved 3. fraværsdag og en oppfølgingssamtale 8. fraværsdag. (Eksempel på egenmeldingsskjema finnes bl.a. på AADs temasider om Inkluderende Arbeidsliv på departementets hjemmesider, www.aad.dep.no.)

AADs «oversikt over aktuelle virkemidler i forbindelse med virksomhetenes sykefraværsarbeid» heter det i denne forbindelsen:

> «Dersom gravide arbeidstakere har svangerskapsrelatert sykefravær, kan trygdeetaten etter søknad dekke arbeidsgivers utgifter til sykepenger i arbeidsgiverperioden. Det er et vilkår at tilrettelegging/omplassering skal være forsøkt, eventuelt vurdert».

Kvinner står generelt for en høyere andel av sykefraværet enn menn, både i Norge og i andre land. For eksempel var det totale sykefraværet i første kvartal 2003 henholdsvis 6,6 prosent og 9,8 prosent for menn og kvinner (SSB 2003).

Det er lansert flere forklaringer på denne tendensen, og i en tidsskriftartikkel basert på Rikstrygdeverkets sykepengestatistikk, analyserer Hauge og Opdalshei (2000) hvor stor del av kjønnsforskjellene i sykefraværet som skyldes svangerskapsrelatert sykdom og sykdommer i reproduksjonsorganene. Bakgrunnen for denne avgrensningen er et ønske om å isolere sykefravær knyttet til biologiske forskjeller mellom kvinner og menn. De to hovedfunnene fra denne undersøkelsen, som er basert på data fra 1999, er for det første at så mye som 71 prosent av kjønnsforskjellen i sykefravær skyldes svangerskaps- og reproduksjonsdiagnoser, i alle fall i de aldersgruppene som har flest barnefødsler.[18] For det andre understrekes det i denne artikkelen at mye av det sykefraværet som egentlig er forårsaket av svangerskap, også registreres med andre diagnoser. Det antydes dermed at biologiske forskjeller forklarer en enda større andel av forskjellen i sykefraværet.

Med dette som bakteppe, og i lys av at nesten syv prosent av norske kvinner mellom 19 og 45 år til enhver tid er gravide (Morland 2002), synes det klart at IA-avtalens kobling mellom fritak for utbetaling av sykepenger i arbeidsgiverperioden og forsøk på tilrettelegging for og/eller omplassering av gravide arbeidstakere kan innebære store besparelser for den enkelte bedrift. På den andre siden kan det også tenkes at en del virksomheter vil spekulere i at det offentlige dekker sykepengene i arbeidsgiverperioden dersom det kan godtgjøres at alternativt egnet arbeid er forsøkt uten hell.

Tilfanget av FoU-arbeider rettet mot forholdet mellom svangerskap og sykmelding er relativt beskjedent, men Morlands (2002) bidrag er til gjengjeld basert på en vurdering av flere konkrete tiltak/prosjekter for gravide i jobb – og er dermed handlingsrettet i begrepets rette forstand.[19] Utgangspunktet for

[18] Den totale forskjellen (ikke kontrollert for alder) mellom kvinner og menn er 37 prosent når en isolerer svangerskaps- og reproduksjonsdiagnoser.

[19] Berit Morland har skrevet et temahefte for Idébanken for sykefraværsarbeidet. Heftet er basert på en doktoravhandling av lege Kitty Strand, utgitt i 2001: *Pregnancy at Work: Work Conditions, Job Adjustment and Sickness Absence in Pregnancy*. Oslo: Universitetet i Oslo.

arbeidet i denne rapporten er at forskningen viser en sammenheng mellom forhold på den gravide kvinnens arbeidsplass (først og fremst fysisk arbeid, arbeidsstilling og skiftarbeidstid) og økt sannsynlighet for langvarig sykefravær under svangerskapet – noe som skulle «gjøre det mulig å finne forebyggende tiltak som reduserer behovet for sykefravær».

Hovedspørsmålene som ble stilt i undersøkelsen knyttet seg til de gravide arbeidstakernes vurdering av 1) hva som er tilfredsstillende tilrettelegging,,; og 2) hvilke forhold på arbeidsplassen som gjør denne tilretteleggingen enklere. Undersøkelsen ble gjennomført ved to ulike arbeidsplasser (et sykehus og et kontor) for å få representert arbeidsplasser med mer og mindre tungt fysisk arbeid. Ved sykehuset ble det forsøkt to tiltak, nemlig egen turnus for gravide (unngå nattevakter) og omplassering. Sistnevnte tilbud ble i svært liten grad benyttet, først og fremst på grunn av skepsis til å «flytte til fremmede». Ved kontoret var arbeidsoppgavene i seg selv jevnt over lettere å håndtere for gravide, men det var likevel mange ønsker om tilpasninger knyttet særlig til arbeidstid: Kortere arbeidstid, flere pauser, mer fleksitid, mindre arbeidsmengde. Oppmerksomheten ved kontoret ble således rettet særlig mot disse momentene.

Lærdommene fra de to arbeidsplassene varierer selvsagt etter arbeidets art, men en fellesnevner for begge stedene er at tidlig planlegging er avgjørende for å oppnå tilfredsstillende tilrettelegging og dermed forebygge sykefravær. For øvrig rapporterte ansatte ved kontoret at det er to fallgruver ved tilrettelegging: Undervurdering av behovet for tilpasninger (usynliggjøring av graviditeten), og en overvurdering av problemene gjennom å foreskrive løsninger som bygger på en antakelse om at svangerskap er uforenlig med arbeidet. Erfaringene fra sykehuset viste på sin side at mulighetene for fleksibilitet betinger en arbeidsplass av en viss størrelse (slik at det finnes nok kolleger som kan sattes inn), samt at variasjon i oppgavene gir mulighet for løsninger – for eksempel gjennom å gi den gravide arbeidstakeren anledning til administrativ jobbing framfor tung pleie.

Ved Fafo har Nergaard m.fl. (2003) gjennomført en undersøkelse av virksomhetenes politikk/strategi for tilrettelegging av arbeidet for gravide. Dette prosjektet søker å besvare tre hovedspørsmål: 1) Hvordan tilretteleggingsarbeidet er organisert, 2) Hvilke konkrete tiltak som benyttes, og 3) Hvilken sammenheng det er mellom bedriftens generelle personalpolitikk og arbeidstilretteleggingen for gravide mer spesielt. Undersøkelsen er hovedsakelig basert på en spørreundersøkelse blant personalledere i til sammen 1082 private og offentlige virksomheter i elleve bransjer. Alle bransjene har middels til høy kvinneandel. Undersøkelsen påviser en sammenheng mellom antall gravide i virksomhetene og forekomsten av tilrettelegging: Blant virksomheter som hadde hatt gravide medarbeidere i løpet av de siste tre årene, er det omtrent 60 prosent som oppgir at de har erfaring med arbeidstilrettelegging. I omtrent 35 prosent av virksom-

hetene oppgis det at tilrettelegging ikke har vært nødvendig, mens det kun er fem prosent som oppgir at tilrettelegging ikke er mulig. I tråd med funn fra tidligere undersøkelser konkluderer prosjektet med at behovet for tilrettelegging er minst blant arbeidstakere innen kontoryrker. De tiltakene som oftest iverksettes er blant annet endringer/avlastning i den gravides arbeidsoppgaver; arbeidstidsendringer og tekniske tiltak.

Den tredje problemstillingen – sammenhengen mellom generell personalpolitikk og tilretteleggingen for gravide – setter tilretteleggingsarbeidet for gravide inn i en større HMS-sammenheng. Denne problemstillingen er derfor særlig interessant i et IA-perspektiv, der betydningen av å gjøre tilpasninger for utsatt arbeidskraft står i sentrum. Hovedformålet i denne delen av undersøkelsen har vært å kartlegge hvordan og i hvilken grad bedriftene benytter seg av HMS-apparatet (f.eks. verneombud, arbeidsmiljøutvalg og bedriftshelsetjeneste) i forbindelse med tilrettelegging for gravide medarbeidere, og om dette har noen betydning for omfanget av og innretningen på de tiltakene som gjennomføres. Hovedkonklusjonen er at det er like vanlig å *ikke* trekke inn HMS-apparatet i arbeidstilrettelegging som å gjøre det, men undersøkelsen påviser likevel en sammenheng gjennom at bedrifter med et godt utbygd HMS-apparat oftere enn andre legger arbeidet til rette for gravide arbeidstakere. Disse observasjonene gjør det naturlig å spørre om HMS-apparatet (og den overordnede personalledelsen) underutnyttes.

4.3 Tiltak for oppfølging av sykefravær

Ovenfor påpekte vi at IA-avtalen i relativt liten grad innebærer noe kvalitativt nytt i satsingen på forebygging av sykefravær – det er snarere snakk om en intensivering av strategier som lenge har vært en integrert del av HMS-arbeidet i arbeidslivet.

Når det gjelder tiltak for å følge opp sykmeldte – og særlig langtidssykmeldte som står i fare for helt å miste kontakten med arbeidslivet – inneholder likevel IA-avtalen flere elementer. I avtalens avsnitt 3.1 heter det for eksempel at en forutsetning for å nå målene i IA-avtalen er «at tiltakene settes inn så tidlig som mulig i et sykefravær». Dette tilsier ifølge partene at følgende hovedprinsipper må legges til grunn:

a) Tidligere intervensjon og kvalitativt bedre oppfølging av sykmeldte for å forebygge langtidsfravær og utstøting.

b) Tiltakene skal forankres på arbeidsplassen og ansvarliggjøre arbeidsgiver og arbeidstaker.

c) Større vekt på funksjonsevne.

d) Aktiv dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

e) Mer målrettet bruk av offentlige støtteordninger for å støtte opp om forebyggende og inkluderende tiltak på arbeidsplassen.

Virkemidlene som skal ledsage disse prinsippene er bygget på at IA-virksomhetene får anledning til å benytte aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret, at virksomhetene får en egen fast kontaktperson hos det lokale Arbeidslivssenteret, at bedriftshelsetjenesten får en egen refusjonstakst i folketrygden for tilbakeføringsarbeid, og at arbeidstakernes mulighet til å benytte egenmelding utvides til inntil åtte kalenderdager per sykefraværstilfelle med et samlet øvre tak på 24 dager. Utvidet egenmeldingsperiode forutsetter innlevering av utvidet egenerklæring med vekt på funksjonsevne.

Oppfølging av sykmeldte, og særlig langtidssykmeldte, er et særdeles viktig satsingsområde – både i et samfunnsøkonomisk perspektiv og i et integreringsperspektiv. I en studie gjennomført av Nordberg og Røed (2002) analyseres de prosessene som leder inn i, og eventuelt ut av, tilstander der man ikke fullt ut kan arbeide – og langvarig sykefravær viser seg ofte å være starten på lange klientkarrierer selv blant arbeidstakere under 40 år. Analysene er basert på en omfattende kobling av flere ulike administrative registre med individdata, som har vært utgangspunktet for å konstruere forløpshistorier for enkeltindivider vei ut av og inn i arbeidslivet. Studien gir dermed også et innblikk i hvordan tiltaksapparatet fungerer overfor det enkelte individet. Rapporten tar utgangspunkt i tre hovedtilstander: Langtidssykmeldte (mer enn et halvt år), deltakere på yrkesrettet attføring og uførepensjonister. Forløpsdata gjør det mulig å studere disse tilstandene etter «hvor de kommer fra» og «hvor de går».

Når det gjelder langtidssykmeldte, er snaut halvparten av disse fortsatt trygdemottakere (for det meste som attføringsdeltakere) tre år etter sykepengeforløpets slutt. Selv blant tidligere sykmeldte i aldersgruppen 20 til 40 år er det kun litt over halvparten som er helt ute av klientrollen etter tre år. Blant deltakerne på yrkesrettet attføring viser analysene at drøyt halvparten av dem som startet (i 1995) hadde vært i klientsystemet i tre år før attføringsaktiviteten kom i gang. Yngre (her definert som under 40 år) er klart overrepresentert blant dem som kommer til attføring fra en tilstand som arbeidsledig. Tre år etter endt attføring er det totalt 30 prosent som mottar uførepensjon, mens 43 prosent er helt ute av trygderegisteret (noe større andel blant de under 40 år). Selv når det er kontrollert for alder, er det omtrent 30 prosent flere menn enn kvinner som har forlatt

trygderegisteret etter tre år. Analysene av uførepensjonistenes forhistorier viser at nesten halvparten av de under 40 år ikke har deltatt på yrkesrettet attføring forut for tilståelse av uførepensjon; en andel som er enda høyere blant de i aldersgruppen over 40 år. I denne delen av analysene testes også den såkalte utstøtingsmodellen, som tar utgangspunkt i at det er forhold på arbeidsmarkedet (f.eks. økte effektivitets- og fleksibilitetskrav) som er årsaken til at så mange havner på trygd. Denne modellen finner en viss støtte i datamaterialet, siden det viser seg at yngre uføre i større grad enn eldre har en forhistorie som tidligere arbeidsledige. Dette kan være en indikasjon på at personer som har problemer med å få fotfeste i arbeidslivet «tvinges» over på uføretrygd.

Alt i alt tyder mye på at sykefravær over lengre tid for ofte viser seg å bli første etappe i prosesser som ender med lengre klientkarrierer og varig utstøting fra arbeidslivet. Denne kunnskapen har da også vært noe av bakgrunnen for at IA-avtalen har lagt så tydelig vekt på at tiltakene for å forebygge utstøting må forankres i den enkelte arbeidsplass.

I de følgende avsnittene presenteres relevante FoU-prosjekter knyttet til IA-avtalens virkemidler for oppfølging av sykefravær.

Aktiv sykmelding

Aktiv sykmelding har vært etablert som et tiltak siden 1993. Tiltaket går i korthet ut på at den sykmeldte kan være i aktivitet på arbeidsplassen uten å miste retten til sykepenger. Tanken bak er at det vil være positivt for den sykmeldte å holde kontakten med arbeidsplassen, og at jevnlig kontakt vil gjøre det lettere å komme tilbake etter endt sykefravær. I praksis betyr dette at den sykmeldte, arbeidsgiveren og lege (evt. BHT) i samarbeid utformer et opplegg for aktiviseringen/arbeidstreningen. Avtalen om aktiv sykmelding skal være medisinsk forsvarlig og tilpasset det enkelte tilfellet. Det nye for IA-virksomhetene er at de ikke er avhengige av forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret før tiltaket kan settes i verk.

Tilfanget av nyere FoU-arbeider/evalueringer knyttet til aktiv sykmelding er lite.[20] I oppsummeringen av programmet *Forsøksvirksomhet i Trygdeetaten* heter det i Sandman-utvalgets utredning at aktiv sykmelding har vært mye benyttet i disse forsøkene, som hadde oppstart i 1994.[21] Erfaringene fra enkeltprosjekter

[20] Som del av evalueringen av IA-avtalen er Rikstrygdeverket i gang med en større evaluering av bl.a. aktiv sykmelding. Foreløpig rapport basert på data til og med 2002 er ventet i løpet av høsten 2003.

[21] Programmet *Forsøksvirksomhet i trygdesektoren 1994-1998* er evaluert av Norges Byggforskningsinstitutt (Nørve 2000). Evalueringsrapporten presenterer 28 forsøk som er gjennomført i denne perioden. Disse prosjektene omfatter bl.a. forsøk knyttet til arbeidsmiljø, aktiv sykmelding og reaktivisering av uføre.

tyder på at det å legge initiativet hos legene har vært mislykket med hensyn til å iverksette aktiv sykmelding, men at forankring hos Trygdekontoret som del av den generelle oppfølgingsstrategien har positive effekter (NOU 2000: 27, kap 7.6.2). Sett i lys av IA-avtalens vektlegging av samarbeid mellom den enkelte virksomhet og Trygdeetatens arbeidslivssenter, er det derfor grunn til å tro at omfanget av aktiv sykmelding vil komme til å øke.

Idébanken har produsert et temahefte om aktiv sykmelding (Løken 2002), men bortsett fra dette deskriptive arbeidet kjenner vi kun til én rapportering fra konkrete prosjekter knyttet til aktiv sykmelding de siste årene. Dette er en sammendragsrapport fra det såkalte STRAKS-prosjektet, som gikk fra høsten 1999 til høsten 2001 i regi av Alna HMS-senter.[22] Hensikten med dette prosjektet har vært å «fremme bruk av aktiv sykmelding i små og mellomstore bedrifter som er medlem av en felles bedriftshelsetjeneste» (Alna HMS-senter 2002: 1). Blant tiltakene finne vi blant annet oppsøkende virksomhet i bedriftene, presentasjon av eksempler med ordningen, oppfølgingssamtale for den sykmeldte hos BHT, og (som en foregriping av IA-avtalen) muligheten til å iverksette tiltaket uten forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret.

Hovedkonklusjonene fra prosjektet er at arbeidet med å utvikle kontakten mellom ledere, sykmeldte og BHT har gitt en økning i bruken av aktiv sykmelding. I rapporteringen gis det imidlertid ingen presentasjon av hvordan tilstanden var før prosjektet ble iverksatt, noe som gjør det vanskelig å anslå hvor stor effekten av tiltaket har vært. En slik effektevaluering har likevel ikke vært hovedpoenget med prosjektet. I stedet rettes oppmerksomheten mot blant annet BHT. I denne sammenhengen understrekes det at BHTs rolle som pådriver og samarbeidspartner overfor ledelsen har vært viktig for utbredelsen av tiltaket. Dette gjelder særlig for virksomheter med færre enn 20 ansatte, hvor behovet for omfattende rutiner er lite. Med hensyn til rutiner og behovet for standardisering, peker imidlertid undersøkelsen på noe som må være et dilemma når aktiv sykmelding skal iverksettes – nemlig at mulighetene for lokal tilpasning og skreddersydde opplegg er viktig for å få til gode opplegg, men at store virksomheter ofte etterspør mest mulig standardisering.

Rapporten fra prosjektet sier lite konkret om erfaringene med å igangsette aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdekontoret, men i denne sammenhengen er det likevel verdt å merke seg at trygdekontoret er positive til at BHT har vurdert opplegget og gitt kommentarer til avtalene om aktiv sykmelding. Trygdekontoret mener imidlertid at BHT burde hatt et mer aktivt

[22] STRAKS er en forkortelse for «Små og mellomstore bedrifter, trygdekontor og aktiv sykmelding». Prosjektet ble igangsatt etter initiativ fra Trygdeetaten i Oslo og Alna HMS-senter, som er en felles BHT for 70 virksomheter med om lag 4000 ansatte totalt. 36 av de 70 virksomhetene deltok i prosjektet. Prosjektet er finansiert av NHOs Arbeidsmiljøfond og Rikstrygdeverket.

oppfølgingsansvar overfor den enkelte sykmeldte, for derigjennom å kunne gi tilbakemelding til trygdekontoret om eventuelle endringer (ibid., s 2).

Utvidet egenmelding

Retten til å benytte utvidet egenmelding er nok den enkeltkomponenten i IA-avtalens tiltakspakke som har skapt størst usikkerhet både blant arbeidsgivere og arbeidstakere – blant arbeidsgivere på grunn av frykt for at ordningen kan misbrukes; blant arbeidstakere fordi retten til å benytte utvidet egenmelding er betinget av at den sykmeldte gir arbeidsgiver en mer omfattende beskrivelse av sin helsetilstand enn hva som tradisjonelt har vært tilfellet (se også neste avsnitt om funksjonsvurdering).

Det er kanskje ikke så lett å se sammenhengen mellom utvidet rett til egenmelding (altså forlenget fravær fra arbeidet uten at det er nødvendig med attestasjon fra lege) og ønsket om å redusere sykefraværet, men ideen om et mer inkluderende arbeidsliv bygger til syvende og sist på at arbeidslivet skal være romslig nok til at arbeidstakerne skal kunne bruke en viss tid på å ta seg inn igjen ved sykdom eller annet behov for hvile. Tanken er at en slik ordning dermed kan bidra til å redusere behovet for lengre sykefraværsperioder. Inkluderende arbeidsliv bygger også på en idé om at sykefravær i utgangspunktet er en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og at det i de fleste tilfeller bør være mulig å være borte fra jobben i noen dager uten å blande inn tredjeparter som for eksempel leger (sykmelding fra lege har jo også den mulige uheldige konsekvens at den sykmeldte blir borte til sykmeldingen går ut, selv om vedkommende har rukket å bli frisk i perioden mellom legebesøket og sykmeldingens utløp). Dette understreker igjen betydningen av gjensidig åpenhet og tillit mellom arbeidsgiveren og den ansatte.

Under IA-avtalen får altså arbeidstakere i IA-virksomheter anledning til benytte egenmeldning i inntil åtte kalenderdager per sykefraværstilfelle, med et samlet øvre tak på 24 dager i løpet av tolv måneder. Tidligere – og fortsatt i virksomheter som ikke har tegnet samarbeidsavtale med et arbeidslivssenter – var denne retten som kjent begrenset til inntil tre dager, med et samlet øvre tak på totalt tolv dager. Dahl-Jørgensen og Saksvik (2002: 179) omtaler regimet for sykmelding under IA-avtalen som «Sandman-modellen». Dette for å skille den fra *andre* former for utvidet egenmelding, slik det finnes i en del norske virksomheter. I tillegg til «Sandman-modellen» (og altså Folketrygdens tradisjonelle modell), viser forfatterne til «12-dagersmodellen» (fritt uttak av egenmelding i inntil 12 dager i løpet av et år), «Trondheimsmodellen» (inntil fire perioder à maksimalt fem dager i løpet av et år), og «Fri arbeidsgiverperiode» (uttak av

egenmelding opp til arbeidsgiverperiodens slutt, dvs. inntil 16 dager sammenhengende).

Forfatterne påpeker at det ikke finnes noen arbeider som har evaluert de ulike modellene opp mot hverandre (det finnes generelt svært få FoU-arbeider knyttet til dette tiltaket – slik tilfellet også var for tiltaket aktiv sykmelding, jf. forrige avsnitt). Forfatterne henviser imidlertid til en evaluering av Trondheimsmodellen, som altså baserte seg på maksimalt fem dagers egenmeldingsperiode i inntil fire perioder i løpet av ett år. Den generelle konklusjonen fra dette tiltaket (evaluert over en ettårsperiode) er at de ansatte har «større behov for flere perioder med 1–3 dager enn at antall dager utvides til mer enn det som er det vanlige i dag» (ibid., s. 179–82). Bakgrunnen for denne konklusjonen er at de ansatte stort sett fortsatte å benytte én dags egenmelding – under åtte prosent av det totale antall egenmeldinger gjaldt fravær i 4–5 dager (altså utover de vanlige tre dagene). Andre konklusjoner fra evalueringen er at tiltaket har hatt en positiv effekt med hensyn til forbedring i enkelte helseplager i løpet av forsøksperioden, samt at tiltaket ikke ble misbrukt (noe det var frykt for). Trondheim kommune har innført modellen på permanent basis.

Et mer omfattende FoU-arbeid knyttet til utvidet egenmelding er Fyhns (2002) rapportering fra Fafos evaluering av tiltakene kollektiv bonus og utvidet egenmelding i dagligvarebutikker innenfor COOP-systemet. Egenmeldingskomponenten i forsøket har bestått i at en gruppe arbeidstakere har fått rett til å benytte egenmelding i opptil seks kalenderdager (som altså dekker en full arbeidsuke i en dagligvarebutikk) i inntil seks tilfeller per år. Samtidig som dette altså så langt er den eneste foreliggende rapporteringen fra prosjekt med utvidet egenmelding, er det noe problematisk å benytte denne studien som grunnlag for å kunne konkludere entydig om eventuelle effekter av utvidet egenmelding som sådan.[23] Dette skyldes prosjektets eksperimentelle design, der flertallet i tiltaksgruppen som har fått rett til å benytte utvidet egenmelding har fått dette i kombinasjon med kollektiv bonus. Problemet er altså å isolere effektene av henholdsvis bonus- og egenmeldingskomponenten. Med forbehold om at det ikke er mulig å påvise noen klar direkte eller indirekte sammenheng mellom tiltakene og endringene i langtidsfraværet (ibid., s. 9), er det likevel et resultat som er interessant med hensyn til den utvidede egenmeldingen.

[23] Evalueringen benytter et eksperimentelt design, der de 34 deltakende butikkene har blitt strategisk delt inn i tre grupper: En tiltaksgruppe med kun kollektiv bonus, en tiltaksgruppe med kollektiv bonus i kombinasjon med utvidet rett til egenmelding, og en *kontrollgruppe* der de ansatte ikke har vært eksponert for noen av tiltakene. (Ved en feiltakelse fikk noen av arbeidstakerne i tiltaksgruppen som fikk benytte utvidet egenmelding, kun dette tilbudet.) Prosjektet ble gjennomført over en periode på to år, med oppstart i 2. kvartal 1998.

Analysene viser at de to butikkene som kun hadde hatt tilbud om utvidet egenmelding, kan vise til en nedgang i korttidsfraværet og en økning i langtidsfraværet. Dette betyr at utvidet rett til egenmelding ikke har skapt økt fravær i egenmeldingsperioden. Sett i lys av den generelle hensikten med utvidet rett til egenmelding, om å la arbeidstakerne få en mulighet til å hente seg inn i enkelte perioder, er denne utviklingen stikk i strid med intensjonene. På den andre siden underbygger denne observasjonen et av funnene fra evalueringen av Trondheimsmodellen, nemlig at ordningen ikke misbrukes.

Et annet evalueringsarbeid rapporterer fra «Prosjekt egenmelding i Kristiansand kommune» (se Fleten 2003). Hovedformålet med dette prosjektet, som hadde oppstart i april 2002, er å redusere sykefraværet gjennom bevisstgjøring og styrking av det gjensidige ansvaret mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Parallelt med utvidet rett til egenmelding (inntil 50 dager fordelt på inntil ti perioder), ble det lagt opp til systematisk oppfølging av sykmeldte på egen arbeidsplass (i form av samtaler med leder etter 5, 15, 30 og 45 dagers sykefravær). Hovedfunnene fra undersøkelsen er for det første at det er en trend mot redusert sykefravær (i alle fall avtakende økning) etter ett års prøveperiode; dette gjelder for alle sektorer i kommunen. For det andre påpekes det en samvariasjon mellom registrerte samtaler etter fem dagers fravær og redusert sykefravær. Det varierer imidlertid i hvilken grad oppfølgingsrutinene har kommet på plass i tråd med intensjonene. For det tredje er det en klar nedgang i sykefraværet blant personer over 50 år og hos personer som jobber halv stilling eller mindre. Det må tilføyes at disse to gruppene stod for en relativt stor andel av sykefraværet i utgangspunktet. Dette kan bety at tiltaket er effektivt med hensyn til å flate ut toppene i sykefraværsstatistikken, men dette diskuteres ikke i evalueringsrapporten.

Ettersom tilfanget av rene FoU-arbeider er lite på området utvidet egenmelding, kan det være interessant å avslutte dette avsnittet med to bedriftseksempler hentet fra Idébanken for sykefraværsarbeidet. Det ene eksemplet er fra Elkem Fiskaa Silicon i Kristiansand, der en mener at en del av 26 prosent nedgang i sykefraværet fra 1998 til 1999 kan forklares med en fleksibel egenmeldingsordning, der en kunne bruke de tolv årlige egenmeldingsdagene fritt (ytterpunktene er 12 éndagsfravær eller ett 12-dagersfravær). Målene for ordningen var å gi de ansatte økt ansvar, redusere antall legemeldte sykmeldinger og redusere antall egenmeldinger på tre dager. Det er oppnådd resultater på alle de tre målsetningene, men bedriftsledelsen understreker at en ikke ville iverksatt tiltaket uten å parallelt satse på andre tiltak. I den forbindelse er det særlig tre forhold som trekkes fram: 1) Helsekriterier ved ansettelser for å sørge for at personer med ulike helseplager ikke utsettes for unødvendig risiko (f.eks. unngå at astmatikere jobber i et støvete miljø), 2) Generelle tiltak for å øke trivselen på jobb, og

3) Tilrettelegging av arbeidsoppgaver slik at arbeidstakerne for en periode kan ha andre arbeidsoppgaver når det er nødvendig.

Det andre eksemplet er hentet fra Gilde Nord-Norges Salgslag (NNS) i Bodø, der sykefraværet er redusert med 17 prosent i løpet av det første året som IA-virksomhet. Det er heller ikke her forskningsmessig belegg for å knytte den observerte nedgangen i sykefravær til status som IA-virksomhet generelt eller utvidet egenmelding spesielt, men det legges vekt på at IA-avtalen bidrar til dialog i en virksomhet som hevder at «dialog er den viktigste ingrediensen for å redusere sykefraværet». Såkalte dialogsamtaler mellom medarbeidere og deres ledere er sentralt hos NNS; særlig for arbeidstakere som overskrider 10–12 egenmeldingsdager. Det framheves at det i disse samtalene har kommet fram flere momenter som ledelsen ikke har vært klar over, noe som gjør det lettere å komme med tiltak. Noe av utfordringen har ligget på lederne, som trenger trening for å ta initiativ til og gjennomføre slike samtaler. Videre slås det fast at det er reduksjon i langtidsfraværet som er årsaken til den kraftige nedgangen i sykefraværet – korttidsfraværet har gått ned, og det har, som i Elkem Fiskaa Silicon, blitt færre tredagers fravær.

Funksjonsvurdering

Begrepet funksjonsvurdering står sentralt i IA-avtalen. Begrepet favner videre enn en vurdering av om den sykmeldtes funksjonsevne er god nok til om vedkommende kan gå på jobb eller ikke (er arbeidstakeren syk *eller* frisk). Snarere er det snakk om en gradert vurdering av den sykmeldtes tilstand: Er den sykmeldte frisk nok til å gjøre en annen arbeidsoppgave, eventuelt for syk til å utføre det eller det arbeidet? Slik sett representerer begrepet funksjonsvurdering en praktisk realisering av arbeidslinjas vekt på å legge den enkeltes restarbeidsevne til grunn når arbeidsevnen skal vurderes: Spørsmålet er ikke hva vedkommende ikke kan gjøre på grunn av, men hva personen kan gjøre til tross for den reduserte helsetilstanden.

Som vi så ovenfor, innebærer utvidet egenmelding både forlenget egenmeldingsperiode og mer omfattende egenvurdering/rapportering av egen arbeidsevne. I et eksempel på hvordan egenmelding om fravær kan se ut i en IA-virksomhet, legges det vekt på at den sykmeldte ved første fraværsregistrering skal anslå omtrent hvor lenge fraværet vil komme til å vare. Som nevnt ovenfor, anbefales det også at den sykmeldte og vedkommendes overordnede gjennomfører oppfølgingssamtaler etter for eksempel tre og åtte dagers fravær. I forslaget til noen av temaene for disse samtalene er ordlyden blant annet: «Hva tror du at du kan gjøre her [i virksomheten] på tross av at du har plager?», «Kan du eventuelt gjøre noe annet enn du pleier?», og «Er det noe vi kan tilrettelegge her?».

Dette elementet av egenvurdering var blant temaene som ble diskutert på en ekspertkonferanse om funksjonsvurdering i regi av Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) i januar 2003. Rapportering fra denne konferansen finnes i Engbers og Veiersted (2003). Konklusjonen fra konferansen når det gjelder slik rapportering er at skjemaet er nyttig i noen sammenhenger, men at det burde utvides med hensyn til funksjon i forhold til arbeid. Konferansen formulerte følgende definisjon av funksjonsvurdering:

> «Funksjonsvurdering er en metode for evaluering av et individs fysiske, psykiske og sosiale evner i relasjon til bestemte situasjoner (f.eks. daglige sysler, arbeidsliv, arbeidsplass» (Engbers og Veiersted 2003: 5).

I forbindelse med definisjonen av begrepet, ble det referert til Sandman-utvalget, som beskriver hva en ønsker å oppnå med en funksjonsvurdering, nemlig en angivelse av funksjonsevne/funksjonssvikt i forhold til arbeid og hva som skal til for at den sykmeldte skal komme tilbake i jobb.[24] Det ble imidlertid også påpekt at Sandman-utvalget *ikke* definerte hva en funksjonsvurdering er eller hvordan den bør gjennomføres.

Etter å ha definert begrepet (jf. definisjonen ovenfor), ble dermed mye av konferansen viet til hvordan funksjonsvurderinger kan gjennomføres. Det vil her føre for langt å gå inn på de ulike forslagene til funksjonsvurderingsmetoder (se kap. 3 i Engbers og Veiersted (2003) for detaljert oversikt), men én av metodene som nevnes er den såkalte «Mo i Rana-modellen». Denne metoden er utprøvd i fem industribedrifter i Nordland gjennom et prosjekt finansiert over NHOs Arbeidsmiljøfond (se Sund 2002 for rapportering fra prosjektet). Metoden tar sikte på å finne en enkel framgangsmåte for å følge opp og forebygge sykefravær gjennom å «forenkle og effektivisere en del av det arbeid som den enkelte leder har med å følge opp sykmeldte arbeidstakere» (ibid., s 3). Sentralt i denne metodikken finner vi en kartlegging av mulige tilretteleggingstiltak for at arbeidstakeren kan komme i arbeid igjen. Dette betyr at den sykmeldte selv, i samarbeid med nærmeste leder og fysioterapeut eller bedriftslege, må delta aktivt under selve kartleggingen. Nøyaktig kartlegging er viktig, ettersom metoden i praksis går ut på å koble kjennetegn ved helsesvikten med enkeltelementer i aktuelle arbeidsoppgaver/stillinger. Tanken er dermed at det blir mulig å foreta en grundig funksjonsvurdering samtidig med at dette danner grunnlag for å finne effektive tilretteleggingstiltak.

Hovedkonklusjonene fra prosjektet er at en med fordel kan benytte bedriftshelsetjenesten som veileder og medisinsk fagkyndig i kartleggingsfasen, samt at

[24] Funksjonsvurdering omtales i kapittel 10 (*Tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet og styrke arbeidsevnen*) i Sandman-utvalgets utredning (NOU 2000: 27).

metoden også kan benyttes for å forebygge sykefravær. Den kan også benyttes konfliktforebyggende, i den forstand at den gir bedre forståelse av sammenhengen mellom arbeidskrav og funksjonsevne blant arbeidstakere og ledere. Ifølge rapporten fra forsøket kan «alle typer bedrifter benytte metoden i tilfeller der ulike belastninger på arbeidsplassen er årsak til sykdom, eller der slike helseplager er i ferd med å utvikles» (ibid., s. 8).

4.4 Oppsummering: Hvilke sykefraværstiltak synes å fungere?

I dette kapitlet har vi delt FoU-arbeidene knyttet til sykefravær i to kategorier: Forebygging av sykefravær og oppfølging av (langtids) sykefravær. Innledningsvis i kapitlet bemerket vi at den faktiske tiltakspakken i IA-avtalen i liten grad er eksplisitt rettet mot forebygging av sykefravær, men at virkemidlene først og fremst rettes mot oppfølging av sykefraværet etter at sykmelding er et faktum. I denne rapporten, der vi gjennomgår FoU knyttet til IA-avtalens problemstillinger og prosesser, gir det likevel god mening å prøve å skape et bilde av bredden i den forebyggende virksomheten.

IA-avtalen inspirerer til forebyggende prosjekter og forsøk på virksomhetsnivå

Når vi nå skal oppsummere forskningsvirksomheten på dette området av sykefraværsforskningen, er det vanskelig å presentere entydige funn eller bastante konklusjoner. Dette skyldes for det første at de refererte FoU-arbeidene i stor grad er basert på presentasjon av (ofte tidsavgrensede) «prosjekter» og virksomhetsspesifikke forsøksordninger. Tilfanget av FoU-arbeider knyttet til forskning/evalueringsvirksomhet er altså begrenset. Vi underkjenner ikke i utgangspunktet at anekdotisk kunnskap om prosjekter og forsøk kan gi et akkumulert kunnskapsgrunnlag for å påpeke mulige trender i det norske arbeidslivet, men det er likevel et faktum at rene forskningsarbeider som oftest er gjennomført i tråd med vitenskapelige kriterier som gjør det lettere (og mer forsvarlig) å generalisere med hensyn til tiltakenes effekter.

For det andre er det slik at de fleste av beskrivelsene av prosjekter og forsøksordninger er igangsatt i forbindelse med IA-avtalen. På den ene siden kan dette i seg selv tolkes som en effekt av IA-avtalen. På en andre siden er det imidlertid slik at IA-avtalen etter snaut to år fortsatt må betegnes som en relativt ny faktor i norsk arbeidsliv – noe som innebærer at prosjektene som beskrives heller ikke

har fått særlig tid til å virke. Resultater fra tiltak som tar sikte på å forebygge (så vel som følge opp) sykefravær vil per definisjon først være mulig å avlese på et senere tidspunkt.

Likevel vil vi konkludere med at IA-avtalen ser ut til å ha gitt inspirasjon til mange initiativ på virksomhetsnivå rundt om i landet. Om målbare og vitenskapelig robuste effekter av disse tiltakene vil la vente på seg, bør det likevel være grunnlag for å anta at satsingen på forebyggende virksomhet neppe vil ha negative effekter på arbeidsmiljøet. I forlengelsen av dette bør det også være rimelig å anta at et arbeidsliv som er mer inkluderende, bør ha bedre grobunn under IA-avtalen enn uten denne avtalen.

Når det gjelder forebygging av unødig sykefravær blant gravide – en av IA-avtalens målgrupper – synes det imidlertid å være grunnlag for å konkludere at blant annet tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid har effekter. Resultatene fra prosjekter knyttet til graviditet og arbeidsliv er rimelig entydig med hensyn til betydningen av å starte tilretteleggingen på et så tidlig tidspunkt som mulig i svangerskapet. I hvilken grad slike tilpasninger lar seg gjennomføre, er likevel avhengig av trekk ved den gravides arbeidsoppgaver og trekk ved den enkelte virksomhet/bransje.

IA-avtalens oppfølgingstiltak må ses i sammenheng med hverandre

Sammenliknet med studier av forebygging av sykefravær, er tilfanget av rimelig fersk FoU på området knyttet til oppfølging av sykmeldte noe fyldigere. Vi vil likevel hevde at det finnes relativt få forskningsbaserte FoU-arbeider knyttet til tema som for eksempel aktiv sykmelding og utvidet egenmelding (to av IA-avtalens tiltak mot sykefravær). Når det gjelder *aktiv sykmelding*, nyanseres riktignok bildet av kunnskapsmangel noe av at evalueringen av programmet *Forsøksvirksomhet i trygdesektoren 1994-1998* ble brukt som grunnlagsmateriale i Sandman-utvalgets utredning om sykefravær og uførepensjonering i 2000. Som vi påpekte i kapittel 4.3 ovenfor, var en av konklusjonene fra denne evalueringen at det å forankre tiltaket hos Trygdeetaten (i motsetning til legene) ga positive effekter. Vi vet ikke i hvilken grad denne observasjonen har hatt innflytelse på arbeidsoppgavene til arbeidslivssentrene, men systemet finner altså forskningsbasert støtte.

Når det gjelder omfanget av aktiv sykmelding i praksis, tyder funn fra den studien vi har referert på at bruken har økt som følge av bedriftshelsetjenestens intensiverte engasjement i oppfølging av sykefravær. Denne undersøkelsen peker også på et trekk ved opplegget for atkiv sykmelding som kan være et dilemma i oppfølgingsarbeidet av sykmeldte, nemlig at store virksomheter etterspør

standardiserte løsninger, mens lokal tilpasning og «skreddersøm» ser ut til å være viktig for å få til gode opplegg for oppfølging.

Tiltaket utvidet egenmelding har heller ikke vært gjenstand for den store forskningsaktiviteten. Resultatene fra de arbeidene vi har referert, gir i utgangspunktet kun grunnlag for å konkludere med at tiltaket ikke blir misbrukt. For øvrig er funnene fra de refererte arbeidene sprikende. Vi finner for eksempel tilfeller der ordningen ser ut til å ha medført nedgang i langtidsfraværet i kombinasjon med oppgang i svært korte fravær – men også eksempler på det motsatte. Alle disse arbeidene er imidlertid beheftet med metodologiske svakheter med hensyn til design og/eller generaliserbarhet. Vår foreløpige konklusjon blir derfor at konsekvensene av denne komponenten i IA-avtalens tiltakspakke bør undersøkes nærmere ved hjelp av forskningsinnsats.

Plikten til utvidet funksjonsvurdering henger tett sammen med retten til å benytte utvidet egenmeldning i IA-avtalen, og rapporteringen fra prosjektet som er omtalt i dette kapitlet tyder på at funksjonsvurdering både kan bidra til å få den sykmeldte raskere tilbake i arbeid, samtidig som virkemiddelet kan forebygge både sykefravær og konfliktsituasjoner i det daglige arbeidet. Til tross for disse konklusjonene om funksjonsvurderingens fordeler, mener vi at arbeidsgiverne bør begrense omfanget av helsekartlegging av sine medarbeidere til det som er absolutt nødvendig i forebyggende og oppfølgende virksomhet. Konfidensialitet om helseopplysningene må også være en selvfølge, men vi tar det for gitt at bedriftshelsetjenesten er profesjonelle på dette området.

Alt i alt er det vanskelig å finne forskningsbasert kunnskap med hensyn til effektene av virkemidlene aktiv sykmelding og utvidet egenmeldning (i kombinasjon med funksjonsvurdering). Det som imidlertid synes klart, er at tiltakene må ses i sammenheng: Til tross for at sykefraværsfrekvens og -mønster varierer i virksomheter som har forsøkt utvidet egenmelding, kan funksjonsvurderingen gi grunnlag for raskere retur til arbeidsplassen. Økt bruk av aktiv sykmelding kan i denne sammenhengen fungere som en bro mellom sykefravær og arbeidslivet.

Kapittel 5 Arbeidstakere med redusert funksjonsevne

IA-avtalens andre delmål er *«å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne»*. Denne gruppen omfatter ifølge avtalen yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede. I motsetning til hva tilfellet er for delmålet om sykefravær (20 prosent reduksjon i løpet av avtaleperioden), er det ikke tallfestet noe mål for hva som skal regnes som en vellykket satsing på å inkludere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Derimot legges det opp til at partene skal fastsette måltall etter nærmere drøftinger. I Samarbeidsavtalen (AAD 2002) heter det at den enkelte virksomhets delmål skal være utarbeidet innen tolv uker etter avtaleinngåelse og deretter oversendes virksomhetens kontaktperson ved Arbeidslivssenteret

Delmålet om å øke andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne har to hensikter (jf. Samarbeidsavtalen):

1. At virksomheter legger til rette for at færre personer går *fra* yrkesaktivitet *til* trygd, og
2. at virksomheter legger til rette for at flere personer kan gå *fra* trygd *til* arbeid.

IA-virksomhetene må drøfte begge alternativene, og begge bør ifølge Samarbeidsavtalen inngå i virksomhetens delmål. Det åpnes likevel for at virksomheten kan velge å konsentrere seg om ett av de to alternativene. Disse to alternativene kan benevnes utstøtingsstrategien og utestengningsstrategien». Vi mener denne distinksjonen understreker at «inkludering» for personer med redusert funksjonsevne for en stor del også handler om å *komme inn* på arbeidsmarkedet – i tillegg til å hindre at de støtes ut.[25]

IA-avtalen foreskriver to hovedvirkemidler som skal settes inn for å realisere delmålet knyttet til personer med redusert funksjonsevne: 1) En vesentlig utvidelse av dagens rammer til *bedriftsintern attføring* (både i regi av Aetat og Trygdeetaten), samt 2) Vesentlig økte *lønnstilskudd* til bedrifter som rekrutterer/har

[25] I utredningen *Fra bruker til borger* slås det fast at bare om lag halvparten av alle med nedsatt funksjonsevne i aldersgruppen 16–66 år er i arbeid. Mange av de som er i arbeid har mindre enn full stilling og mottar derfor gradert uførepensjon i tillegg. Disse tallene motsvares av at nær 80 prosent av befolkningen for øvrig i den samme aldersgruppen er sysselsatt (NOU 2001: 22, kap. 13.2).

arbeidstakere med redusert funksjonsevne. I tillegg får bedriftshelsetjenester i IA-virksomheter en egen refusjonstakst i Folketrygden for arbeid knyttet til tilbakeføring av langtidssykmeldte/uførepensjonister til arbeid. I tråd med Samarbeidsavtalens skille mellom tiltak for å motvirke henholdsvis utstøting og utestengning, vil vi i dette kapitlet skille grovt mellom tiltak primært rettet mot å hindre at personer med redusert funksjonsevne støtes ut fra arbeidslivet (kap. 5.1) og de tiltakene som er rettet mot å inkludere flere som i utgangspunktet befinner seg utenfor (kap. 5.2).

I kapittel 3 så vi at ECON (2003), etter å ha innhentet erfaringer og synspunkter fra 16 IA-virksomheter, konkluderte med at opprettelse av «IA-virksomheter neppe er det rette virkemiddelet for å inkludere flere med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet». I dette kapitlet tar vi ikke direkte stilling til om IA-avtalens framheving av tiltakene bedriftsintern attføring og lønnstilskudd er den riktige satsingen eller om disse virkemidlene er gode nok. I det følgende vil vi likevel forsøke å gi en så bred redegjørelse som mulig for både disse og andre relevante tiltak rettet mot yrkeshemmede, slik disse omtales under Forskrift om arbeidsmarkedstiltak.[26] I tillegg til å presentere bredden i tiltakene og produsere en kunnskapsstatus, er det således vårt håp at dette kapitlet kan gi nyttige innspill dersom partene bak intensjonsavtalen bestemmer seg for å drøfte andre tiltak eller supplerende virkemidler på dette området.

5.1 Forebygging av utstøting fra arbeidslivet

Bedriftsintern attføring og Arbeidslivstjenesten (nå del av Arbeidslivssenteret)

Bedriftsintern attføring (BiA) er ett av de to tiltakene som nevnes særskilt blant IA-avtalens virkemidler rettet mot arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Satsing på BiA er i tråd med avtalens underliggende premiss om at tiltak for å redusere utstøting av egne ansatte i hovedsak bør foregå lokalt i den enkelte virksomhet. Arbeidslivstjenesten (ALT) ble opprettet i 1994 som ledd i satsingen på forebyggende arbeid og veiledning til virksomhetene. Fram til 2001 var ALT underlagt Aetat (fylkesarbeidskontoret), men som følge av IA-avtalen ble ansva-

[26] Yrkeshemmede defineres i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR 2001-12-20 nr. 1544) som: «Personer som har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid nedsatt, eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Årsaken til dette kan enten være sykdom; skade eller lyte; eller sosial mistilpasning. Gruppen omfatter således både personer med rett til folketrygdytelser under attføring og andre yrkeshemmede».

ret for ALT overført til Trygdeetaten fra 1. januar 2002. Det samme gjelder det som tidligere var Aetats midler øremerket BiA.

Ettersom denne «ansvarsreformen» er av relativt ny dato, foreligger det per i dag ingen avsluttet evaluering av den nye Arbeidslivstjenesten.[27] Imidlertid ble ALT evaluert av SINTEF i 1999 (Torvatn og Annfelt 1999). Selv om overføringen til Trygdeetaten i dag altså er en realitet, kan det være interessant å rekapitulere evalueringens konklusjon og anbefaling med hensyn til ALTs administrative tilknytning: «Selv om Trygdeetaten i noen grad stadig ønsker at ALT skal tilknyttes dem kan vi ikke se noen sterke grunner til å overflytte ALT til Trygdeetaten. (…) Konklusjonen vår blir derfor at *ALTs administrative tilknytning bør forbli slik den er i dag*» (ibid., s. 42, uthevinger i originalen). Denne observasjonen er mer enn en kuriositet og et apropos til dagens situasjon – den bidrar også til å understreke IA-avtalens vektlegging av, så langt som mulig, å gjøre den enkelte virksomhet til arena for attføring og andre tiltak rettet mot utstøting.

ALTs administrative tilknytning er uansett avklart per i dag, så det mest interessante å trekke fram fra evalueringen fra 1999 er hovedfunnene knyttet til effektene av ALT. Generelt viste evalueringen at ALT hadde god effekt i de relativt få virksomhetene tjenesten hadde engasjert seg i. Mer konkret ble det gjennom casestudier i seks bedrifter (supplert med en nasjonal spørreundersøkelse) identifisert fem hovedtyper av effekter:

1. Iverksettelse av tiltak for å forbedre HMS (samarbeidet med ALT resulterte ofte i implementering av tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet);.
2. Bevisstgjøring og kompetanseheving (avhengig av bedriftenes erfaring med HMS-arbeid og ledelsens innstilling, lykkes ALT med å innføre systemer og rutiner for systematisk arbeid med sykefravær og attføring).
3. Utvikling av organisasjonen (ALT lykkes i stor grad med å plassere ansvaret for sykefravær/attføring i ledelsen og å etablere dette arbeidet i linja).
4. Innføring av systemer (ALT er hovedsakelig en «prosesskonsulent» for virksomhetene, først og fremst gjennom å etablere robuste systemer som aksepteres og benyttes).
5. Styrket kontaktnett med hjelpeapparatet (ALT bidrar til å øke virksomhetenes kunnskaper om de andre aktørene i trygde- og attføringssystemet, særlig kunnskap om hvilken hjelp Trygdeetaten kan bidra med).

[27] I kap. 3 redegjøres det imidlertid for foreløpige funn fra Fafos pågående følgeforskningsprosjekt knyttet til opprettelsen og driften av arbeidslivssentrene.

Per i dag er ALTs rolle altså en integrert del av Trygdeetatens regionale arbeidslivssentre. Om dagens rolle for Aetat heter det at etaten skal ha ansvaret «for å bistå på individnivå når forsøk med bedriftsinterne tiltak ikke vil føre fram og det er aktuelt med yrkesrettet attføring eller andre tiltak utenfor bedriften» (RTV 2002: 12-3).

Et konkret eksempel på satsing på bedriftsintern attføring finner vi ved Aker Stord. Prosjektet *Revitalisering av bedriftsintern attføring ved Aker Stord AS* (Aker Stord 2002) gikk i perioden februar 2001 til og med juni 2002. Hovedmålet med prosjektet har vært å få langtidssykmeldte raskere tilbake i arbeid og å hindre utstøting. Hovedmetodikken i dette arbeidet har vært et tilbud om bedriftsinternt attføringsopplegg for arbeidstakere som har vært sykmeldt i mer enn fire uker. Samtidig har det vært et mål å avbyråkratisere inntaksrutinene ved attføringssenteret og å oppnå kvalitative forbedringer i virksomhetens bedriftsinterne attføringsarbeid.

Bakgrunnen for prosjektet oppgis å være at langtidssykmeldte i bare liten grad benytter treningssenteret ved virksomheten. Denne observasjonen har gjort det naturlig å spekulere i hva årsakene til denne «underbruken» kan være, og det pekes på flere mulige forklaringer: Generelt for dårlig oppfølging av langtidssykmeldte, for lite kunnskap om at tilbudet finnes, for tunge og byråkratiske inntaksrutiner, for dårlig samarbeid om oppfølging av attføringsklienter for øvrig. Det synes derfor rimelig å konkludere med at ønsket om å øke bruken av treningssenteret har økt oppmerksomheten rundt HMS-problemstillinger i videre forstand. Prosjektet har ved oppsummeringen i rapporten blant annet ført til etablering av rutiner for sykefraværssamtale med bedriftssykepleier, fire ukers strukturert opplegg ved attføringssenteret med vekt på fysisk trening, arbeidstrening og undervisning, ordning for å kunne utplassere attføringsklienter ved vedlikeholdsavdelingen, rutiner for aktiv sykmelding for alle som deltar i det strukturerte attføringsopplegget, og fastsetting av attføring/sykefravær på ledergruppens agenda. Videre er det etablert to typer arbeidstreningstilbud: Stasjonering av en mekanisk fagarbeider i verkstedlokalene som har tilrettelagt for reparasjon av håndverktøy og mindre produksjonsutstyr, samt samarbeid om vedlikehold og reparasjon av utlånsverktøy og utstyr.

Hovedkonklusjonene og anbefalingene etter prøveperioden er at prosjektet som sådan i bare liten grad har ført til raskere tilbakeføring av langtidssykmeldte. Likevel skal det ha hatt betydning at personer på attføring har kommet inn i aktiviteter som er ivaretatt av «friske» medarbeidere. I denne sammenhengen nevnes det at aktiv sykmelding kan gi like gode effekter som BiA. Når det gjelder temaet sykefraværsoppfølging, diskuteres det med referanse til IA-avtalen. I denne sammenhengen heter det at:

«Det må iverksettes målrettet markedsføring inn mot tillitsvalgte og ledere om betydningen av at tidlig aktivisering svært ofte gir raskere helbred og tilbake i jobb» (ibid., s. 11).

Denne anbefalingen kommer på bakgrunn av at det var forventet at en gjennom oppfølgingssamtalene med den sykmeldte skulle klare å aktivisere flere enn hva tilfellet har vært.

Yrkesrettet attføring

I tillegg til bedriftsintern attføring (diskutert ovenfor), er yrkesrettet attføring en samlebetegnelse på tiltak rettet mot å få personer med nedsatt funksjonsevne tilbake i eller inn i arbeidslivet.[28] Det finnes en betydelig forskningsaktivitet knyttet til yrkesrettet attføring (men antallet studier datert etter år 2000 er likevel begrenset). I en fersk sammenfatning av denne forskningen oppsummerer Børing (2002a) norsk og internasjonal forskning om attføring i perioden etter 1990. For å begrense et tema som altså har generert en relativt omfattende forskningsvirksomhet, er denne rapporten begrenset til samfunnsvitenskapelig forskning; det vil si at medisinsk forskning, «trygderett» og økonomiske nytte-kostnadsanalyser er utelatt. Videre konsentreres oppmerksomheten om de to følgende hovedproblemstillingene:

1. Rekruttering til attføring (forskning om hvem som velges ut til å delta på attføring).
2. Attføringsforløp (sammenhengen mellom deltakelse i yrkesrettede attføringsopplegg og senere tilpasning etter endt attføring: Yrkesaktiv eller «passiv stønadsmottaker»?).

I Børings rapport rettes oppmerksomheten særlig mot forskning om attføringsforløp. Det gis ingen eksplisitt begrunnelse for denne prioriteringen, men en pragmatisk begrunnelse ser ut til å være at det kun finnes et begrenset antall studier knyttet til rekruttering.

Vektleggingen av forløpsstudier gir uansett et bilde av om attføringstiltakene faktisk virker etter intensjonen, som er at flest mulig som avslutter attføring skal gå ut i ordinært lønnsarbeid. I Børings oppsummering av de studiene som

[28] I Sandman-utvalgets utredning listes følgende tiltak for yrkeshemmede (NOU 2000: 27, kap. 7.5.3): Skole, arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og praksisplass, hospitering, sysselsettingstilskudd i offentlig virksomhet, arbeidstreningsgrupper, arbeidsmarkedsbedrifter, arbeid med bistand, integreringstilskudd, arbeidsforberedende trening, lønnstilskudd, arbeidssamvirke, varig vernet arbeid i offentlig sektor, bedriftsintern attføring, spesielle attføringstiltak (primært støtte til livsopphold), og egen virksomhet.

kan kalles effektevalueringer av tiltak for denne målgruppen, konkluderes det med at «resultatene spriker når det gjelder å besvare spørsmålet om attføringstiltak bidrar til at yrkeshemmede kommer i jobb eller ikke» (ibid., s. 68, se også s. 102). Mangelen på studier av hvordan rekrutteringen til attføringstiltakene foregår er derfor spesielt problematisk, ettersom sprikende effektevalueringer antyder at seleksjonen til tiltakene i seg selv kan påvirke effektene av dem (som vi skal se nedenfor gjør dette seleksjonsproblemet seg gjeldende også i evalueringen av tiltaket lønnstilskudd). Status for attføringsforskningen per 2002 må således bli at det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner med hensyn til effekter av attføring så lenge kunnskapen om rekruttering er såpass mangelfull.

I en annen studie av samme forfatter (Børing 2002b) diskuteres blant annet problemet knyttet til seleksjon – mer presist om yrkeshemmede kvinner har lavere jobbsannsynlighet enn menn, om eldre har lavere jobbsannsynlighet enn yngre, effektene av utdanning på jobbsannsynlighet, og diagnosens betydning for denne jobbsannsynligheten. Studien bygger på en analyse av 38 000 yrkeshemmede over en periode på seks år (1994–1999, med begynt attføringsløp i løpet av perioden 1994–1996). Studien konkluderer med at 1) Jobbsannsynligheten avtar med varigheten av yrkesrettet attføring, 2) Jobbsannsynligheten er lavere for kvinner enn for menn, og 3) Personer med fysiske yrkeshemminger har høyere jobbsannsynlighet enn personer med psykiske eller sosiale funksjonshemminger.

For å returnere til konklusjonen om at jobbsannsynligheten etter endt attføring er lavere jo lengre attføringsløpet har vart, så diskuteres det om dette kan skyldes ett av to forhold: Negativ tilstandsavhengighet (at tiltaksdeltakerens kompetanse foreldes med tiden, eller at langvarig attføring virker demoraliserende eller stigmatiserende), eller seleksjon (det kan tenkes at deltakerne som velges ut til å delta på attføringstiltak vurderes av Aetat som de som det er vanskeligst å formidle). Det konkluderes ikke entydig, men teorien om seleksjon får en viss støtte i og med at jobbsannsynligheten ser ut til å være lavere for personer som deltar på arbeidstrenings- eller kvalifiseringstiltak under attføringen enn for dem som bare er i vente- eller utredningsfaser.

Det siste av FoU-arbeidene vi har valgt å presentere under denne overskriften, er Fafos kartlegging av tiltaket Arbeidsforberedende trening, AFT (Andreassen og Lorentzen 2002). Tiltaket AFT er rettet mot yrkeshemmede arbeidssøkere med usikre yrkesmessige forutsetninger, som har behov for tett og bred oppfølging. AFT omtales som Aetats lavterskeltilbud, og deltakerne har ofte et så lavt fungeringsnivå at de ikke kan nyttiggjøre seg andre arbeidsmarkedstiltak uten intensiv oppfølging. AFT foregår hovedsakelig i skjermet virksomhet, og driftstilskuddet til hver virksomhet er basert på at det er én arbeidsleder per fem yrkeshemmede deltakere.

Rapporten er altså basert på en kartlegging av AFT, og inneholder ingen effektevaluering av tiltaket. Hovedspørsmålet er i hvilken grad AFT tilfredsstiller de ulike kravene som stilles i retningslinjene. Blant problemstillingene finner vi blant annet: Bakgrunn og kjennetegn ved deltakerne, status for deltakerne etter avsluttet tiltak, organisering og kapasitetsutnyttelse i AFT, henvisning og innsøking til AFT, samt tverretatlig samarbeid i AFT. Rapportens generelle konklusjon er at AFT i stor grad fungerer etter retningslinjene, blant annet når det gjelder å nå fram til riktig målgruppe. Det påpekes likevel at AFT har forbedringspotensial på en del områder. Når det gjelder brukerne av tiltaket, konkluderes det blant annet med at det i større grad bør tilbys undervisning i allmennkunnskap som dekker deltakernes behov, bedre tilbud om oppfølging på fritiden, og bedre tilbud om avklaring og arbeidstrening for personer med rusproblemer (ibid., s. 10–14).

Uførepensjonister – satsing på reaktivisering

Som nevnt i kapittel 4, kan uførepensjonering betraktes som siste etappe i utstøtingsprosesser. I forrige kapittel så vi også at nesten halvparten av uførepensjonistene under 40 år (og mer enn halvparten av dem over 40 år) ikke har deltatt på yrkesrettet attføring forut for tilståelse av uførepensjon. I teorien er det selvsagt at uføretrygd skal tilstås på grunnlag av helsesvikt/arbeidsuførhet, men vi har også sett at den såkalte utstøtingsmodellen finner en viss empirisk støtte. Det vil i denne sammenhengen si at personer som har problemer med å finne fotfeste på arbeidsmarkedet tvinges over på uføretrygd – selv om det ikke nødvendigvis er (medisinsk) arbeidsuførhet som ligger bak overgangen til denne ytelsen.

Det har lenge vært slik at uføretrygd har vært en de facto uføre*pensjon*, altså at en person om har blitt tilkjent status som uføretrygdet har kunnet regne med å forbli i denne tilstanden inntil vedkommende kan motta alderpensjon ved fylte 67 år. IA-avtalens satsing på reaktivisering av uførpensjonister kan derfor spores langt tilbake i tid, for eksempel til Attføringsmeldinga fra 1992, der det ble åpnet for i større grad å etterprøve vedtak om uførepensjon. Sandman-utvalget oppsummerte i 2000 den satsingen som ble varslet i Attføringsmeldinga. I utvalgets utredning (NOU 2000: 27, kap. 7.7) heter det blant annet at *resultatene av reaktiviseringsarbeidet har vært beskjedne i forhold til den nedlagte innsatsen*. Blant forklaringene ble det framhevet at satsingen sammenfalt med gjennomføringen av attføringsreformen og i en periode med høy arbeidsledighet. Det ble også pekt på tilbakemeldinger fra trygdekontorene, om at det var problematisk å samarbeide med Aetat, som ikke kunne prioritere denne gruppen, samt at en heller burde prioritere mer forebyggende virksomhet, som for eksempel oppfølging av

sykmeldte. Konklusjonen ble at arbeidet med reaktivisering «eventuelt kunne videreføres i forbindelse med spesielle prosjekter eller tiltak» (ibid.).

«Tilbake til arbeid – reaktivisering av uførepensjonister» er et slikt pågående tiltak. Dette prosjektet ble startet i 2001 og er et samarbeidsprosjekt mellom Trygdeetaten og Aetat. Målet med tiltaket er å gi bistand, slik at flere uførepensjonister kan komme tilbake i arbeid. Tre ordninger skal gjøre det enklere for uførepensjonister å jobbe mer.

1. Treårsregelen: Rett til å få tilbake tidligere pensjon etter arbeidsforsøk opprettholdes i inntil tre år med arbeidsforsøk som ellers ville ført til redusert uførepensjon pga. mottak av arbeidsinntekt.

2. Forsøksordning (fra 1. september 2001 til 1. januar 2005) som skal gjøre det mer lønnsomt å arbeide: Dette er et tilbud til uførepensjonister som har mottatt pensjon i minst ett år. Disse kan få uførepensjon ned til 20 prosent ved siden av arbeidsinntekten dersom denne overstiger friinntektsgrensen.

3. Garantert tilleggspensjon som ung ufør: Retten til tilleggspensjon opprettholdes selv om den uførepensjonerte prøver seg i arbeid med følge at uførepensjonen midlertidig reduseres eller faller bort.

Prosjektet er organisert under samtlige Fylkestrygdekontor og trygdekontor, mens saksbehandlere fra Aetat har bistått i en del av fylkene. Det foreligger ingen evaluering av dette prosjektet i dag, men det skal igangsettes en evaluering høsten 2003 – først i form av en prosessevaluering av blant annet etatenes arbeid, deretter med en effektevaluering med vekt på tilbakeføringsgrad og økonomiske konsekvenser.

Det foreligger heller ingen helhetlig evaluering av de regelendringene som ble innført i 1997 med hensikt å gjøre det lettere og mindre økonomisk risikabelt for uførepensjonister å prøve seg i arbeidslivet. Disse regelendringene omfattet:

1. Heving av det såkalte fribeløpet fra ½ til 1 G: Fribeløpet er den lønnsinntekten en uførepensjonist kan motta uten at det skjer en revurdering av uførepensjonen.

2. Utvidelse av frysperioden for uførepensjon fra ett til tre år: I frysperioden skal det ikke foretas en revurdering av innvilget uførepensjon selv om uførepensjonisten er tilbake i arbeid.

3. Forsøk med lavere gradering av uførepensjonen: En kan få uførepensjon ned til 20 prosent ett år etter at uførepensjonen ble innvilget (med minimum 50 prosents uførhet som vilkår for innvilget uførepensjon).

Det finnes noen arbeider knyttet til yrkesdeltakelsen blant uførepensjonister og årsaker til uførepensjonering. I førstnevnte gruppe finner vi for eksempel en artikkel av Kann og Opdalshei (2001). Artikkelen tar for seg ulike sider ved uførepensjonisters yrkesdeltakelse, blant annet om tiltakene som ble iverksatt på 1990-tallet kan sies å ha hatt effekt.

Artikkelen tar utgangspunkt i situasjonen ved utgangen av 2000, da det var 280 0000 uførepensjonister i Norge. Syttini prosent av disse hadde hel – altså 100 prosent – uførepensjon. Disse har etter lovverket tapt hele sin inntekts/arbeidsevne. I analysen av hvem som har inntekt ved siden av uførepensjonen, skilles det mellom mottakere av full og gradert uførpensjon, og oppmerksomheten rettes mot førstnevnte gruppe. Hovedfunnet fra analysen er at andelen helt uførepensjonerte med arbeidsinntekt ved siden av pensjonen hadde økt fra omtrent 20 til 25 prosent i perioden 1994–1999. Denne utviklingen har funnet sted samtidig med at det har vært en betydelig økning i totalt antall uførepensjonister. Generelt er det slik at andelen uførepensjonister med arbeidsinntekt har økt siste halvdel av 1990-tallet. Dette gjelder for *alle* grupper unntatt mannlige uførepensjonister med gradert uførepensjon. Det understrekes at det er usikkert hvor mye av økningen som kan tilskrives endringene i regelverket, men det konkluderes likevel forsiktig med at «deler av økningen i andelen uførepensjonister med arbeidsinntekt kan være en effekt av regelendringene i 1997» (ibid., s. 228).

I artikkelen *Medisinske og ikke-medisinske risikofaktorer for uførepensjon* (Krokstad m.fl. 2002) tas blant annet problemet knyttet til ikke-medisinsk uførepensjonering på alvor.[29] Undersøkelsen avdekker at de sterkeste ikke-medisinske risikofaktorene bak uførepensjonering er: Lav sosioøkonomisk status, lav utdanning, fysisk anstrengende arbeid, lav egenkontroll i arbeidet, og en oppfatning av at egen helse er dårlig. Vi skal ikke her gå dypere ned i eller nærmere inn på enkeltfunn fra undersøkelsen, men heller dvele litt ved forfatternes konklusjoner knyttet til sammenhengen mellom sosioøkonomisk status og uførepensjonering. Denne sammenhengen omtales som dels urettferdig og dels unødvendig, ettersom den blant annet «støtter tidligere antakelser om at det foregår en betydelig helserelatert seleksjon ut av arbeidsstyrken» (ibid., s. 1484). Undersøkelsen er basert på individdata, men forfatterne påpeker at kontekstuelle faktorer har en sterk betydning for uførepensjoneringen.[30] I forebyggingsstrategier an-

[29] Artikkelen bygger på det samme datamaterialet som lå til grunn for Folkehelsas rapport for det daværende Sosial- og helsedepartementet om *Årsaker til uførepensjonering* (Holte m.fl. 2000). Denne rapporten var ment som et innspill til Sandman-utvalgets arbeid, og er referert i utvalgets innstilling.

[30] Datamaterialet består av den ikke-uføre andel av befolkningen i Nord-Trøndelag i alderen 20–66 år i 1984–86 (Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag). Disse dataene er senere koblet mot blant annet Rikstrygdeverkets data for uførepensjonering.

befales det derfor å skille mellom individuelle årsaker til uførepensjon og årsaker til utbredelsen (insidensen) av uførepensjon i samfunnet. I denne sammenhengen påpekes det at IA-avtalen nok kan være et skritt i riktig retning med hensyn til å begrense økningen i antall nye uføre, men at avtalen først og fremst griper fatt i årsakene til at individer blir uføre – «man søker ikke etter årsakene til den høye insidensen av uførepensjon i samfunnet» (ibid.). Vi er ikke ubetinget enige i denne vurderingen av IA-avtalens innretning, men kan slutte oss til forfatternes anbefaling om å intervenere på politisk nivå og på samfunnsnivå, slik at forholdene i arbeidslivet virker mindre utstøtende enn i dag.

5.2 Tiltak mot utestengning

Lønnstilskudd

Sammen med bedriftsintern attføring utgjør «vesentlig økte lønnstilskudd til bedrifter som rekrutterer/har arbeidstakere med redusert funksjonsevne» IA-avtalens konkrete tiltakspakke for denne gruppen.

Om dette tiltaket heter det i Utjamningsmeldinga at personer med redusert arbeidsevne «kan ha vanskeligheter med å skaffe seg ordinært arbeid fordi arbeidsgivere ikke vil ta den risikoen det kan være å ansette en person med usikker yteevne» (St.meld. nr. 50, 1998–99: kap. 1.5.4). Det ble derfor tatt til orde for å øke den maksimale lengden på lønnstilskudd fra tre til fem år. Formålet med tiltaket er å fremme varig integrering av yrkeshemmede arbeidssøkere med redusert og variabel yteevne i ordinært arbeidsliv. Tiltaket er primært rettet mot tidligere attføringsdeltakere som ikke har funnet ordinært arbeid etter endt attføring. Tiltaksdeltakerne skal ha tett og systematisk individuell oppfølging.

På oppdrag fra AAD har ECON gjennomført en evaluering av hvilken betydning lønnstilskuddenes størrelse og varighet har for deltakernes senere muligheter på arbeidsmarkedet (det følgende er basert på en artikkel av Berg (2001) samt rapportens sammendrag).[31] Evalueringen har kartlagt to spørsmål: 1) Hvordan varierer lønnstilskuddene i prosentsats og varighet innenfor hver målgruppe, og 2) Hvilke vurderinger ligger til grunn for Aetats fastsettelse av tilskuddene? For å belyse disse problemstillingene er det benyttet registerdata fra

[31] Tiltaket hadde fem målgrupper med følgende satser da tiltaket ble evaluert (1998): 1) Langtidsledige og nykommere på arbeidsmarkedet (inntil 50 prosent av lønna dekkes i inntil seks måneder), 2) Ungdom under 25 år (inntil 50 prosent av lønna i inntil 12 måneder), 3) Eldre over 60 år (først 75 prosent, deretter 40 prosent av lønna i inntil seks måneder), 4) Innvandrere (først 75 prosent, deretter 40 prosent av lønna i inntil seks måneder), og 5) Yrkeshemmede og ferdig attførte (først 75 prosent, deretter 40 prosent av lønna i inntil 18 måneder). Kilde: Berg (2001).

Aetat Arbeidsdirektoratet (opplysninger om de snaut 1700 personene som avsluttet tiltaket i 1998), intervju med saksbehandlere ved tolv Aetat lokal, samt en spørreundersøkelse rettet mot et utvalg tidligere tiltaksdeltakere.

Evalueringens to hovedkonklusjoner er at 1) lønnstilskudd øker deltakernes muligheter på arbeidsmarkedet, og 2) Aetats fastsettelse av varighet for tilskuddet i stor grad samsvarer med det som gir den beste effekten for deltakerne. Når det gjelder den første av konklusjonene, er det slik at jobbsannsynligheten øker med økt varighet av tilskuddet – men bare opp til en viss varighet (gjennomsnittlig ca. 10 måneder for alle gruppene). For målgruppen yrkeshemmede og ferdig attførte avtar imidlertid ikke denne sannsynligheten før etter cirka tolv måneder. Denne gruppen har altså fordeler av mer langvarige tilskudd, og det viser seg da også at det er nettopp denne gruppen som i praksis har lengst varighet av lønnstilskuddet (jf. hovedfunnet om Aetats evne til å koble tiltaksdeltaker med tiltakslengde).

Med referanse til IA-avtalen, er det kanskje mest verdt å merke seg at jobbsannsynligheten for yrkeshemmede altså sluttet å øke etter cirka ett år, noe som var lenge før maksimal varighet var nådd (18 måneder). Dette indikerer at økte lønnstilskudd ikke uten videre fører til økt integrering av yrkeshemmede. På den andre siden konkluderer ECON med at jobbsannsynligheten var betydelig høyere i de tilfellene der det var arbeidsgiveren (og ikke Aetat lokal) som hadde tatt initiativ til lønnstilskuddet (Berg 2001: 179). Dette er kanskje ikke overraskende, men det kan i alle fall indikere at arbeidsgiverne selv tar initiativ dersom det dreier seg om ellers godt kvalifiserte arbeidssøkere. I lys av IA-avtalen bør det også bemerkes at det er en negativ sammenheng mellom størrelsen på lønnstilskuddet og jobbsannsynligheten: De deltakerne som i utgangspunktet har høyest jobbsannsynlighet, er de som får lavest sats – og motsatt (ibid.). Høyere sats gir altså lavere jobbsannsynlighet, og dermed er det avdekket en seleksjonseffekt av omtrent samme type som ble påvist av Børing (2002b) med hensyn til varigheten av yrkesrettet attføring (se avsnittet ovenfor om yrkesrettet attføring): Jo lengre attføring, jo lavere jobbsannsynlighet.

Fleksibel jobb

Lønnstilskudd er et av virkemidlene som anvendes i tiltaket fleksibel jobb. Prosjektet ble startet opp 1. juli 2000 som et femårig forsøk. Målgruppen er ferdig attførte som etter gjennomført kvalifisering fortsatt står uten tilbud om arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet. Dette tiltaket er primært rettet mot personer med kroniske eller vedvarende muskel/skjellettlidelser og psykiske lidelser, som er de to største diagnosegruppene blant yrkeshemmede. Felles for disse gruppene er at uforutsigbar og varierende yteevne utgjør den største yrkeshindringen

for den enkelte. Prosjektet tar sikte på å utvikle god praksis og anvendbare metoder i arbeidet for å bistå de aktuelle arbeidssøkerne, slik at de kan komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet.[32]

Ifølge Aetats årsmelding for tiltaket (Aetat 2003) har det per 31. desember 2002 deltatt totalt 388 personer i prosjektet – 32 prosent av disse skal ha avsluttet tiltaket. Det er imidlertid kun 15 prosent av disse som har avsluttet på grunn av overgang til ordinært arbeid (uten lønnstilskudd). De foreløpige erfaringene fra tiltaket er for øvrig at *lønnstilskuddet fungerer som en viktig døråpner for målgruppen, og gir trygghet både for arbeidstaker og for arbeidsgiver*.

Utover det deskriptive materialet som finnes i Aetats rapport (ibid.), foreligger det per i dag ingen evaluering av tiltaket. På oppdrag fra AAD har imidlertid Arbeidsforskningsinstituttet, AFI, nylig igangsatt en underveisevaluering av prosjektet, og det er planlagt en sluttevaluering etter prosjektperiodens utløp (2005).

Arbeid med bistand

Tiltaket Arbeid med bistand (AB) tar sikte på å hjelpe personer med omfattende yrkeshemminger til å få og beholde et arbeid i ordinært arbeidsliv. I praksis er det slik at egne tilretteleggere i tiltaket yter bistand på den aktuelle arbeidsplassen. Aetat gir økonomisk støtte til denne tilretteleggerfunksjonen. Tiltaksdeltakerne kan motta ytelser fra Folketrygden eller lønn fra arbeidsgiver, eller en kombinasjon. I 2003 teller tiltaket 129 AB-enheter, 410 tilretteleggere og 2460 tiltaksplasser (Spjelkavik m.fl. 2003).

Tilretteleggerfunksjonen står sentralt i et prosjekt om AB som AFI har gjennomført for Aetat Arbeidsdirektoratet (Spjelkavik m. fl. 2003). AB, som ble etablert som fast tiltak i 1996, omtales her som et nytt faglig perspektiv på overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet for yrkeshemmede. Hensikten med prosjektet har vært å få fram ny kunnskap om AB gjennom å beskrive og analysere situasjonen i tiltaket, og identifisere områder for videre utvikling (ibid., s. 1). AB er en variant av tilnærmingen som internasjonalt er kjent som Supported Employment, definert som ordinært arbeid med bistand (fra tilrettelegger) side om side med personer uten yrkeshemminger. Fem problemstillinger har vært veiledende i prosjektet:

[32] Gradert lønnstilskudd kan gis i inntil fem år. Maksimal refusjonssats er 75 prosent i inntil seks måneder og deretter inntil 50 prosent i inntil fire år og seks måneder (totalt fem år).

1. Kartlegging av arbeidssøkerne i AB (bakgrunn, behov, opplevelser av barrierer, måloppnåelse).
2. Bistand fra tilretteleggerne (innholdet i AB-prosessen, arbeidsgivernes erfaringer, kjennetegn ved tilretteleggerne, tilretteleggernes erfaringer med tiltaket).
3. Arbeidssøkernes relasjon til arbeidsmarkedet (i hvilken grad og hvordan arbeidssøkerne får jobber, hvordan deltakerne vurderer jobbene de får på det ordinære arbeidsmarkedet, arbeidsgivernes erfaringer med disse arbeidssøkerne).
4. Hvordan kommer AB ut i forhold til internasjonale kvalitetskriterier for Supported Employment (kvalitetskriterier som nylig er utviklet)?
5. På hvilke områder kan AB forbedres (blant annet med utgangspunkt i de nevnte kvalitetskriteriene).?

Arbeidssøkernes erfaringer er gjennomgående positive – særlig gjelder dette erfaringene med tilretteleggeren, som hovedsakelig hjelper dem med å finne jobb. I neste instans er det kolleger som gir opplæring og støtte. Nesten tre av fire deltakere mener selv at de har fått bedre muligheter på arbeidsmarkedet gjennom tiltaket. Arbeidsgiverne ansetter stort sett AB-deltakere fordi de ønsker å hjelpe og/eller har behov for arbeidskraft. Sett i lys av IA-avtalen er det videre verdt å merke seg at *arbeidsgiverne generelt mener at økonomiske støtteordninger har innvirkning på mulighetene til å ansette en AB-deltaker* – dette til tross for at fire av fem arbeidsgivere ikke opplever økte omkostninger som følge av å ha en yrkeshemmet ansatt i bedriften. Arbeidsgiverne vurderer videre tilretteleggerjobben som særlig viktig i forhold til å drive veiledning overfor arbeidsorganisasjonen.

På grunnlag av undersøkelsen understreker AFI blant annet at det er viktig å vurdere inkluderende og ekskluderende mekanismer i bedriftene generelt, og ikke vurdere AB-tiltaket isolert. Dette fordi en vet lite om langtidsvirkningene av AB. Det anbefales i denne forbindelsen å konsentrere mer av tilretteleggerens innsats om bistand i forhold til det å beholde en jobb. Når det gjelder tilretteleggernes rolle for øvrig, påpekes det et behov for mer kontinuerlig og allsidig metodeopplæring og opplæring i forhold til virkemidler for tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

5.3 Oppsummering: Har vi kunnskap om effektene av tiltak rettet mot arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne?

I forrige kapittel konkluderte vi blant annet med at det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget knyttet til effekter av de sykefraværstiltakene som er relevante i IA-avtalen, er sparsomt. Det er likevel slik at det finnes en hel del eldre studier (det vil i denne sammenhengen si fra før Sandman-utvalgets innstilling i 2000) knyttet til sykefravær. Mye av dette ligger til grunn for Sandman-utvalgets arbeid og anbefalinger.

Sparsomt kunnskapsgrunnlag gjør seg også gjeldende for IA-avtalens tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Denne situasjonen reflekterer nok til en viss grad relativt beskjeden tiltaksaktivitet på dette området sammenliknet med for eksempel sykefraværstiltak. De studiene vi har referert i dette kapitlet gir likevel en viss pekepinn på situasjonen for en del av tiltakene i IA-avtalen.

Viderefører arbeidslivssentrene «det beste» fra den tidligere Arbeidslivstjenesten?

Når det gjelder Arbeidslivstjenesten (ALT) – nå en del av Trygdeetatens arbeidslivssenter – tyder den foreliggende evalueringen fra 1999 på at disse gjorde en svært viktig innsats med hensyn til å assistere de virksomhetene som ønsket å forbedre arbeidsmiljøet og rekruttere/beholde arbeidstakere med funksjonsnedsettelser. Dette gjelder både internt i bedriftene (først og fremst gjennom samarbeid med bedriftshelsetjeneste) og med hensyn til virksomhetenes kontaktflate overfor hjelpeapparatet. Det er i utgangspunktet grunn til å tro at opprettelsen av en fast kontaktperson i Arbeidslivssenteret vil styrke inntrykket av en velfungerende tjeneste. Når det gjelder ALTs tidligere arbeidsoppgaver, er dette imidlertid avhengig av at ALTs metodikk og erfaringer inkorporeres i arbeidslivssentrenes virksomhet. Vi vil som sagt anta at så er tilfellet, men vi har ikke noe forskningsmessig belegg for å vurdere i hvilken grad dette har skjedd.

Selv om undersøkelsen gir verdifull innsikt i sentrale trekk ved ALTs virksomhet overfor virksomhetene, er det i vår sammenheng en svakhet at undersøkelsen i beskjeden grad inkluderer data om status for arbeidstakerne i virksomhetene der ALT har vært inne, og at den heller ikke kan påvise faktiske effekter på sysselsettingen av funksjonshemmede. Dette er ikke en kritikk av det undersøkelsesdesignet som er valgt, dette aspektet ved undersøkelsen reflekterer vel snarere avgrensningen av det som var undersøkelsens mandat i utgangspunktet.

På hvilken måte blir ordningen med lønnstilskudd utvidet i IA-avtalen?

Den foreliggende undersøkelsen av lønnstilskudd fra 2001 tyder på at også denne ordningen generelt har positiv effekt på deltakernes jobbsannsynlighet i etterkant av tiltaket. Denne evalueringen er heller ikke basert på et eksperimentelt design (der en sammenlikner mottakere av lønnstilskudd med en kontrollgruppe som ikke har fått dette tilbudet), så resultatene kan ikke kalles robuste. Med dette forbeholdet tyder likevel resultatene fra undersøkelsen altså på at lønnstilskudd i det store og hele er rimelig treffsikkert. Dette gjelder særlig den påviste sammenhengen mellom vedtak om kompensasjonsnivå og -periode og deltakernes behov, som ifølge undersøkelsen gir god effekt for deltakerne.

Bildet av vellykket tilpasning mellom deltakernes behov og tiltaksinnsatsen må imidlertid nyanseres i lys av IA-avtalens satsing på dette tiltaket. Generelt ser det ut til å være slik at jobbsannsynligheten øker i en viss periode (opp til 12 måneder for yrkeshemmede), for deretter å flate ut. Forut for IA-avtalen var maksimal varighet for lønnstilskudd for denne gruppen 18 måneder – noe som indikerer at en utvidelse av lønnstilskuddsperioden neppe vil ha de store effektene med hensyn til jobbsannsynligheten for denne gruppen. Når det gjelder lønnstilskuddsnivået, ser det også ut til å være grenser for hvilken effekt lønnstilskuddet har. Dette bildet avtegner seg på grunnlag av funn om at det er en negativ sammenheng mellom størrelsen på lønnstilskuddet og jobbsannsynligheten: Jo høyere kompensasjonsnivå, jo lavere jobbsannsynlighet. Denne tendensen avdekker sannsynligvis en seleksjonseffekt (de med i utgangspunktet antatt lavest jobbsannsynlighet, medfører høyest kompensasjon for arbeidsgiverne). Implikasjonen av dette er sannsynligvis at jobbsannsynligheten for personer med de alvorligste yrkeshemmingene i liten grad vil påvirkes av høyere lønnstilskudd.

Det er for tidlig å anslå i hvilken grad IA-avtalens øvrige tiltakspakke og oppmerksomheten rundt inkluderende arbeidsliv eventuelt vil kunne bøte på denne svake effekten. Undersøkelsens funn om at jobbsannsynligheten er høyest for tiltaksdeltakere i virksomheter der det er arbeidsgiverne som har tatt initiativ til lønnstilskuddet, kan i denne sammenhengen kanskje tolkes som en indikasjon på at IA-avtalens arbeidsgiverorientering kan bidra til å øke den generelle jobbsannsynligheten.

Arbeid med bistand er solid forankret i den enkelte virksomhet

Når vi framhever tiltaket Arbeid med bistands (AB) «forankring i virksomhetene», skyldes dette først og fremst at tiltaket er basert på aktivt tilstedeværende tilretteleggere. I dette tiltaket finner vi således en funksjon som i noen grad kan

sammenliknes med arbeidslivssentrenes faste kontaktperson, nemlig én person som er ansvarlig for den enkelte tiltaksdeltaker.

AB er heller ikke effektevaluert i skrivende stund (vi kan altså ikke si at tiltaksdeltakere har større sannsynlighet for å få arbeid enn personer som ikke har deltatt på tiltaket). Den refererte prosessevalueringen peker likevel på arbeidssøkernes positive opplevelse knyttet til tiltaksdeltakelse. I tillegg påpekes det at arbeidsgiverne framhever tilretteleggerens rolle som veileder overfor arbeidsorganisasjonen. Det sistnevnte trekker i retning av å konkludere at mangelfull kunnskap om (og kanskje negative holdninger til) yrkeshemmedes arbeids- og yteevne ellers kan være en hemsko for yrkeshemmede som vil prøve seg på det ordinære arbeidsmarkedet. I så måte ligger noen av ABs effekter tett opptil IA-avtalens mål om å skape et mer inkluderende arbeidsliv.

Liten kunnskap om tiltak for å reaktivisere uførpensjonister

Sandman-utvalget konkluderte med at resultatene av reaktiviseringstiltak for uførepensjonister har vært beskjedne i forhold til innsatsen på 1990-tallet. For vår egen del vil vi legge til at det har vært svært liten evalueringsvirksomhet sett i forhold til den betydningen som tillegges fenomenet uførepensjon og uførepensjonering.

I den undersøkelsen fra 2001 vi har referert ovenfor, understrekes det at det er usikkert hvor stor del av økningen i reaktivisering som kan tilskrives regelendringene som fant sted i 1997. Så lenge undersøkelser som tar høyde for blant annet den generelle arbeidsmarkedssituasjonen og sammensetningen av uførepensjonspopulasjonen ikke foreligger, vil denne usikkerheten bestå. I prosjektet *Tilbake i arbeid*, som ble igangsatt i 2001, kombineres endringer i den trygderettslige insentivstrukturen med tiltak i regi av trygdekontorene (og i noen grad Aetat). Den varslede evalueringen av dette tiltaket vil vise i hvilken grad en slik proaktiv strategi bærer frukter.

Kapittel 6 Eldre arbeidstakere, tidligpensjonering og seniorpolitikk

Med unntak for de siste tre årene har vi sett en reduksjon i den reelle pensjoneringsalderen siden begynnelsen på 90-tallet. Den forventede pensjoneringsalderen for en 50-åring er i dag 3–4 år lavere enn pensjonsalderen på 67 år (RTV 2002). Vi venter også store endringer i aldersammensetningen de nærmeste tiårene, med flere eldre og færre i yrkesaktiv alder. For at de yrkesaktive skal kunne bære pensjonsutgiftene, blir det viktigere enn noen gang tidligere å holde flest mulig i arbeid fram til pensjonsalderen. Et av IA-avtalens tre hovedmål er derfor å heve den reelle pensjoneringsalderen. For å nå dette målet fokuserer IA-avtalen på hva arbeidsgiverne i samarbeid med arbeidstakerne kan gjøre på den enkelte arbeidsplass.

Formålet med gjennomgang av FOU-arbeidene i dette kapitlet er å få fram kunnskap om den rolle virksomhetene har og arbeidsplassene kan ha for å forebygge/forhindre tidligpensjonering. Det vil si: *Hva sier foreliggende forskning om betydningen av forhold på arbeidsplassen sammenliknet med for eksempel trekk ved pensjonssystemet, den enkeltes helsesituasjon og/eller familiære forhold? Hvilke seniortiltak og virkemidler har vært prøvd, og hva vet vi om virkningen av disse? Og hva skal til for at virksomheter velger å satse på seniorene?*

Det finnes lite forskning om IA-avtalen og bruk av ulike seniortiltak i Norge i dag. Det finnes heller ingen oversikt over tiltaksbruken, men få virksomheter synes å drive en aktiv seniorpolitikk. Hva som kan være egnede tiltak og virkemidler for å holde på seniorene vil derfor i stor grad utledes på bakgrunn av den generelle forskning om årsakene til eller forklaringene på tidligpensjonering.[1] En gjennomgang av denne forskningen kan dessuten gi oss et grep om utstøtingens relative betydning for avgangen, og derigjennom en forståelse av de virkninger en kan vente av det holdningsskapende og forebyggende arbeidet som avtalen foreskriver. Vi foretar også en oppsummering av noen få forsøksordninger og utviklingsprosjekt. I tillegg beskriver vi bruk av tiltak, begrunnelser og erfaringer, i noen få virksomhetseksempler. Avslutningsvis drøftes virksomhet-

[1] I denne framstillingen bruker vi begrepet tidligpensjonering synonymt med førtidspensjonering. Det vil si at vi er mest opptatt av avgang med den frivillige førtidspensjonsordningen AFP, og ikke så mye årsaker og tiltak i forhold til uføreavgangen. Uføreproblematikken behandles i kapittel 5 og dels i kapittel 4.

enes og arbeidsgivernes mulige motiver for å iverksette seniortiltak. Vi klargjør dermed hvilke insitamenter som vil kunne fremme en aktiv tiltaksutvikling på virksomhetsnivå. For å få en felles plattform for gjennomgangen starter vi opp med en oppsummering av de to viktigste teoretiske perspektivene på tidligpensjonering.

6.1 To hovedperspektiver

Studiet av tidligpensjonering berører flere forskningsfelt, og det har tradisjonelt vært sterk konkurranse mellom ulike teoretiske tilnærminger og forklaringsmodeller. De fleste studiene forklarer likevel avgang med utgangspunkt i enten en attraksjons- eller insentivmodell (pull-faktorer) eller utstøtingsmodell (push-faktorer) (for en beskrivelse, se f.eks. Dahl 1999 eller Solem 2001).[2] Førstnevnte betoner forklaringer på det institusjonelle-administrative nivået, mens sistnevnte som oftest er relatert til faktorer på det strukturelle-sosioøonomiske nivået. I tillegg har en ofte trukket inn forklaringer på individnivå, som kjønn, inntekt og formue, utdanning, helse, sivil status, sosial bakgrunn med videre. De individuelle faktorene kan oppfattes som forhold som bidrar til å fremme, eventuelt hemme, effekten av de nevnte pull- og push-faktorene.

Attraksjons- eller insentivmodeller er en samlebetegnelse på ulike økonomiske forklaringer på tidligpensjonering. I tråd med klassisk økonomisk teori ses pensjonsmønsteret i slike modeller som individuelle rasjonelle valg, hvor den enkelte arbeidstaker avveier fordeler og ulemper knyttet til arbeid og fritid. Her vil tilgjengelighet og ytelsesnivå for de ulike ordningene være det avgjørende. Ut fra et slikt perspektiv blir det viktigste å studere hvilke faktorer som innvirker på verdsettingen av arbeid og fritid. De faktorene som i første rekke er trukket inn er ytelsesnivået (inkludert subsidiering av framtidig pensjonsinnbetaling og skatt), samt tilgangen til de ulike ordningene.

Utstøtingsmodellen søker, i motsetning til attraksjons- og insentivmodellene, å relatere økningen i tidlig avgang til strukturelle forhold på arbeidsmarkedet, som strukturendringer, rasjonaliseringer og økte kvalifikasjonskrav, som presser eldre, mindre produktiv og mindre kvalifisert arbeidskraft ut av arbeidsmarkedet. Ut fra et slikt perspektiv er arbeidet å oppfatte som et gode som enkelte ufrivillig stenges ute fra. Utstøtingsmodellen oppfatter derfor tidlig avgang fra yrkeslivet som en tvungen situasjon for den enkelte arbeidstaker.

[2] I de senere årene er det også referert til en tredje faktor – jump. Det må betraktes som en type pull-faktor, og som brukes i de tilfellene aktørenes aktivt velger ut fra egne preferanser, interessefelt, evner og ambisjoner, mer enn å passivt tilpasse seg de mulighetene som finnes.

Noe forenklet kan vi si at IA-avtalen og dens virkemidler i hovedsak bygger på en forståelse av tidligpensjonering som utstøting. De primære forklaringene og løsningene på tidligpensjoneringsproblematikken relateres til arbeidsplassen, og det er arbeidsplassen og arbeidsforholdene som står i sentrum for tiltakene.

6.2 Utvalget av FOU-arbeider

Mye av forskningen og utredningen om eldre i arbeidsmarkedet i Norge de siste årene har vært knyttet til nettverket «Yrkesliv, aldring og livsløp. Arbeidsmiljø og personalpolitikk».[3] Hovedvekten i denne forskningen har i all hovedsak vært på det vi kaller utstøtingsperspektivet, eller ulike push-faktorer, som arbeidsmiljøets betydning for tidlig yrkesavgang, oppfatninger om eldres yrkeskompetanse og forutsetninger for læring i arbeidslivet (Solem 2002). Til sammen har YAL omfattet drøyt 20 prosjekter. De fleste arbeidene har vært forsøksprosjekter, hvor formålet har vært å bidra til utvikling av en seniorpolitikk eller livsfasetilpasset personalpolitikk i praksis. Formålet, slik de selv har beskrevet det, var å: 1) stimulere til utvikling av god personalpolitikk og et godt arbeidsmiljø for middelaldrende og eldre arbeidstakere, 2) framskaffe kunnskap om yrkesliv, aldring og livsløp med sikte på å utvikle og bevare arbeidsevne og -muligheter fram til pensjonsalderen, samt 3) utvikle et fruktbart samspill mellom forskning, praktisk personalpolitikk og arbeidsmiljøutvikling med sikte på å bedre forholdene for seniormedarbeidere. De dominerende forskningsmiljøene i YAL-nettverket har vært Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

I tillegg har særlig de økonomiske forskningsmiljøene, som Frisch-senteret knyttet til Universitetet i Oslo, økonomisk institutt ved Universitetet i Bergen og SNF, vært sentrale i det vi kan kalle tidligpensjoneringsforskningen. Deres

[3] Initiativet til satsingen i dette nettverket kom fra Sosial- og helsedepartementet (SHD), som i 1993 tok kontakt med Fellesutvalget for forberedelse til pensjonsalderen, (fra 1994: Senter for senior Planlegging – SSP – nå: Senter for seniorpolitikk). I 1994 utarbeidet SSP, Norsk gerontologisk institutt (NGI) (fra 1996: NOVA) og Arbeidsforskningsinstituttet, med midler fra Sosial- og helsedepartementet (SHD) og Administrasjonsdepartementet (AD), en programplan for «Yrkesliv, aldring og livsløp» (Solem m.fl. 1994). Forskningen kom i gang i 1995 gjennom fire kjerneprosjekter finansiert fra SHD, AD og Kommunal- og arbeidsdepartementet. I 1996 ble virksomheten utvidet til 7–8 kjerneprosjekter (se Solem 2002).

Nettverket kalles nå FOSA og omfatter langt flere forskere enn YAL-nettverket. Nettverket fungerer nå på frivillig basis, da det ikke lenger har egne forskningsmidler (se bl.a. http://www.seniorpolitikk.no/ – under faktatorget).

bidrag har vært makroorientert. De har i all hovedsak vært opptatt av hvordan pensjons- og trygdeytelsene innvirker på den individuelle pensjoneringsatferden, i kombinasjon med skatte- og avgiftssystemet. Det vi si pull-faktorene. Andre institutter og miljøer som i særlig grad har jobbet med tidligpensjoneringsproblematikken det siste tiåret er, foruten Fafo, enkelte forskere ved Høgskolen i Oslo, Høgskolen i Rogaland og Statistisk sentralbyrå (SSB).

I gjennomgangen vil vi ta utgangspunkt i to omfattende oppsummeringer av forskningen på eldre arbeidstakere og tidligpensjonering som kom i løpet av 2002, og som er en oppsummering av henholdsvis YAL-nettverkets arbeid – *Yrkesliv, aldring og livsløp. Arbeidsmiljø og personalpolitikk* av Per Erik Solem (2002) – og de økonomiske miljøenes forskning på tidligpensjonering – *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver* av Hærnes m.fl. (2002). I tillegg vil vi supplere med ferskere relevante FOU-arbeider fra andre miljøer.

6.3 Hvor viktig er det som skjer på arbeidsplassen for eldres tidligavgang?

For at IA-avtalens idé og virkemidler skal ha den ønskede virkning, er det en forutsetning at endringer i arbeidsplassregi faktisk har betydning for avgangsmønsteret. Foreliggende forskning gir grunnlag for å si at førtidspensjonering er et resultat av både push- og pull-faktorer. Vi vet likevel ikke hvor stor samlet betydning forhold på arbeidsplassen har i forhold til for eksempel trekk ved pensjonssystemet, den enkeltes yrkes- og utdanningsløp, helsesituasjon, økonomi eller familiære forhold eller si dens enkeltes preferanser for fritid (Hærnes m.fl. 2002, Solem 2001 og 2002, Midtsundstad 2002a og 2003b). Hvor stor del av avgangen som lar seg påvirke gjennom tiltak på arbeidsplassen er derfor uvisst.

Økonomiske studier

Tar vi utgangspunkt i en fersk litteraturoppsummeringen som er gjort for Pensjonskommisjonen (Hærnes m.fl. 2002), som ser på sammenhengen mellom økonomiske insentiver og yrkesdeltakelse blant eldre arbeidstakere, er konklusjonen at økonomiske insentiver er svært viktige for valg av pensjoneringstidspunkt. Det vil si at pensjonsytelser og eventuelle arbeidsinntekter etter skatt kan forklare hoveddelen av individers beslutninger knyttet til pensjoneringstidspunkt. De konkluderer videre med at den nedre aldersgrensen i førtidspensjonsordninger har særdeles stor betydning for det totale avgangsmønsteret. Som de skriver. «En betydelig andel av arbeidstakerne velger å gå av ved første og beste

anledning, dvs. så fort en eller annen pensjonsytelse blir tilgjengelig.» Forskerne mener at denne gruppen arbeidstakere derfor i all hovedsak må møtes med aktuariske insentiver for å velge fortsatt yrkesdeltakelse.[4] Ut fra både norsk og utenlandsk empiri forventer de også at den nedre aldersgrensen i AFP-ordningen etter hvert vil sette standarden for hva som oppfattes som den alminnelige pensjonsalderen i Norge. Slik de ser det, blir det derfor vanskelig å få den reelle pensjoneringsalderen høyere enn 62 år (som er aldersgrensen for uttak av AFP-pensjon for 60 prosent av arbeidstakerne i dag) (ibid.).

Til den sterke vektlegging av økonomiske insentiver kan det hevdes at de studiene det refereres til i svært liten grad har evnet å trekke inn i analysene andre relevante forhold enn nettopp de økonomiske, selv om de nyere studiene har tatt i bruk mer omfattende registerdata, som gjør det mulig å teste mer avanserte forklaringsmodeller. Av denne grunn har de i svært liten grad kunnet se de økonomiske forholdenes relative betydning i forhold til for eksempel trekk ved arbeidsmiljøet, personalpolitikken og liknende arbeidsvilkår. Styrken i disse studiene er likevel at analysene er gjort på store kvantitative datasett, som lett lar seg generalisere, og at en finner de samme grunnleggende tendensene i de fleste studiene som refereres, både fra inn- og utland.

Selv om de nevnte økonomiske makrostudiene i all hovedsak tillegger de økonomiske faktorene en avgjørende rolle, er økonomenes konklusjon at forhold knyttet til helse, familiesituasjon, forhold på arbeidsplassen og andres pensjoneringsatferd også kan ha betydning for en del menneskers pensjonsbeslutning (ibid.). De sier likevel lite om hvor stor betydning for eksempel arbeidsplassrelaterte forhold har. I IA-sammenheng er dette særlig viktig, da IA nettopp fokuserer på arbeidsplassen som forebyggings- og tiltaksarena.

YAL-nettverket

I motsetning til de nevnte studier har YAL-mettverkets forskere i all hovedsak fokusert på utstøtingsfaktorene i arbeidsmiljøet. Selv om hovedformålet for nettverket har vært tiltaksorientert, har en i enkelte av studiene sett nærmere på årsakene til tidligpensjonering. De nyeste av disse refereres under.

Solem har oppsummert nettverkets forskning på området (Solem 2002). Hans hovedkonklusjon er at særlig psykososiale faktorer og organisatoriske forhold synes å fremme tidligavgangen (ibid.). Det konkluderes derfor med at variasjon i arbeidsoppgaver, mindre gjentakende arbeid og individuelle tilpasnin-

[4] Svært forenklet vil aktuariske insentiver innebære at pensjonsytelsene bør avkortes i forhold til full pensjon, hvis arbeidstakerne går av før den alminnelige pensjonsalderen, og motsatt øke hvis de står lenger i jobb.

ger av arbeidet og arbeidstiden er tiltak som kan forhindre tidligavgang, og at jobbinnhold og utviklingsmuligheter er viktigere enn lønn og arbeidstid. Det legges også vekt på at det å bli regnet med i opplæring og omstillinger og det å bli verdsatt, særlig av nærmeste overordnete, er forhold som kan bidra til integrasjon av eldre – og dermed fremme fortsatt yrkesdeltakelse (ibid.). En svakhet ved flere av YAL-studiene når det gjelder klargjøring av mulig årsaker til tidligavgang, er at de ikke alltid skiller like klart mellom avgang med uførepensjon og avgang med den frivillige avtalefestede pensjonsordningen (AFP). Da dette er to ordninger som i utgangspunktet er svært forskjellige og har ulike målgrupper, er årsakene eller forklaringen på bruk av ordningene også svært forskjellige. De tiltak som kan forebygge en avgang med henholdsvis uførepensjon og AFP, vil dermed også måtte være forskjellige.

Vi har sett nærmere på to av disse studiene, hvor én berører forhold som påvirker intensjoner om tidligavgang, og den andre blant annet ser på årsakene til tidlig yrkesavgang blant henholdsvis uføre og avtalepensjonister: 1) Aldring og arbeid i kommunesektoren (Mykletun m.fl. 2000 og Solem 2001), og 2) Levekår og livskvalitet hos uførepensjonister og mottakere av avtalefestet pensjon (Blekesaune og Øverbye 2001).

Mykletun m.fl. (2000) gjennomførte en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av kommunalt ansatte (2300) i 21 kommuner i 2000, hvorav 40,2 prosent svarte på skjemaet. Formålet med prosjektet var å undersøke holdninger til alder, arbeid og pensjon blant kommunalt ansatte, og bidra til å bevisstgjøre om utviklingen av senkarrierer som alternativ til tidlig yrkesavgang. Ifølge studien eksisterer det et stor intervensjonspotensial når det gjelder eldre arbeidstakere. Det konkluderes med at alder og kjønn har liten betydning for avgangen, mens helsetilstand, tilrettelegging av arbeidsforhold og holdninger har stor betydning. De legger vekt på at helse og forventninger til egen restarbeidsevne i første rekke har sammenheng med intensjoner og tanker om egen yrkesavgang, men at det også kan tilskrives holdninger hos arbeidstakere og arbeidsgivere. Videre tyder studien på at muligheten for faglig utvikling, opplæring, oppmuntring og anerkjennelse er faktorer som tydelig synes å stimulere til fortsatt arbeid. Forskerne konkluderer derfor med at intervensjoner med sikte på å forlenge yrkeskarrieren vil forutsette endringer i holdningene til eldre arbeidstakere både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Begrensningen ved denne studien fra kommunesektoren er, som forskerne selv understreker, at de utelukkende fokuserer på holdninger, mens det faktiske intervensjonspotensialet bare kan avgjøres gjennom studier av tiltak over tid, og en sammenlikning mellom virksomheter med og uten tiltak (dvs. gjennomfører kontrollerte forsøk.) (ibid.).

Blekesaune og Øverbyes (2001) studie omfattet en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg uførepensjonister og avtalepensjonister i 2000.[5] Undersøkelsen ble finansiert av Sosial- og helsedepartementet, og var en del av prosjektet «Uførepensjonisters levekår», et komparativt nordisk prosjekt, der tilsvarende data ble samlet inn i Danmark, Finland og Sverige. Hovedproblemstillingene i studien var: Hva skjer før, under og etter en tidligpensjonering? Hvordan vurderer pensjonistene velferdsvirkningene av pensjoneringen? Og hvordan vurderer uførepensjonister og mottakere av avtalefestet pensjon sin livskvalitet sammenliknet med andre i yrkesaktiv alder? Førstnevnte er mest relevant i denne sammenheng, da den berører pensjonistenes egne begrunnelser for å gå av. I motsetning til flere av de øvrige YAL-studiene har forskerne i denne studien prøvd å kartlegge betydningen av både utstøtings- og attraksjonsfaktorer (tiltrekningsfaktorer). Deres konklusjon er at uførepensjonistene først og fremst oppgir dårlig helse som årsak til egen avgang, dernest at de ikke klarer jobben lenger og at arbeidet er for anstrengende. Avtalepensjonistene legger på sin side mest vekt på sine fritids- og familiepreferanser: De begrunnelsene den største andelen AFP-pensjonister nevner, er et ønske om mer tid til familie og venner og mer fritid. En stor andel nevner også at de ønsket tid til reiser og tid til hobbyer. Rapportens hovedkonklusjon er dermed at tiltrekningsfaktorene har større betydning for avtalepensjonistene enn for uførepensjonistene.

Til den sterke fokuseringen på fritid blant avtalepensjonistene kan det innvendes at andre studier viser at svært mange av de AFP-pensjonistene som legger vekt på ønske om mer fritid når de begrunner egen avgang, samtidig legger vekt på at dårlig helse og store arbeidsbelastninger var viktig for avgangen (Midtsundstad 2002a – ref. under). Spørsmålet er derfor om ikke ønsket om mer fritid for en del AFP-pensjonister like mye må tolkes som behovet for å ta det med ro og hvile eller et behov for å slippe fra et belastende arbeid, som et genuint ønske om å ha større frihet til å gjøre andre ting enn å jobbe (ibid.). For det andre kan undersøkelser som baserer seg på intervju med tidligpensjonistene alene lett overvurdere betydningen av arbeidstakernes ønske om og behov for mer fritid, på bekostning av trekk ved jobben og jobbsituasjonen.[6] Når AFP-

[5] Svarprosenten var henholdsvis 40,3 prosent blant uførepensjonistene og 63,4 prosent blant avtalepensjonistene. Uførepensjonister med svært dårlig helse og svake generelle ressurser er underrepresentert i utvalget.

[6] Fafos undersøkelse kan tyde på at de faktorene som anses som viktige for folks overveielse mellom det å gå av kontra å fortsette i stor grad farges av det faktiske valget (Midtsundstad 2002a). Svarene vi fikk antyder at de som fortsetter i jobb har en tendens til å overvurdere de positive trekkene ved arbeidet, og motsatt undervurdere de positive trekk ved fritida, mens de som valgte å gå av har en tendens til å overvurdere det positive ved pensjonisttilværelsen på bekostning av arbeidet og arbeidssituasjonen. Derfor: Som man roper i skogen, får man svar.

pensjonistene sammenliknes med uførepensjonistene, som i ovennevnte studie, kan en også raskt ende opp med å undervurdere de helserelaterte årsakene til AFP-avgang, da disse åpenbart er en langt viktigere årsak til uførepensjonering enn avgang med AFP.

Annen forskning

Andre forskningsmiljøer har forsøkt å se pull- og push-faktorer mer i sammenheng. Det gjelder blant annet Fafo, i våre analyser av AFP-bruk og tidlig pensjonering i privat sektor og i staten (Midtsundstad 2002a, b og c, 2003a og b).[7] Studiene baserer seg på surveydata fra et representativt utvalg nåværende og tidligere (pensjonerte) arbeidstakere og deres arbeidsgivere.[8] Hovedkonklusjonen i de multivariate analysene er at trekk ved pensjonssystemet (ytelsesnivå og avgangsalder), arbeidsplassen (tjenestepensjon, gavepensjoner og omstillinger/nedbemanning), yrkes- og utdanningsløpet (antall år i arbeid og utdanningsnivå), så vel som den enkeltes helse og familiesituasjon (ektefelles yrkes- og pensjoneringsstatus/-planer) påvirker AFP-avgangen blant arbeidstakerne i privat sektor. Interessant nok var utdanningsnivå den enkeltfaktor som hadde sterkest innvirkning på pensjoneringsbeslutningen: Jo høyere utdanningsnivå, desto mindre sannsynlighet for at en går av så snart en har rett til det. Det å ha eller ha hatt skiftarbeid fremmer imidlertid ikke i seg selv en tidligere avgang, slik en kanskje kunne forvente ut fra at AFP opprinnelig var tenkt som en ordning for sliterne. Dette funnet må likevel ses i sammenheng med seleksjon, og med det en gjerne kaller den sunne arbeidereffekten, da en bare har sett på arbeidstakere over 60 år. Det vil i dette tilfellet si at de arbeidstakerne som av helsemessige eller andre årsaker ikke makter skiftarbeid, enten har latt være å søke seg til slikt arbeid, eller at de relativt raskt har forlatt denne typen arbeid til fordel for annet arbeid, eventuelt alt har gått av på andre pensjonsordninger før fylte 60 år.

Helseplager og det å være sliten øker, som nevnt, sannsynligheten for en tidlig avgang, både fordi det kan bety redusert arbeidsevne og/eller fordi det kan gi mindre motstandsdyktighet i forhold til ulike arbeidsbelastninger (ibid.). Det er ikke klart hva som konkret forårsaker dårlig helse eller slitenheten i det enkelte tilfellet, og i hvilken grad dette kan relateres til arbeidsforholdene og arbeids-

[7] Det kommer også en rapport senere i høst med mer omfattende analyser av tidligpensjoneringsproblematikken og seniorpolitikken i staten (Midtsundstad 2003c).

[8] Studien fra privat sektor omfatter et representativt utvalg på 1500 arbeidstakere/pensjonister 65–67 år med tilknytning til bedrifter som er tilsluttet LOs og NHOs AFP-ordning. Alle i dette utvalget hadde vært yrkesaktive som 60-åringer. Svarprosenten var på drøyt 80 %. Studien fra statlig sektor omfatter et representativt utvalg på 1800 arbeidstakere/pensjonister mellom 58 og 65 år. Alle i dette utvalget hadde vært yrkesaktive som 55-åringer.

miljøet i denne studien. Det er imidlertid slik at arbeidstakere som begrunner sin avgang ut fra helseproblemer eller slitenhet, samtidig legger stor vekt på at de psykiske og fysiske arbeidsbelastningene også var utslagsgivende for avgangsbeslutningen. Det dreier seg i mange tilfeller om arbeidstakere som har svært lange yrkeskarrierer. Mange av dagens 60-åringer har stått i jobb fra 14–15-årsalderen (ibid.). Annen forskning bekrefter også sammenhengen mellom arbeidsforhold og helse (se bl.a. Elstad 2003, Hilt m.fl. 2003).[9] Å ha eller oppleve å ha store arbeidsbelastninger kan også, uavhengig av helsetilstand, fremme ønske om tidlig avgang, fordi en ønsker å forebygge ytterligere helseslitasje. Enkelte har også gitt uttrykk for at de ønsker å slutte «i tide», slik at de har helse til å nyte alderdommen.

Grad av opplevde arbeidsbelastninger kan også være en indikator på behovet for tilrettelegging. Dette vil gjelde i forhold til både psykiske og fysiske arbeidsbelastninger. Tidligere analyser har vist at arbeidstakerne selv i svært liten grad synes å foreta denne koblingen, det gjelder både dem som velger å stå i jobb ut over 62 år og dem som har gått av ved første anledning. Dette betyr likevel at slike tiltak ikke vil ha noen innvirkning på tidligavgangen, da en i denne studien ikke visste om de som tok stilling til betydningen av tilrettelegging, selv hadde fått et slikt tilbud. Dette bekreftes også dels i Agderforsknings kvalitative studie fra kommunesektoren, hvor relativt få uttrykker ønske om en mer fleksibel pensjonsalder tilpasset sin reelle helsetilstand. Det ser dermed ut som tiltak i senfasen, for eksempel rett før fylte 62 år, kan ha mindre å si enn tidligere antatt. De færreste som går av tidlig sier at muligheter for tilpasset arbeidstempo, arbeidsoppgaver og arbeidstid ville ha fått dem til å stå lenger i jobb. På samme måte legger få av dem som har «valgt» å fortsette i arbeid ut over fylte 62 år, stor vekt på tilrettelegging av arbeidet. Det som trengs er derfor trolig arbeidsmiljøtiltak som bidrar til færre arbeidsbelastninger over det samlede yrkesløpet, mer enn tilrettelegginger i sluttfasen, selv om slike tilbud også vil kunne ha betydning for en del (jf. Midtsundstad 2002a og 2003a).

Analysene viser videre at avgangsmønsteret i betydelig grad varierer mellom ulike yrkes- og stillingskategorier: Det er en langt større sannsynlighet for at arbeidere skal gå av så snart de har rett til det, og som følge av helseplager og arbeidsbelastninger, enn at for eksempel akademikere og ledere skal gjøre det

[9] Undersøkelsen av Hilts m.fl. (2003) fra en kystkommune i Nord-Trøndelag viste at 40% av de sykdommene/helseplagene kvinnelige arbeidstakere oppsøkte lege for, ble antatt å ha sikker (9%) sammenheng med arbeidet eller mulig (30%) sammenheng med arbeidet. Blant menn gjaldt det over halvparten, hvorav 24% mente det var en sikker sammenheng, mens 30% mente det var en mulig sammenheng med arbeidet. Ensidig gjentakende arbeid og tungt arbeid var de arbeidsmiljøpåvirkningene som oftest ble angitt som årsak til aktuell sykdom/plage. Unntaket var undervisning, der psykososiale faktorer ble hyppigst nevnt.

samme. Avgangsmønsteret generelt er også svært ulikt hos ulike yrkesgrupper både i offentlig og privat sektor (Midtsundstad 1999, 2001, 2002a, b, c og 2003a).

Studien viser også at drøyt en av fire AFP-pensjonister helst ville ha stått lenger i jobb hvis de selv hadde kunnet velge avgangstidspunkt. Dette tyder på at en del arbeidstakere trolig blir presset til å gå av med AFP, antakelig i tilknytning til omstillings- og nedbemanningsprosesser. En av seks arbeidstakere sier da også at en svært viktig årsak til AFP-avgangen var at arbeidsgiver ikke hadde bruk for dem lenger. Like mange begrunner avgangen ut fra at det er vanlig på deres arbeidsplass å gå av så snart en er 62 år. Studien viser også at en fjerdedel av arbeidstakerne tilbys gavepensjoner fra bedriften, hvis de velger å gå av med AFP (Midtsundstad 2002a). Det kan i enkelte tilfeller også være lønnsomt for virksomheter å «kvitte seg» med eldre arbeidstakere for å slippe å fortsette premieinnbetalingen til tjenestepensjonsordningen (ECON 2003). Motsatt kan vissheten om at virksomheten vil fortsette premieinnbetalingen etter avgang med AFP i seg selv fremme en tidlig avgang (Midtsundstad 2002a). I staten var det en av tre avtalepensjonister som helst ville ha stått lenger i jobb (Midtsundstad 2003a).

Endringer i form av ny teknologi og krav om kompetanseutvikling kan også framskynde avgangen for en del (Midtsundstad 2002a og 2003a). Dette gjelder interessant nok ingeniører i større grad enn for eksempel ansatte i ulike typer arbeideryrker(Midtsundstad 2002b). Det er derfor trolig ikke den enkeltes evne til å ta i bruk og håndtere teknologi og teknikk i seg selv som er avgjørende, men heller virksomhetenes manglende evne til å håndtere slike prosesser. Det anbefales også i en YAL-studie at en i omstillingsarbeid bør ta særlig hensyn til eldre arbeidstakere, og legge til rette slik at eldre også inkluderes i arbeidet (jf. Lahn 1999 ref. i Solem 2002). Selv om eldre for eksempel føler at kravet til oppdatering og omstilling øker, følges ikke dette nødvendigvis opp av økt deltakelse i opplæringsaktiviteter.

En svakhet ved Fafos studie av avgang i privat sektor, er at de multivariate analysene inkluderer et begrenset antall arbeidsrelaterte forhold og ikke inkluderer spørsmål om arbeidsmiljø.[10] Studien antyder likevel at arbeidsforholdene har betydning for AFP-avgangen, da både fysiske og psykiske belastninger ble oppgitt som en av de viktigste årsakene til pensjoneringen, når arbeidstakeren selv begrunnet sin avgang. Det dreier seg videre om en tverrsnittstudie, hvor en baserer seg på subjektive og retrospektive data Dette gir en viss fare for etterrasjonalisering og tilpasning av forklaringene til de faktiske valgene. Det vil si at

[10] I studien av tidligpensjonering i offentlig sektor har en mer omfattende informasjon om arbeidsmiljø og omstilling (Midtsundstad 2003c, under utgivelse).

arbeidstakere som har valgt å gå av, kan legge større vekt på for eksempel helseproblemer, slitenhet og arbeidsbelastninger enn det i utgangspunktet er grunn for, da det vil kunne oppfattes som en mer legitim grunn for førtidspensjonering, enn for eksempel ønske om mer fritid.[11] På den annen side er det trolig i dag også bred aksept for at en vil gå av tidlig for å nyte alderdommen, tilbringe mer tid sammen med familie og barnebarn eller si, dyrke en hobby. Behovet for å skjule de egentlige motivene bak en helsediagnose, er derfor kanskje ikke så stor likevel. Faren er kanskje større for at en del underrapporterer avgang som følge av press om å gå eller direkte utstøting fra arbeidsplassen, da det kan være smertefullt å erkjenne at avgangen har sammenheng med at en var uønsket. Intervjuene var for øvrig gjort med pensjonister, som alle hadde gått av ett til tre år før intervjuet fant sted. Det er derfor ingen grunn til å tro at intervjuobjektene ikke erindrer hva som var bakgrunnen for pensjoneringen.

Til slutt tar vi for oss en rapport fra Agderforskning (Halvorsen m.fl. 2002), «Når løsninger på arbeidsplassen blir nasjonale problemer. Om tidlig avgang fra arbeidslivet.» Det er et sluttproduktet fra prosjektet «Fra mangel på arbeid til mangel på arbeidskraft», som er finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Prosjektets hovedproblemstilling har vært: Hvilken betydning har bemanning og lederes håndtering av bemanningsspørsmål for tidlig avgang fra arbeidslivet? Prosjektet er lagt opp som en eksplorativ studie med i hovedsak en kvalitativ tilnærming. Det betyr at mulighetene for å generalisere funnene til arbeidslivet som helhet er begrenset. Det ble gjennomført intervjuer med lederen og gruppeintervju med henholdsvis sykepleiere, hjelpepleiere, lærere og førskolelærere på 29 arbeidsplasser i Agder våren 2001. De arbeidsplassene som er representert er barnehager, skoler, sykehjem, hjemmesykepleien samt bo- og omsorgssentre innen den kommunale helsetjenesten. I studien skilles det ikke eksplisitt mellom årsaker til avgang med uførepensjon og avgang med AFP. Det konkluderes med at utviklingen i arbeidslivet de senere årene i seg selv har bidratt til utstøting. I alle fire yrkesgruppene rapporteres det om at arbeidet er anstrengende, og at dette har tiltatt i de senere årene. I tillegg til fysisk slitasje og skader, mener forskerne å finne at psykisk slitasje (utbrenthet) er en viktig forklaring bak både avgang og redusert yrkesaktivitet (f.eks. deltid). Det framheves i tillegg at høyt tempo og mye stress preger helsesektoren. Sentrale faktorer det legges vekt på i skolen, er mange og høye krav til de ansatte, sammen med omstilling og reformer.

[11] Blekesaune og Øverbye (2001) har for eksempel vist at jo lenger det er siden en ble tidligpensjonist, jo større er sannsynligheten for at en relaterer det til helseproblemer framfor ønske om en mer aktiv fritid.

I tillegg til de arbeidsrelaterte, utstøtende faktorene, finner forskerne at også eksterne forhold bidrar til å trekke folk ut av arbeidslivet «før tiden». Tre faktorer blir i denne sammenheng framhevet spesielt: sosialt kjønn, forståelsen av alder og forventningene til livet. Førstnevnte er knyttet til den tradisjonelle kvinnerollen som hjemmeværende med mannen som hovedforsørger, hvor kvinnene oppfatter sin inntekt som en biinntekt – en rollefordeling som bidrar til å trekke henne ut av arbeidslivet. Dette er likevel mest vanlig hos de eldre gifte/samboende kvinnene. Forskerne mener at forholdet mellom fysisk og mental alder også har endret seg i takt med samfunnets velstandsheving, og at dette i seg selv påvirker tidligavgangen fra arbeidslivet. Flertallet av de intervjuede oppfattet for eksempel 60–62 år som riktig pensjoneringsalder, og mange hadde problemer med å se seg selv i arbeid til oppnådd pensjonsalder ved henholdsvis 65 og 67 år. Forskerne relaterer dette til endrede muligheter for førtidspensjonering de siste årene, hvor en nå kan gå av med AFP som 62-åring. En endring som antas å ha bidratt til å endre normene for hva som oppfattes som den «naturlige» pensjonsalderen blant arbeidstakere flest. Det er også relativt få som uttrykker ønske om en mer fleksibel pensjonsalder tilpasset sin reelle helsetilstand. Forskerne tolker dette som en forventning om et langt og godt liv som pensjonist – et forhold som i seg selv kan ha påvirket tidspunktet for ønsket avgang fra arbeidslivet. For det tredje legger de vekt på betydningen av velstandsøkningen i det norske samfunnet, som de mener kan ha skapt forventninger om retten til en lang og god pensjonisttilværelse. Som de sier, uttrykker flere av informantene at de fortjener å gå av tidlig.

Arbeidsrelaterte årsaker til tidlig avgang

Oppsummerer vi forskningsresultatene, synes følgende forhold i og rundt arbeidsplassen å ha betydning for tidlig avgang blant eldre arbeidstakere, men det er likevel vanskelig å fastslå deres relative betydning:

1. Fysiske og psykiske arbeidsbelastninger.
2. Tap av interesse og motivasjon for jobben, som følge av manglende oppmuntring og støtte i arbeidet eller utfordringer i arbeidssituasjonen.
3. Gavepensjoner og fortsatt premieinnbetaling, som gjør det lønnsomt for arbeidstakere å gå av.
4. Omstillinger, endringer og særlig nedbemanning.
5. Økonomiske disinsentiver, som kan gjøre det ulønnsomt for arbeidsgiver å beholde eldre arbeidstakere (bl.a. finansieringen av AFP-ordningene og tjenestepensjonsordningene).

Ut fra ovenstående knippe av arbeidsrelaterte forklaringsfaktorer er det rimelig å anta at tiltak som letter arbeidsbelastningene over yrkesløpet, og da særlig de psykiske, vil ha betydning for avgangsmønsteret. Det vil i stor grad dreie seg om tiltak som kan forebygge sykdom eller reduksjon av arbeidsevnen. Det samme gjelder forhold som kan øke motivasjonen og opprettholde interessen for jobben over tid. Her synes ledernes rolle å være særdeles viktig. Det er de som tildeler ros og ris og dessuten fordeler arbeidsoppgaver og prosjekter, og dermed kan forhindre at medarbeidere går lei, ved eventuelt å oppmuntre/oppfordre til regelmessig skifte av beite og/eller kontinuerlig etter- og videreutdanning. Videre er det åpenbart at virksomhetene kan bli bedre til å håndtere ulike omstillingsprosesser, enten det dreier seg om innføring av ny teknologi, nye arbeidsmetoder som fordrer ny eller annen kompetanse eller andre endringer i organisasjonen. Medvirkning og medbestemmelse synes her å være viktig stikkord. Når det gjelder nedbemanningsprosesser og tilbud om for eksempel gavepensjoner, er det vanskelig å appellere til alternativ atferd på virksomhetsnivå, da virksomheten i de fleste tilfeller vil være tvunget av ytre forhold til å redusere arbeidsstokken. Det er likevel ikke slik at ønsket om å «kvitte seg med» eldre alltid er like godt begrunnet. Å bytte ut eldre arbeidstakere med yngre med den «rette» kompetansen, kan være et virkemiddel for å fornye arbeidsstokken. Hvis så er tilfellet, vil bruk av gavepensjon mer kunne oppfattes som et pressmiddel enn som en gave. Bruk av slike gavepensjoner i kombinasjon med førtidspensjoner bør derfor kanskje gjennomgås. Det samme gjelder finansieringsmodellen for tjenestepensjonsordningene og AFP-ordningen, i enkelte sektorer.[12] I tillegg kan det være relevant å vurdere om og hvordan ønsket om mer fritid kan imøtekommes innenfor rammen av den enkelte virksomhet. Det samme gjelder den vekten de økonomiske overveielsene synes å ha for en del arbeidstakere.

6.4 Hvilke tiltak og virkemidler synes å fungere?

Det finnes per i dag ingen oversikt eller kartlegging av de seniortiltakene som anvendes i arbeidslivet.[13] En fersk Fafo-studie viser imidlertid at tiltak for å be-

[12] Selv om det alt er gjort noen grep i forhold til særlig tjenestepensjon med Lov om foretakspensjon og Lov om innskuddspensjon i arbeidsforhold som kom i 2001. Den kommunale AFP-ordningen som administreres av KLP ble også nylig endret for at insitamentene til å forebygge AFP-avgang skulle bli klarere.

[13] I tilknytning til den nye Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 er det imidlertid et spørsmål som vil gi oversikt over enkelte typer seniortiltak for arbeidslivet som helhet. Fafo vil analysere disse dataene i tilknytning til et pågående forskningsrådsprosjekt bevilget over arbeidslivsprogrammet.

holde eldre arbeidstakere i stor grad har fokusert på helse og arbeidsevne (Midtsundstad 2003b): I statlige etater og virksomheter som sysselsetter arbeidstakere over 55 år er det relativt utbredt med tilrettelegging i form av fleksibel arbeidstid og tilbud om annet og lettere arbeid. Dette synes også å være relevant gitt den betydning arbeidsbelastninger synes å ha for tidligavgangen (jf. 6.3). Mellom åtti og nitti prosent av seniorene i staten omfattes ifølge personalledere av slike tilbud. Det vi kan kalle attraksjons- eller utviklingstiltak, som for eksempel tilbud om ekstra feriedager, ekstra lønn eller bonus, nye og mer utfordrende arbeidsoppgaver, tilbud om etter- og videreutdanning, stipendordninger, hospitering, jobbrotasjon og liknende, er derimot langt mindre benyttet innenfor det statlig tariffområdet (ibid.). Enkelteksempler viser likevel at slike seniortiltak prøves ut i enkelte virksomheter.

I dette avsnittet vil vi først oppsummere de tiltakene som arbeidsgivere og arbeidstakere selv tror vil ha effekt på tidligavgangen, før vi tar for oss et utvalg tiltakseksempel, både noen forskerinitierte og -omtalte, i første rekke i regi av YAL-forskerne, samt tre enkelteksempler som er omtalt i popularisert form på henholdsvis Idébankens og Senter for seniorpolitikks nettsider.

Hvilke tiltak tror arbeidsgiverne og arbeidstakerne selv vil fungere

I enkelte studier har en spurt arbeidsgiverne og arbeidstakerne selv om hvilke tiltak eller virkemidler de tror ville få henholdsvis eldre arbeidstakere eller dem selv til å stå i jobb etter fylte 62 år. For kommuneansatte var det mer autonomi, bedre lønn, kortere arbeidstid eller kombinasjoner av arbeid og pensjon som ble oppfattet å være utslagsgivende (Mykletun m.fl. 2000). Det var likevel bare 14 prosent av de spurte i denne undersøkelsen (som omfatter et representativt utvalg av arbeidstakere i alle aldersgrupper i kommunen)[14] som kunne tenke seg å fortsette i arbeid etter fylte 62 år, selv om lønns- og arbeidsforholdene blir lagt til rette for det. En av fire ønsker avgjort ikke å fortsette, eller de sier at det er svært tvilsomt at de vil fortsette, til tross for tilrettelegging. Det er likevel seks av ti som sier at de vil vurdere det, eller som synes det er for tidlig å si noe om det (det gjelder særlig yngre). Som forskerne selv skriver «…det synes derfor i utgangspunktet å være et stort potensial for å påvirke viljen til å fortsette gjennom tilrettelegging av lønns- og arbeidsforhold.» De forhold som oftest trekkes fram som viktige for å fortsette, er lengre ferie, kortere arbeidsdag, høyere lønn og det å få mulighet til å lære nye ting og å bli verdsatt av ledere og kollegaer. Til sammenlikning legger de 24 prosentene som vil slutte tidligst mulig, liten vekt

[14] Svarprosenten i denne undersøkelsen var imidlertid bare drøyt 40%.

på faglig utvikling og anerkjennelse, men stor vekt på redusert arbeidstid og høyere lønn som viktige betingelser for å fortsette.

De som vil slutte tidlig har dårligere helse og mindre forventet arbeidsevne. De ser også mindre positivt på framtiden i jobben og regner arbeidstakere som eldre fra en relativt tidlig alder. De har også i større grad enn andre arbeidet med de samme arbeidsoppgavene over mange år. Forskerne mener at det kan bety at de har stagnert eller at de ikke har fått nye utfordringer og nye oppgaver. Det igjen kan ha medført mindre interesse for jobben det siste året (ibid.).

Liknende forhold ble også vektlagt i en undersøkelse blant et representativ utvalg eldre arbeidstakere i staten i 2002 (Midtsundstad 2003b). Av dem som ønsket å gå av som 62-åringer ble det oppgitt at det var mest sannsynlig at høyere lønn, lengre ferie, bedre ledere og/eller bedre helse kunne få dem til å fortsette etter fylte 62 år. De statsansattes personalledere hadde derimot mest tro på økonomiske insitamenter som høyere lønn eller høyere pensjon til dem som valgte å stå i jobb etter fylte 62 år, eventuelt redusert pensjon for dem som valgte å gå av tidlig (ibid. 2003b).

Flere av de tiltakene arbeidsgiverne og arbeidstakerne har tro på samsvarer, med andre ord, med det en ville forvente var egnede tiltak ut fra hva vi antok var hovedårsakene til tidligpensjoneringen (jf. 6.3). Troen på høyere lønn som viktig insitament virker også rimelig, da de økonomiske ytelsene også ble antatt å ha en ikke ubetydelig innvirkning på tidligavgangen. Det samme gjelder vektleggingen av det å bli sett og få utviklingsmuligheter i jobben.

Forsøks- og utviklingsprosjekter

Samlet er det gjennomført svært få tiltaksstudier i Norge. Vi vet derfor lite om hvilke seniortiltak eller -virkemidler som faktisk fungerer, hvordan de fungerer og hvorfor de fungerer.[15] Mange av de tiltakene og virkemidlene som i dag foreslås som seniortiltak eller som en del av en livsfasetilpasset personalpolitikk, er utledet på bakgrunn av kunnskapen om årsakene til tidligpensjonering, eller bygger på foreløpige erfaringer fra ulike forsøksordninger og utviklingsprosjekter. De fleste av disse prosjektene er gjennomført av forskere med tilknytning til YAL-nettverket (for en oversikt, se Solem 2002). Svært få av tiltakene som initieres i YAL-prosjektene er testet gjennom kontrollerte forsøk. De fleste tiltakene som prøves er dessuten forebyggende, og har vært virksomme i så få år at det ikke har vært mulig, i alle tilfeller, å gi noen vurdering av deres eventuelle lang-

[15] Fafo vil kartlegge og analysere betydningen av seniortiltak for tidligpensjonering blant eldre arbeidstakere i NFR-prosjektet: *Inkluderende arbeidsgivere? Virksomhetenes arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere.* Prosjektet er finansiert over arbeidslivsprogrammet og starter opp i høst og vil vare ut 2007.

siktige virkninger. Det dreier seg også i mange tilfeller om generelle arbeidsmiljøtiltak og det som gjerne betegnes som livsfasetilpasset personalpolitikk. Det vil si at mange av tiltakene retter seg mot alle ansatte, uavhengig av alder (jf. f.eks. Blickfeldt 2002). En del av disse tiltakene, som for eksempel kontinuerlig etter- og videreutdanning, trim i arbeidstida, jobbrotasjon osv, vil det dessuten først være mulig å måle virkninger av når dagens 40–50-åringer når pensjonsalderen. En vet derfor ikke om disse tiltakene faktisk vil føre til redusert tidligavgang. En antar likevel at de vil ha en slik effekt ut fra den positive omtale og/eller respons som gis av deltakerne underveis i prosjektene, og ut fra arbeidstakernes egne tiltaksønsker (for en oppsummering, se Solem 2002 og Blichfeldt 2002). Flere av YAL-studiene har også hatt som hovedformål å kartlegge betingelsene for vellykket implementering av seniortiltak, mer enn å analysere effektene av tiltakene i seg selv. YAL-forskerne oppsummerer disse forutsetningene som følger (Lahn m.fl. 1999 og Iversen m.fl. 2000 ref. i Solem 2002):

- Bevisstgjøring, ikke minst for å styrke seniorenes tro på egne ressurser.
- Viktig med et livsfaseperspektiv, uten å glemme de spesielle problemene som eldre arbeidstakere opplever.
- Aktiv støtte fra linjeledelsen på alle nivåer, ved at seniorpolitikken integreres i virksomheten og eldre verdsettes og inkluderes.
- For å sikre linjeansvaret må senior-livsfasepolitikken integreres i arbeidet med budsjetter, virksomhetsplaner, årsrapportering, internkontroll og annet ordinært rullerende arbeid.
- Seniortiltak bør være tydelige som tiltaksområde, men også koples til andre personalpolitiske virkemidler, arbeidsgiverpolitikk generelt og dessuten representere en kontinuerlig forbedring, for ikke å oppfattes som «nok et tiltak», og dermed bidra til prosjekt- og omstillingstretthet.
- Fleksibel utforming av tiltak med muligheter for lokale og individuelle tilpasninger.
- Verdsetting av realkompetanse kan gi økt forståelse for læringsmuligheter i senyrkesfasen og være et springbrett til læring. Men systematisk innsats for å motivere eldre til læring og insentivsystemer som belønner eldres deltakelse i opplæring, kan være nødvendig.
- På en enkelte arbeidsplass kan det være nyttig å starte arbeidet med en dialogkonferanse e.l. for å få fram synspunkter, forslag til relevante tiltak, skape eierskap, starte prosesser og utvikle lokale prosjekter. Medarbeidere-milepæl-/seniorsamtaler er viktige verktøy for å sy til individuelle pakker av de tilta-

kene som er tilgjengelige. Dialogkonferanser bør ikke fokusere isolert på seniorpolitikk, men integrere det i arbeidsgiverpolitikken, arbeidsmiljø og kompetanseutvikling.

- Tålmodighet og bredde i omstillingsarbeidet er nødvendig. Det er viktig å være bevisst på at eldre ikke overses i omstillinger, og at de har innflytelse på prosessen.

Enkelteksempler

Både Idébanken for sykefravær og Senter for seniorpolitikk sine nettsider omtaler flere arbeidsplasser som har prøvd ut ulike seniortiltak. I det etterfølgende vil vi omtale tre av disse virksomhetene; Sandnes kommune, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Linjegods. Hensikten med eksempelgjennomgangen er å vise sammenhengen mellom antatte årsaker til tidligpensjonering, virksomhetenes behov, motiver og begrunnelser for å igangsette seniortiltak, samt variasjonen i anvendte tiltak og organiseringen av arbeidet.

Erfaringer fra Sandnes kommune

Sandnes kommune tegnet IA-avtale i mai 2002, og har jobbet strukturert og bevisst med kommunens seniorpolitikk. Uten at vi direkte kan si at det skyldes tiltakene, er det ingen av de 64 personene som har kunnet gå av med avtalefestet pensjon (AFP) det siste året som har valgt å gjøre dette. Det er en drastisk nedgang fra tidligere år (se Idébanken for inkluderende arbeidsliv http://www.idebanken.org/).

Kommunen har to typer av tiltak; ekstra lønn (vederlag) og ekstra midler til tilrettelegging. Når en arbeidstaker i 100 prosent stilling fyller 62 år, kan arbeidsplassen få utbetalt et årlig tilskudd på 15 000 kroner for å tilrettelegge arbeidsforholdene for den ansatte. Kommunen gir i tillegg et årlig vederlag på 12 000 kroner til arbeidstakere som blir i jobben inntil tre år etter fylte 62 år. Beløpene akkumuleres, slik at arbeidstakeren kan få utbetalt 36 000 kroner ved fylte 65 år. For kommunene betyr tiltakene, selv om de koster inntil 27 000 kroner per år, en innsparing, da egenbetalingen i AFP er beregnet å være langt dyrere (jf. bl.a. ECON 2003).

Det er avdelingslederne i kommunen som er ansvarlig for å sette seniorpolitikken ut i livet. Ledere og arbeidstakere gjennomfører en medarbeidersamtale, og blir enige om hva det er hensiktsmessig å gjøre framover. Det undertegnes en senioravtale, hvor det presiseres hva de 15 000 kronene til tilrettelegging skal brukes til. Åttito personer har til nå undertegnet en slik avtale. Tilretteleggingen består i mange tilfeller av fritak fra arbeidsoppgaver, som for eksempel natt-

vakter og tyngre arbeidsoppgaver som boning av gulv. Tilretteleggingspengene brukes i slike tilfeller til innleie av vikarer. Andre igjen har bedt om PC på arbeidsplassen eller spesiell programvare. Enkelte har også benyttet pengene til å kjøpe seg mer fritid.

Sandnes kommune er opptatt av livsfasetilpasset personalpolitikk, og betrakter seniorpolitikken som en naturlig del av dette. De gjennomfører derfor årlige avdelingsvise samlinger for seniorer over 50 år, sammen med tillitsvalgte og ledere, for å gi informasjon og for å få nye ideer til seniortiltak. Kommunens personalansvarlige legger vekt på betydningen av dialog med de ansatte, og understreker at det er viktig å involvere seniorene i den videre utviklingen av kommunens seniorpolitikk. Tilbakemeldingen fra seniorene er også at de opplever å bli sett, hørt og respektert. Innspillene fra samlingene går videre til en intern partssammensatt arbeidsgruppe som jobber med å samordne IA-arbeidet i kommunen. Her deltar foruten personalleder og HMS-sjefen representanter fra sentraladministrasjonen i kommunen, tillitsvalgte og verneombud fra de ulike avdelingene. Arbeidsgruppen sikrer at arbeidsgivere og arbeidstakere treffer hverandre jevnlig, og at de har en felles arena for IA-arbeidet. De konkrete tipsene som kommer fra Sandnes kommune er: 1) Lytt til seniorene (sett, hørt og respektert), 2) seniorsamtaler og tiltaksplaner, 3) tiltak som tilretteleggingstilskudd og sluttvederlag, 4) lønnstiltak (lønnsvurdering, nye arbeidsoppgaver etc.), 5) kompetanseutvikling, 6) se etter virksomheter med gode resultater innenfor seniorpolitikk (kompetanseoverføring), og 7) ikke gjør det for stort! Ta temaet opp på ledermøter og aktuelle samlinger.

Erfaringer fra STAMI

Statens arbeidsmiljøinstitutt har i drøyt halvannet år benyttet seg av en såkalt tidskontoordning, som gjør det mulig for arbeidstakere å ta ut inntil 45 timer ekstra fritid per år for alle over 55 år. Instituttet satser videre intensivt på kurs- og kompetanseheving for seniorer.

STAMI er en arbeidsplass hvor snaut halvparten er over 50 år. Det var slik sett en fare for at instituttet ville kunne miste brorparten av sin nøkkelkompetanse i løpet av en tiårsperiode, hvis arbeidstakerne valgte tidlig pensjonering. Virksomheten mente derfor det var nødvendig å iverksette tiltak for å beholde medarbeiderne lengst mulig. I januar 2002 fikk instituttet 300 000 kroner i støtte fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet til seniortiltak. Instituttet vil senere videreføre tiltakene med egne midler.

Oppsummeringen fra første tiltaksår viser stort sett at alle ansatte over 50 år har tatt i bruk ett eller flere tiltak. Tilbakemeldingen fra dem som har benyttet tidskontoordningen er, ifølge informasjonssjefen for instituttet, at den gir et

kjærkomment pust i bakken for mange, slik at de får overskudd til å fortsette i arbeidslivet. Som en av arbeidstakerne gir uttrykk for:

> «Det betyr mye for arbeidslysten å oppleve at man ikke bare satser på den yngre garde, men at også seniorer får mulighet til å være litt i front og få tilgang til unik informasjon som ikke engang alle nyutdannede har.»

Erfaringer fra Linjegods

Det tredje eksempelet er hentet fra Linjegods, som har valgt å innføre en omfattende tiltakspakke for å holde på sine seniorer. Alvoret gikk opp for ledelsen mot slutten av nittitallet. Den gjennomsnittlige avgangsalderen var nede i 58,5 år. Opp mot halvparten av arbeidstakerne tok ut AFP ved første anledning. I tillegg endte mange som uføretrygdete. En framskrivning av avgangsalderen viste dessuten at bedriften ville kunne få store rekrutteringsproblemer de nærmeste tiårene, om den ikke gjorde noe. Tunge løft i kombinasjon med høyt arbeidstempo hos ikke minst terminalarbeiderne bidro til tidlig avgang. Virksomheten har lagt vekt på å forankre den personalpolitiske strategien i alle ledd i organisasjonen. Både ledere, verneombud og tillitsvalgte har vært gjennom opplæring. Arbeidsgivere mener dessuten at en satsing på seniortiltak kan være positivt rekrutteringsmessig og et konkurransefortrinn når de i framtiden skal kjempe om nye rekrutter.

Ledelsen har ingen tro på enkelttiltak. Pakken omfatter derfor alt fra tekniske hjelpemidler i terminalarbeidet til vern mot tunge arbeidstidsordninger, til bonuser som stiger med avgangstidspunktet. Vern mot tunge arbeidstidsordninger og stress kommer konkret til uttrykk ved at ansatte over 62 år med minst ti års ansiennitet får tilbud om 80 prosent stilling til 90 prosent lønn, eller gå over fra tunge skift til normalarbeidstid med lønnskompensasjon. Linjegods sin tiltakspakke er flerdelt og inneholder både bevisstgjøringstiltak, forebyggende helsetiltak, insitamentsordninger og en strategi for gjennomføring og oppfølging. Eksempler er: 1) Bevissthet om aldersblanding som suksesskriterium, 2) Tekniske hjelpemidler i terminalarbeidet, treningsmuligheter etc. for å forebygge sykefravær, 3) Enklere tjeneste med lønnskompensasjon for å skjerme mot tunge arbeidstidsordninger, 4) Milepælsamtaler og utvikling av egne seniorstillinger, 5) Deltid i kombinasjon med avtalefestet pensjon, 6) Avgangsbonus som øker jo lenger du venter med å gå av fra fylte 65 år, 7) Egne samlinger for 57-åringer for å motivere til å stå til ordinær pensjonsalder, og 8) Kurs i forberedelse til pensjonsalderen.

Enkelte av arbeidstakerne sier at det er spesielt motiverende for dem at virksomheten viser at de er villig til å satse på eldre. Samtidig understrekes det at

det er viktig, for ikke å stagnere, å få beskjed tidlig i karrieren om at en er verdt noe også etter fylte 60.

6.5 Hvordan kan en få virksomhetene til å satse på seniorene?

Både arbeidsgivere og arbeidstakere kan ha oppfatninger om hva som skal til for å forlenge seniorenes yrkeskarrierer. Utviklingsprosjekter og enkelteksempler gjengitt i forrige avsnitt antyder videre hvilke tiltak som kan være effektive, og hvordan disse kan initieres. Det gjenstår likevel å se nærmere på de motivene virksomhetene kan ha for henholdsvis å satse på seniorene eller kvitte seg med dem.

IA-avtalen fokuserer i første rekke på holdningsarbeid, rådgivning og veiledning, i likhet med «Krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet 2001–2005». Det er Senter for seniorpolitikk (SSP) alene eller i samarbeid med partene som i første rekke driver dette holdningsskapende arbeidet. SSP driver også rådgivnings- og utviklingsarbeid i samarbeid med regionale kompetansenettverk. Myndighetene har i tillegg redusert arbeidsgiveravgiften for dem over 62 år med fire prosentpoeng – en faktor som kan bidra til at seniorregnestykker i noen sammenhenger får et positivt fortegn.

Det vil være naturlig å anta at diskriminering på arbeidsplassen og manglende ønske og vilje til å satse på seniorer henger sammen med negative holdninger, og da i første rekke negative holdninger hos arbeidsgiver. Forskningen viser likevel at det ikke nødvendigvis er noen entydig sammenheng mellom holdninger og faktisk aldersdiskriminering. De fleste er overveiende positive til eldre arbeidskraft, men det betyr ikke at de er innstilt på å rekruttere eller beholde eldre arbeidstakere (Solem 2001 og Midtsundstad 2003b). Manglende sammenheng kan også skyldes økonomiske disinsentiver mot å ansette eller beholde eldre på jobben (ECON 2003) eller manglende handlingsrom lokalt (Halvorsen m.fl. 2002). Disse forholdene vil vi ta for oss nærmere i det etterfølgende

Holdninger, diskriminering og holdningsskapende arbeid

Tror en på informasjons- og holdningskampanjer, forklarer en gjerne manglende satsing på seniorpolitikk med arbeidsgivernes manglende eller feilaktige forståelse av eldre arbeidstakeres arbeidsevne, kompetanse og/eller produktivitet. Gjennom informasjon om hvordan de eldre «egentlig er», regner en så med å åpne øynene deres, slik at de også ser at manglende forebygging og rekruttering

av eldre arbeidstakere egentlig er ulønnsomt. Hvilke holdninger har så arbeidsgiver til sine eldre arbeidstakere, og i hvilken grad forekommer aldersdiskriminering? Vi skal ta for oss tre undersøkelser som har kartlagt dette: En fersk studie fra offentlig sektor (Midtsundstad 2003b), en spørreundersøkelse gjennomført av MMI på vegne av SSP (http://www.seniorpolitikk.no/admin/data/dokumenter/MMI_presentasjon.PPT) og en studie fra kommunesektoren (Mykletun m.fl. 2000).

Holdninger

Fafo-studien viser at eldre arbeidstakere (+55 år) i staten blir oppfattet som svært stabil arbeidskraft med verdifull kompetanse for virksomhetene (Midtsundstad 2003b). Det er likevel ikke slik at de automatisk ses som en ressurs i opplæringssammenheng, selv om nærmere 40 prosent av de personalansvarlige også opplevde at de eldre kunne benyttes til slike oppgaver. Drøyt en tredjedel ga uttrykk for at de anså eldre som svært lojale medarbeidere. Noen få nevner også fordelene ved en balansert aldersfordeling i virksomheten, og det positive ved å ha eldre med erfaring i arbeidsstokken. På ett område var personalmedarbeidernes vurdering av eldre arbeidstakere likevel mindre positiv. Eldre arbeidstakere ble i liten grad oppfattet å være en fleksibel arbeidskraftreserve. De ble oppfattet som lite villige til å ta på seg ekstraarbeid og overtid (ibid.).

I studien er det også testet en del negative påstander og myter om eldre som gjerne trekkes fram når eldre arbeidstakere omtales, som at de oftere er syke enn yngre arbeidstakere, at de er ekstra kostbare i forhold til hva de produserer, at de ikke ønsker å delta i etter- og videreutdanning, at de ikke er omstillingsvillige, ikke ønsker å ta i bruk nye arbeidsmetoder og arbeidsteknikker, og at de ofte har problemer med å lære seg ny teknologi (ibid.). Det er flere som er uenige enn enige i disse påstandene. De færreste hadde opplevd at eldre arbeidstakere hos dem hadde et høyere sykefravær enn arbeidstakere flest. Det er også svært få av de personalansvarlige i staten som beskriver de eldre som kostbar arbeidskraft. På ett område rapporterer likevel flere å ha negative enn positive erfaringer: Nærmere halvparten mente at det stemte godt eller nokså godt at arbeidstakere over 55 år hadde problemer med å ta i bruk ny teknologi. Innføring av ny teknologi er også en medvirkende årsak til at en del arbeidstakere velger å tidligpensjonere seg. Nesten 20 prosent av AFP-pensjonistene i staten setter for eksempel egen pensjonering i sammenheng med innføring av ny teknologi og manglende ønske om å oppdatere seg kompetansemessig når dette er påkrevd (ibid.).

På oppdrag fra *SSP,* foretok MMI høsten 2001 en kartlegging av holdninger til eldre arbeidstakere over 50 år både blant topplederе i offentlige og i private bedrifter. Undersøkelsen omfatter 800 intervjuer blant ledere. Undersøkelsen

bekrefter i stor grad de funnene som refereres over. Undersøkelsen viser at to av tre ledere mener at arbeidstakere over 50 år har like gode arbeidsprestasjoner som dem under 50 år. Det er også langt flere av lederne som mener at arbeidstakere over 50 år er bedre til å løse oppgaver enn yngre, enn dem som ikke synes det. En av fire ledere mener på den annen side at de over 50 år ikke er like interessert i å lære noe nytt som de yngre. De oppfattes også å være dårligere til å mestre data og PC enn yngre, ifølge syv av ti ledere. Det er markert skille i holdninger mellom ledere i offentlig og privat virksomhet. Ledere i offentlig sektor er mest positive, og da særlig ledere innen helse- og sosialsektoren (se http://www.seniorpolitikk.no/admin/data/dokumenter/MMI_presentasjon.PPT).

Aldersdiskriminering

Til tross for ledernes overveiende positive oppfatning av eldre arbeidstakere, er det samtidig stor enighet om at aldersdiskriminering i arbeidslivet forekommer, men det er stor uenighet om omfang (Solem 2001). Mykletun m.fl.. (2000) fant i en undersøkelse fra kommunal sektor på slutten av 90-tallet at 62 prosent av arbeidstakerne var enige i at det på deres arbeidsplass forekom aldersdiskriminering. Av påstandene var det mest vanlig å si seg enig i at: «Yngre arbeidstakere blir foretrukket når ny teknologi, aktivitet eller arbeidsmåter skulle innføres» (36%). Deretter fulgte: «Eldre stopper mer opp i lønnsøkning enn yngre medarbeidere gjør» (30%). Spør en de eldre selv, rapporterer derimot svært få at de selv har blitt utsatt for slik forskjellsbehandling. I en finsk undersøkelse fra slutten av 90-tallet er det bare fire prosent av arbeidstakerne i alderen 45–54 år og åtte prosent av dem over 54 år som sier at de har opplevd aldersdiskriminering på arbeidsplassen (Kuvonen 1999 ref. i Solem 2001). En tilsvarende undersøkelse fra EU-landene viser, ifølge Solem (2001), tilsvarende tall. Bare tre prosent – både av menn og kvinner – oppga at de selv hadde opplevd diskriminering på grunn av alder i løpet av de siste tolv månedene (Kauppinen og Kandolin 1998).

I en undersøkelse Fafo nettopp har gjennomført blant statsansatte (Midtsundstad 2003b) er det derimot hele 40 prosent av de spurte som sier at de har opplevd diskriminering etter fylte 55 år. Mest vanlig er det å ha opplevd diskriminering i forbindelse med lønns- og stillingsopprykk. Svært få – bare 1–2 prosent – hadde likevel følt seg tilsidesatt (eller diskriminert) av kollegaene i sosiale sammenhenger.

Noe av forklaringen på de høye tallene, sett i relasjon til for eksempel den finske undersøkelsen og EU-undersøkelsen referert over, kan være tidsperioden vi refererer til.[16] Mest sannsynlig er det likevel å sette det i sammenheng med

[16] Vi spør om opplevd diskriminering i hele perioden fra fylte 55 år til intervjutidspunktet, hvor arbeidstakerne/pensjonistene er fra 58 til 65 år gamle, og ikke bare i løpet av de tolv siste månedene, som i EU-undersøkelsen.

utdanningsnivå. Det er mest vanlig å rapportere om aldersdiskriminering hvis en er ansatt i høgskoleyrker, akademikeryrker eller i forsvaret. I disse yrkene har mellom fire og fem av ti en slik erfaring. Blant ansatte i typiske arbeideryrker er det få som rapporterer om diskriminering – bare to av ti. Samtidig vet vi at andelen med utdanning på høgskole- og universitetsnivå er langt høyere i staten enn i arbeidslivets ellers. Det er også store etatsforskjeller, og da i første rekke i opplevd diskriminering knyttet til lønnsopprykk. Noe av det samme mønsteret finner vi for stillingsopprykk, men forskjellen mellom gruppene er noe mindre. Arbeidstakere innen departementene, direktoratene – og innenfor den statlige sykehussektoren – er de som oftest rapporterer om erfaringer med aldersdiskriminering (ibid.).

En mulig forklaring på yrkesforskjellene – og dels etatsforskjellene – er at høgskoleyrker, akademikeryrker eller offisersyrket er karriereyrker hvor den enkelte har sterkere forventninger til regelmessige opprykk i takt med økende erfaring og alder. Det dreier seg også om virksomhetsområder hvor vi finner svært hierarkiske strukturer, hvor klatring i karrierestiger og regelmessige stillingsopprykk mer er regelen enn unntaket. Det kan derfor være tydeligere for den enkelte om og når det har skjedd en forbigåelse i slike virksomheter (ibid.).

Interessant er det også å observere at de med dårlig helse og de som føler seg slitne oftere har erfart aldersdiskriminering enn andre arbeidstakere. Her er det likevel vanskelig å vite om det er helseproblemene/slitenheten som bidrar til forbigåelsene i enkelte sammenhenger, eller om det snarere er den subjektive opplevelsen av å ha blitt forbigått som har påvirket helsesituasjonen. Begge forklaringene er plausible. En kan også tenke seg en gjensidig forsterkende prosess mellom dårlig helse og opplevd diskriminering.

Kanskje litt overraskende er det ingen forskjell i opplevd aldersdiskriminering i arbeidslivet mellom dem som har valgt å gå av og blant dem som fortsatt var yrkesaktive på intervjutidspunktet. Dette kan likevel synes logisk, ettersom det var høgutdannings- og akademikeryrkene i staten som oftest rapporterte om slik diskriminering. Samtidig vet vi at disse gruppene i staten tidligpensjoneres senere og i mindre grad enn ansatte i typiske arbeideryrker (jf. Midtsundstad 2003a). Vi kan dermed ikke slutte at diskriminering fører til tidligere avgang ut fra disse enkle analysene. At de som er pensjonert på intervjutidspunktet svarer noe annerledes enn dem som fortsatt er i arbeid, kan ha med nærhet til arbeidet og arbeidssituasjonen å gjøre, uten at det er mulig å slutte hvilken retning en eventuell etterrasjonalisering av egne valg vil kunne få på vurderingen av om en har vært utsatt for diskriminering eller ikke. Disse sammenhengene vil vi for øvrig berøre nærmere i hovedrapporten fra prosjektet, hvor det også vil kontrolleres for en hel rekke andre relevante forhold som kan tenkes å påvirke tidligavgangen (se Midtsundstad 2003c).

Holdningsskapende arbeid

Flere studier i så vel inn- som utland har vist at det er lite grunnlag for å ha negative holdninger til eldre arbeidstakere, og at det i stor grad dreier seg om myter (Solem 2001 og 2002). Spørsmål er likevel om og i hvilken grad holdningskampanjer alene har noen effekt på det seniorpolitiske arbeidet og i neste omgang tidligavgangen. Veien fra holdning til handling kan fort bli lang, selv om det gis gode råd og tips på veien.

Erfaringer fra Danmark tilsier at holdningskampanjer på langt nær er tilstrekkelig. I sitt seniorpolitiske arbeid overfor virksomhetene har danske myndigheter i stor grad satset på informasjons-, rådgivnings- og veiledningsordninger. En undersøkelse fra Socialforskningsinstituttet viser at disse virkemidlene ikke har vært særlig vellykket til nå (jf. kapittel 7). På den annen side er finske erfaringer langt mer positive, og gir ikke samme grunnlag for å avvise informasjonskampanjer, i det minste om slike kampanjer kombineres med tiltak over et bredt felt (Solem 2001). Da det i Finland samtidig har vært en generell økning i sysselsettingen og bedre økonomiske konjunkturer, er det likevel vanskelig å si hvor mye av forbedringene som ensidig kan tilskrives informasjonskampanjen (ibid.).[17]

Det lokale handlingsrom

En studie fra Agderforskning (Halvorsen m.fl. 2002 – nevnt i 6.3) tyder på at tidlig avgang ikke alltid oppfattes som et problem blant lederne og de ansatte lokalt. Tvert om vurderes det i mange sammenhenger som en fornuftig løsning både for arbeidsplassen og den enkelte ansatte. Som forskerne skriver: «…det som på makronivå oppfattes som et problem, på mikronivå ikke betraktes som spesielt problematisk. Det er derfor grunn til å omformulere problemforståelsen. Spørsmålet er ikke *om* det er et problem, men for *hvem* det er et problem.» (ibid.)

Mange av lederne i de kommunale etatene, som denne undersøkelsen omfatter, opplevde tvert om at lav avgang var et større problem en høy avgang. For arbeidsplassen ble tidlig avgang oppfattet som positivt, fordi det i neste omgang innebar nye medarbeidere (ny kompetanse) og et større aldersspenn på arbeidsplassen, eller fordi lav avgang kombinert med høy gjennomsnittsalder og lav turnover vil kunne komme til å skape problemer noen år fram i tid. For ansatte som ikke lenger er i stand til å utføre arbeidet kan tidlig avgang også oppfattes

[17] Finland har siden 1998 hatt en omfattende satsing på eldre i arbeidslivet, blant annet gjennom nasjonale opplysningskampanjer. Informasjonskampanjen hevdes å ha nådd ut og skapt samfunnsdebatt, holdningene til eldre hevdes å ha blitt mer positive, og sysselsettingen og ansettelser av eldre har økt.

som en god løsning. Det samme gjelder på arbeidsplasser hvor en sliter med lite tilpasningsdyktige medarbeidere (ibid.).

Forskerne legger særlig vekt på at det lokale handlingsrommet i mange sammenhenger er svært begrenset, og derfor også muligheten for å følge opp sentrale målsettinger. Ledernes rolle som nøkkelpersoner må derfor nedtones, ifølge forskerne, da de lokalt i stor grad begrenses av budsjettrammene, arbeidets art, og den ytelsesetikk som er dominerende ved mange arbeidsplasser. Over halvparten av de lederne og de ansatte som deltok i undersøkelsen, oppfattet bemanningen som for lav. Lav bemanning ble igjen relatert til budsjettrammene mer enn rekrutteringsvansker. Lav bemanning førte i neste omgang til at lederne hadde lite rom for «slakk», slik at de ikke kunne tillate at noen skulle yte mindre eller gjøre andre oppgaver i en periode. Stram bemanning hindret med andre ord lederne i å tilpasse arbeidet på individuelt grunnlag.

Resultatene baserer seg på resultatene fra en kvalitativ studie, begrenset til fire kommunale tjenester. Det er derfor vanskelig å fastslå hvor allmenne de vurderingene ledere og ansatte kommer med er for arbeidslivet generelt. I Fafos studie fra statlig sektor var det, til sammenlikning, bare noen få av personallederne som nevnte at eldres tilretteleggingsbehov og bruk av del-AFP kunne være problematisk for de andre arbeidstakerne på arbeidsplassen. Den begrunnelsen disse brukte, var at andre måtte bære kostnadene ved at noen fikk større individuell tilrettelegging eller tilpasning av arbeidstid og arbeidsoppgaver (Midtsundstad 2003b).

Økonomiske disinsentiver

ECON har nylig gjennomført en utredning for Senter for seniorpolitikk, hvor de gjennomgår kostnadene forbundet med det å ha eldre ansatte, og spør: Er seniorer god butikk? (ECON 2003). Ifølge ECON kan eldre bli oppfattet som mindre lønnsomme enn yngre arbeidstakere av to grunner: De kan være dyrere for virksomheten, og de kan yte mindre. De konkluderer med at ingen av delene gjelder generelt, men at begge i enkelte situasjoner kan være riktige (ECON 2003). Det er ikke mulig å dokumentere noen entydige sammenhenger mellom alder og produktivitet. Mange fysiske egenskaper svekkes over tid, men det er få jobber der en normal fysisk svekkelse i særlig grad påvirker arbeidsprestasjonene i den yrkesaktive perioden (Solem 2002). Noen jobber krever dessuten egenskaper som i mange tilfeller kan bedres med alderen, som sosiale og kognitive ferdigheter. Det samme gjelder arbeidsmoral, selvstendighet, lojalitet og forståelse av jobben (Mykletun et al 2000).

Normalt er lønna den største utgiften knyttet til å ha en person ansatt. Lønnsforskjellene i Norge er relativt små, og tverrsnittsanalyser av sammenhengen

mellom lønn og alder viser at lønnskurven stiger fram til 40-åra, mens den deretter er relativt stabil ut den yrkesaktive perioden (ECON 2003). Det er derfor ikke grunn til å tro at lønn i seg selv er noen konkurranseulempe for eldre arbeidstakere. Områder hvor en vet det eksisterer eller kan eksistere forskjeller er, som ECON nevner: korttidsfraværet, som i stor grad bekostes av arbeidsgiver. Her har likevel eldre et lavere fravær enn yngre. De har til gjengjeld lengre ferie; de over 60 år har én uke mer. Kostnader til feriepenger er derfor noe høyere. På ett område kan likevel regnestykket i enkelte sammenhenger komme ut i seniorenes disfavør: Det gjelder kostnadene i forbindelse med tjenestepensjon og førtidspensjonsordninger som AFP (ibid.). Finansieringen av særlig AFP varierer imidlertid så pass mye mellom ulike tariffområder at dette ikke kan betraktes som et allment problem, men kan oppleves å være problematisk i enkelte sektorer. Det gjelder for eksempel innen forsikringsbransjen og i NAVO-området, hvor hver enkelt virksomhet bærer de fulle og hele kostnadene ved hver enkelt AFP-pensjonist. På den ene siden kan dette føre til at en ønsker å kvitte seg med eldre før AFP-pensjonering blir aktuelt, eller unnlate å ansette eldre arbeidstakere. På den annen side kan det gjøre det lønnsomt for virksomhetene å iverksette særlige tiltak for at eldre skal utsette en eventuell AFP-avgang. Motsatt vil ordninger som helt eller delvis utlikner utgiftene mellom virksomheter og bedrifter innen et AFP-område kunne bidra til overforbruk. Virksomhetene kan fristes til å overutnytte dem. Det kan se ut som om dette i stor grad er tilfellet i dag (jf. Midtsundstad 2002). Nettopp av den grunn økte en også bedriftenes egenandel for AFP-pensjonister fra 10 til 25 prosent innen LOs og NHOs ordning i 2000, og av samme grunn valgte KLP å fjerne utlikningsordningen i sin AFP-ordning. Fra 2001 må kommunene selv finansiere halvparten av kostnadene ved egne AFP-pensjonister. Statlige virksomheter og etater har derimot ingen «føling» med AFP-kostnadene. Verken deres inntekter eller utgifter berøres av at ansatte velger å gå over på AFP (jf. ECON 2003). På den annen side har regjeringen og de statlige myndigheter større mulighet til å pålegge statlige virksomheter å tegne IA-avtaler, hvis det anses å være i tråd med de politiske målsettingene. Spørsmålet er likevel hvor hardt en velger å jobber med en sak hvis den er pålagt, hvis en ikke samtidig kan se at det gagner virksomheten på en eller annen måte. Det har da også vært påpekt som svakheten, ved at flere statlige etater ikke selv har tatt initiativ til å bli IA-virksomheter (ECON 2002).

Høye premiekostnader til tjenestepensjon rett før pensjonering kan også bidra til å fremme tidligpensjonering hvis arbeidsgiver ønsker å spare penger, forutsatt at de da ikke fortsetter premieinnbetalingen for den enkelte fram til pensjoneringstidspunktet. For halvparten av arbeidstakerne innen LOs og NHOs AFP-ordning er dette tilfellet (Midtsundstad 2002b).

Går vi tilbake til de eksemplene som fokuseres som såkalte gode eksempler i gjennomgangen over, viser den også at det ofte i en eller annen forstand må lønne seg for virksomhetene å jobbe forebyggende, enten fordi virksomhetene sparer penger, eller fordi de mangler nødvendig arbeidskraft eller frykter å gjøre det i nærmeste framtid, fordi store deler av arbeidsstokken er passert 50 år (jf. eksemplene over, og andre eksempler på SSPs og Idébankens nettsider http://www.seniorpolitikk.no og http://www.idebanken.no). Hovedargumentet hos ledere i virksomheter som har igangsatt tiltak er gjerne at kostnadene ved at ansatte velger å gå av med AFP som 62-åringer, er så store at de sparer penger ved å investere i tiltak for å få dem til å bli jobben enda noen år. En del frykter også at de ikke vil klare å opprettholde stabens kompetanse, og da brorparten av arbeidsstokken er over 50 år, mens yngre med den rette kompetansen er vanskelige å rekruttere, ser de behovet for å ta vare på sine seniorer.

6.6 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått et utvalg av de nyere FoU-arbeidene som omhandler tidligpensjonering og seniorpolitikk, og vi har spurt:

- Hvor viktig er det som skjer på arbeidsplassen for eldres tidligavgang?
- Hvilke tiltak og virkemidler synes å fungere?
- Hvordan kan en få virksomhetene til å satse på seniorene?

Sammensatte årsaker til tidligpensjonering

Forskningen viser at det som skjer på arbeidsplassen har betydning for tidligavgangen blant eldre arbeidstakere, ved siden av prioriteringen av fritid, egen helsesituasjon, familieforhold (bl.a. ektefelle/samboers yrkes-/pensjoneringsstatus) og tilgang til førpensjonsordninger, samt disses ytelsesnivå. En vet likevel lite om arbeidsplassens relative betydning i forhold til disse andre faktorene. En kan dermed vanskelig beregne hvor stort potensial som ligger i tiltak i arbeidsplassregi til forskjell fra for eksempel endringer i pensjonsordningene. Årsakene til tidligpensjonering er da også sammensatt, og det er gjerne flere faktorer som spiller inn samtidig når en person «velger» førtidspensjon.

Forskningen gir likevel grunnlag for å hevde at fysiske og psykiske belastninger i arbeidssituasjonen har innvirkning på tidligavgangen. Økonomiske disin-

sentiver knyttet til for eksempel virksomhetenes tjenestepensjonsordning og AFP-ordning har også betydning. I tillegg synes virksomhetenes håndtering av omstillinger og endringer å innvirke på tidligavgangen. En ikke ubetydelig andel arbeidstakere velger for eksempel å gå av med pensjon når det innføres ny teknologi i bedriften. Enkelte synes også å foretrekke pensjonstilværelsen, hvis de føler seg presset til å måtte oppdatere sin kompetanse på tampen av yrkesløpet. En betydelig andel av AFP-avgangen kan også relateres til bedriftenes behov for å redusere bemanningen. Skal en kutte i arbeidsstokken, er det som oftest de eldre som bes om å ta sin hatt og gå.

Viktig med forebyggende arbeid, motivasjon og medvirkning

Mange av de nevnte forholdene kan, som IA-avtalen legger vekt på, trolig møtes gjennom tiltak på den enkelte arbeidsplass. Det gjelder blant annet arbeidet for å minske de fysiske, men særlig de psykiske arbeidsbelastningene – særlig på lengre sikt. Det samme gjelder forhold som kan bidra til å øke den enkeltes motivasjon for fortsatt arbeid. Studier som ser på årsaker og tiltaksutviklingsprosjekter understreker dette. Her synes nærmeste leder å være svært viktig. Bruker vi staten som eksempel, er det ulike tilretteleggingstiltak som er mest utbredt per i dag, mens det er svært få uviklingstiltak som tar sikte på å utvikle den enkeltes kompetanse og/eller motivasjon. Videre er det åpenbart at virksomhetene bør bli bedre til å håndtere ulike omstillingsprosesser, enten det dreier seg om innføring av ny teknologi, nye arbeidsmetoder som fordrer ny eller annen kompetanse, eller andre endringer i organisasjonen. Medvirkning og medbestemmelse synes her å være viktige stikkord. Dette følger både av forskningen om årsaker til tidligpensjonering og YAL-nettverkets utviklingsprosjekter.

Når det gjelder avgang i kjølvannet av omstillings- og nedbemanningsprosesser, er virkeligheten litt mer kompleks, og tiltak i regi av enkeltvirksomheter, selv med støtte av arbeidslivssentrene, kan ha begrenset betydning da alternativet – arbeid – nettopp vil være det virksomheten som nedbemanner mangler. På dette området synes derfor IA-avtalen å ha et forbedringspotensial, i den forstand at det også bør stimuleres til flere felles tiltak og ordninger, for eksempel på tvers av virksomheter innen samme bransje eller region.

Ettersom økonomiske insitamenter også har betydning for en del arbeidstakeres avgang, vil også tiltak som gjør fortsatt arbeid mer økonomisk gunstig kunne virke stimulerende. Enkelte virksomheter har derfor innført en økonomisk bonus eller ekstra lønn for dem som «velger» å stå lenger i jobb. Dette tiltaket er også i tråd med hva personallederne, i alle fall i staten, forventer at skal bidra til å utsette tidligpensjoneringen.

Ekstra fridager eller tidskontoordninger, som også har vært tilbudt av enkeltvirksomheter (jf. 6.4) kan, på sin side, oppfattes som et forsøksvis svar på en del seniorers uttrykte ønske om mer fritid. I tillegg vil det selvsagt kunne fungere som en buffer mot helseplager/slitenhet som følge av et belastende arbeid.

Virksomhetene må se at det lønner seg

I forhold til å påvirke virksomhetenes IA-arbeid har avtalen i første rekke satset på holdningsskapende arbeid, rådgivning og veiledning, kombinert med en reduksjon i arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år på fire prosentpoeng. Målet med det holdningsskapende arbeidet er å endre, særlig arbeidsgivernes, men også arbeidstakernes, antatte negative holdninger til eldre arbeidstakere, og derigjennom stimulere til tiltaksutvikling på arbeidsplassene. Tanken er at fordommer og myter om eldre arbeidstakere i stor grad ligger bak den manglende satsingen.

For at virksomheter skal ville satse på seniorene, i den forstand at de iverksetter tiltak for å forebygge/forhindre tidligavgang eller aktivt gjør noe for å rekruttere seniorer, må de som regel oppfatte seniorene som god butikk, og de må oppleve å ha et tilstrekkelig handlingsrom lokalt, økonomisk og på annen måte, til å prioritere en slik satsing.

Arbeidsgiver kan oppfatte eldre som mindre lønnsomme enn yngre arbeidstakere av to grunner: De kan være dyrere for virksomheten og de kan yte mindre. Forskningen viser imidlertid at det ikke er noen grunn til å hevde at eldre er mindre produktive enn yngre. Arbeidsgiverne har da også, i stor grad, en positiv oppfatning av eldre arbeidstaker på de fleste områder. Det er enighet om at diskriminering av eldre i arbeidslivet er utbredt. Det er likevel uenighet om omfanget. Av samme grunn er det ikke så lett å se hvordan holdningskampanjer alene skal kunne bidra til at arbeidslivet velger å satse på seniorene. Erfaringer fra Danmark underbygger da heller ikke en slik satsing, mens erfaringene fra Finland er mer positive. Det er likevel svært vanskelig å skille den mulige effekten av informasjons- og holdningskampanjer fra virkningene av positive konjunkturendringer og en generell økning av sysselsettingen i alle aldersgrupper. Som Solem skriver er det heller ikke så lett å se den direkte sammenheng mellom holdninger og tidlig yrkesavgang, men som han understreker, kan holdningsskapende arbeid ha innvirkning på utviklingsmulighetene for eldre i arbeidslivet, opplæringsvilkår og deltakelse i omstilling. Informasjonsarbeid og holdningskampanjer kan også vise at en satsing på eldre arbeidstakere i mange sammenhenger kan være like lønnsomme, i økonomisk forstand, som på yngre arbeidstakere.

Kapittel 7 Internasjonale erfaringer

Trenden i retning av et fornyet og utvidet syn på arbeidsgivernes ansvar, som IA-avtalen foreskriver, er i tråd med utviklingen i en del andre land hvor en har valgt å overføre mer av ansvaret for og kostnadene ved forebygging og oppfølging fra det offentlige til arbeidsgivere (se f.eks. Goetschy 2000, Jepsen m.fl. 2002 og Kvist 2002).[18] Dette skiftet kan blant annet ses i sammenheng med en endring innen arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken, hvor en de senere årene kan sies å ha fått en sterkere «workfare-orientert» politikk (jf. bl.a. Lødemel og Trickey 2000).

Det ligger utenfor denne rapportens rammer å forsøke og lage en syntese av andre lands forsøk og erfaringer på inkluderingsområdet, men noen sideblikk kan være nyttige. Vi har derfor valgt å beskrive erfaringene i to andre land hvor en har satset aktivt på å inkludere ulike grupper med sysselsettingsproblemer på arbeidsmarkedet, og hvor virksomhetene er tillagt en utvidet rolle; nemlig Nederland og Danmark. I begge disse landene tar en utgangspunkt i problemdefinisjoner som er beslektet med den norske: Høyt sykefravær, et allerede presset arbeidsmarked, demografisk utvikling i retning av flere eldre i arbeidsstyrken, økt behov for omsorgspersonell i årene som kommer og tendenser til økende tidligavgang fra arbeidsmarkedet. Dette er likevel to land som har hatt en langt større utfordring knyttet til avtakende yrkesdeltakelse enn Norge. Til tross for delvis parallelle problemdefinisjoner, har myndighetenes strategivalg i disse to landene variert, hvor Danmark kan sies å ha valgt en noe mykere linje enn Nederland overfor virksomhetene.

Framstillingen bygger i stor grad på et ferskt Fafo-notat om inkluderende arbeidsliv i Norge (Midtsundstad m.fl. 2003), samt gjennomgangen av erfaringer fra andre land i kapittel 8 i Sandman-utvalgets innstilling (NOU 2000:27). Førstnevnte fokuserer i første rekke på virkemidler og insitamenter rettet mot arbeidsgiverne og virksomhetene. Gjennomgangen i dette notatet er også avgrenset til seniorpolitikk. Endringer i sykefraværsarbeidet og i forhold til uføre og rehabilitering behandles i svært begrenset grad. For sykefravær og uførepensjon/

[18] I IA-avtalen er det den *relative aksentueringen* av arbeidsgiveransvaret som markerer en nyorientering i den norske arbeidslinja. I avtalen er det likevel ikke snakk om et ensidig arbeidsgiveransvar; det understrekes tvert imot at både arbeidsgiver og arbeidstaker har et felles ansvar for å bidra til at avtalens mål kan nås.

rehabilitering vil vi i stor grad måtte avgrense oss til endringer og tiltak som omtales hos Sandman-utvalget, det vil si fram til og med 1999. For seniortiltak og endringer i førtidspensjonssystemet har vi derimot en oversikt over hovedtrekkene i utviklingen fram til og med 2002.

7.1 Vi ser nærmere på to land

Vårt begrunnelse for å se på politikken i Nederland og Danmark, er at den norske tilnærmingen på dette området synes å være i tråd med trenden i disse to og andre land: En forskyvning av ansvaret for forebygging, oppfølging og kostnader fra det offentlige til arbeidsgivere (se f.eks. Goetschy 2000). Landene har likevel ulik avgrensning av de områdene og de gruppene de mener bør omfattes av virksomhetenes ansvarsområde i sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, og de har satset på forskjellige kombinasjoner av pisk, gulrot og moralske appeller i sine strategier. Fellesnevneren er likevel at arbeidsgiversiden er en like selvsagt målgruppe for offentlige initiativ som arbeidstakerne.

Danmark og det rommelige arbeidsmarked

Siden 1994 har begrepet et rommelig arbeidsmarked dannet en ramme rundt den danske sosialpolitiske diskursen. På samme måte som begrepet arbeidslinje har fungert som middel og mål i Norge, har et rommelig arbeidsmarked vært holdt opp som et mål for dansk sosial- og arbeidsmarkedspolitikk. Som i Norge og Nederland har en i Danmark vært vitne til relativt store sosialpolitiske innovasjoner de siste årene, og som i andre land har disse gjerne vært lansert med referanse til behovet for økt yrkesdeltakelse og redusert forbruk av «passive» trygdeytelser blant befolkningen (se f.eks. Drøpping m. fl. 1999).

Til forskjell fra Norge, der Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er en konkret og (i alle fall i utgangspunktet) tidsavgrenset avtale, bærer den danske forståelsen av et mer rommelig arbeidsmarked preg av å være en generell retningslinje og langsiktig mål for arbeidsmarkedspolitikken – «en visjon for det danske velferdssamfunnet» (Rosdahl 2002: 3). Mange politiske initiativ med relevans for sosial- og arbeidsmarkedspolitikk har derfor i denne perioden vært lansert med henvisning til nettopp et mer rommelig arbeidsmarked.

Kampanjen for virksomhetenes sosiale engasjement har som særlige mål å beholde arbeidstakere i arbeidsstyrken, integrere personer utenfor arbeidsmarkedet i arbeidsstyrken, og forebygge helseproblemer og sosiale problemer blant arbeidstakere (ibid., s. 5). Den tilsvarer dermed omtrent de områdene som fal-

ler inn under den norske IA-avtalen, men omfatter likevel noen flere grupper enn det vi finner i for eksempel Nederland og Norge (f.eks. barnefamilier, ungdom, etniske minoriteter, langtidsledige og sosialklienter).

Når det gjelder virksomhetene, har den danske satsingen på et mer rommelig arbeidsmarked først og fremst vært konsentrert rundt informasjonsarbeid. Eksempler på dette er kampanjene «Det angår oss alle», «Virksomhetenes sosiale ansvar», «Plads til alle», samt tilbudet fra det såkalte «Enterprise Pool» (økonomisk støtte til prosjekter rettet mot å øke sosial ansvarlighet; og samarbeids- og debattorganet Executive Network (rådgivende organ for sosialministeren bestående av 15 næringslivsledere).

Ser vi på virkemiddelbruken, er Danmark kanskje også det landet som i størst grad har benyttet det vi kan kalle moralske appeller. Denne konklusjonen trekkes først og fremst på bakgrunn av at det ikke finnes sanksjonsmidler rettet mot arbeidsgivere med den hensikt å gjøre arbeidsmarkedet mer rommelig: «Sosial ansvarlighet betyr kun at virksomheter anerkjenner at de har et sosialt ansvar og at det er i deres egen interesse å handle i tråd med dette ansvaret» (ibid., s. 4). Dette er i og for seg i tråd med en strategi hvor en baserer seg på partenes frivillige deltakelse, enten i samarbeid med eller med støtte fra offentlige myndigheter. De har satset på å stimulere arbeidsgivere/virksomheter ved hjelp av positive insentiver (gulrøtter). Det mest kjente tiltaket av denne typen er såkalte fleksjobber, hvor arbeidsgiver mottar lønnstilskudd ved ansettelse av arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne uten trygd. Satsene for lønnstilksudd er tredelt – en tredel, halvparten eller to tredeler av minimumslønn (det vanligste er 50 prosent). En annen viktig ordning er skånejobb, som er lønnstilskudd for personer som mottar førtidspensjon, men som ønsker å jobbe noe ved siden av. For arbeidsgiveren innebærer skånejobb 50 prosent lønnstilskudd. I tillegg finnes det fra 1995 såkalte avtalebaserte skånejobber. Disse er hjemlet i de sosiale kapitlene i de kollektive avtalene, og blir framforhandlet direkte på virksomheten mellom lederne og fagforeningene. Arbeidsgiver mottar i disse tilfellene ikke lønnstilskudd. Strategien overfor kommunene har vært litt annerledes, og en har i større grad valgt innstramninger, som for eksempel reduserte muligheter til refusjon av kommunale utgifter til uførepensjon.

På det administrative området har en i det desentraliserte danske sosialpolitiske systemet opprettet en del institusjoner med ansvar for den faktiske koordineringen og implementeringen av et mer rommelig arbeidsmarked i landets 275 kommuner. I 1999 ble det for eksempel opprettet lokale koordineringskomiteer for forebyggende arbeidsmarkedstiltak. Koordineringsutvalgene samordner og utvikler den lokale forebyggende innsats for personer som har vanskeligheter med å klare seg på arbeidsmarkedet. Tiltakene som drøftes i utvalget er blant annet fleks- og skånejobb, oppfølging av sykmeldte, og generell aktivisering, reaktivi-

sering og rehabilitering. De lokale komiteene er bredt sammensatt – med representanter fra blant annet dansk LO og den sentrale arbeidsgiverorganisasjonen (DA); funksjonshemmedes organisasjoner og legeforeningen. I år 2000 fantes det 147 Koordineringskomiteer (Midtsundstad et al 2003).

I det etterfølgende går vi mer detaljert gjennom noen av de endringene i ordningene som fant sted på 1990-tallet og ser på hvilke konsekvenser de antas å ha hatt for utviklingen i henholdsvis sykefraværet, reaktivisering av yrkeshemmede og avgangen fra arbeidslivet.

Sykefravær

Det administrative ansvaret for de danske sykepenge- og uførepensjonsordningene er lagt til kommunene. Kommunene dekker også utgiftene til sykepenger og førtidspensjon, men får delvis refusjon fra staten. Dette er særegent for Danmark. De viktigste endringene i sykelønnsordningen fram til 2000 med relevans for IA-avtalen har vært (NOU 2000:27):

1. *Reduksjon av arbeidsgiverperioden i sykepengeordningen* i Danmark fra 13 til 2 uker, samtidig som stønadsperioden er begrenset til ett år, med visse unntak.[19] (1990)

2. *Intensivering av kommunens oppfølging av sykmeldte*; som samtale om tilbakeføring til arbeid hver 8. uke, det å lage oppfølgingsplan sammen med den sykmeldte (inneholdende behandlingstiltak, rehabiliteringsplaner eller anbefalinger av søknad om uførepensjon). (1997)

3. *Virksomhetene og organisasjonene i arbeidslivet* skal tas med i oppfølgingen av sykmeldte. (1997)

4. *Offentlige arbeidsgivere skal orientere kommunen om fravær* når den ansatte har vært ansatt i fire uker. (1997)

5. *Kommunen overtok finansieringen av sykefraværet ut over 52 uker.* Tidligere var utgiftene delt likt mellom kommunen og staten. Hensikten var å øke kommunens insitamenter til å få sykepengemottakere tilbake til arbeid. (5. juli 1999)

Prøver vi å oppsummere virkningen av de ulike endringen og tiltakene, ser vi at det har vært en økning i sykefraværet mot slutten av 90-tallet, særlig blant kvinner. Økningen settes i sammenheng med de utvidede mulighetene til å forlenge sykepengeperioden ut over 52 uker (jf. pkt. 5) (ibid.). Ved utgangen av 1999

[19] For en fullstendig liste, se NOU 2000: 27.

var det ikke foretatt noen evaluering av hvordan ordningen hadde virket inn på sykefraværsutviklingen (ibid.).

Uførepensjon og rehabilitering (førtidspensjon)

Hovedendringene på uføre-/rehabiliteringsområdet på 90-tallet har vært (NOU 2000:27):

1. *Endring av rehabiliteringssystem*et fra behovsprøvd kontantytelse til fast bruttoytelse på nivå med dagpenger. (1990)
2. Innskjerping av vilkårene for rehabiliteringspenger med krav om blant annet ervervsplan. (1990)
3. Overføring av ansvar for behandling av søknader til uførepensjon til kommunene, samt reduksjon i refusjonssatsen, slik at kommunene ikke lenger får refundert alle utgiftene. De har dermed ikke lenger samme insitament til å innvilge uførepensjon framfor andre trygdeytelser. (1992)
4. Kampanje for å styrke virksomhetenes sosiale medansvar i den hensikt å forebygge utstøting og integrering av yrkeshemmede og andre utsatte grupper i arbeidslivet. (1994)
5. Ny aktiveringslov, som krever at alle muligheter i arbeidsmarkedet skal være utprøvd før det innvilges uførepensjon. (1998)
6. Tilbud om fleksjobber og fleksytelser til personer med en uføreprosent på 50% eller mer i påvente av mer permanente fleksjobber med lønnstilskudd. Disse er tiltenkt personer med varig nedsatt arbeidsevne. (1998)
7. Kommunene er pålagt å nedsette et koordineringsutvalg for forebyggende arbeidsmarkedsinnsats, og å styrke sin bedriftsrettede rehabiliteringsinnsats. (1999)
8. Reduksjon av statens refusjon av kommunenes utgifter til uførepensjon fra 50 til 35%. (1999)

Tallet på førtidspensjonister i Danmark gikk ned på slutten av 1990-tallet. Dette gjaldt særlig mottakere av den behovsprøvde ytelsen, som er en av flere ulike førtidspensjonsordninger. En sannsynlig årsak til dette er at kommunene har fått reduserte refusjonssatser fra staten (jf. pkt. 3 og 8). Andre grunner er innstramninger i regelverket som bidrar til å utsette pensjoneringstidspunktet (pkt. 2 og 5). Det totale antallet førtidspensjonister har imidlertid økt, særlig blant menn. Tallet på førtidspensjonister økte med andre ord, samtidig som antallet nye tilfeller per år gikk ned. Dette skyldtes at gjennomsnittsalderen blant dem som fikk innvilget førtidspensjon var blitt lavere (ibid.).

Det danske Socialforskningsinstituttet (SFI) har i en årrekke fulgt utviklingen i det danske rommelige arbeidsmarkedet generelt, og virksomhetenes sosiale engasjement spesielt (jf. særlig pkt. 4). Instituttets hovedkonklusjoner etter snart ti års satsing er i korte trekk at det danske arbeidsmarkedet har blitt mer rommelig for personer med nedsatt arbeidsevne som er eller har vært tilknyttet arbeidsmarkedet, men at det samme arbeidsmarkedet har blitt mindre rommelig for personer som aldri har hatt en tilknytning til arbeidsmarkedet (SFI 2002: 6).

Førtidspensjonering og eldre arbeidstakere

I sitt seniorpolitiske arbeid overfor virksomhetene har danske myndigheter i første rekke satset på informasjons-, rådgivnings- og veiledningsordninger. Formålet med kampanjene er, som i Norge, å endre arbeidsgiveres påståtte negative holdninger til eldre arbeidstakere, informere om mulige tiltak og virkemidler, og på den måten forsøke å stimulere til forebygging av tidlig pensjonering (Delsen 2002 og OECD 2000). I tillegg har en strammet inn de eksisterende inntektssikringsordningene. Disse tiltakene har imidlertid mer vært rettet mot arbeidstakerne enn arbeidsgiverne.

En undersøkelse fra Socialforskningsinstituttet (Boll og Kruhøffer 2002) viser at virkemidlene for å redusere tidligpensjoneringen og øke rekrutteringen av eldre ikke har vært særlig vellykket til nå: Ingen lønnsmottakere rapporterte å ha observert noen endringer i de danske virksomhetenes sosiale engasjement overfor eldre medarbeidere fra 1999 til 2001. De eldre medarbeiderne mente sågar at det i svært liten grad ble tatt spesielle hensyn til dem som arbeidstakergruppe. Dette er også i tråd med tidligere funn, som viser at virksomhetene generelt ikke tar hensyn til eldre medarbeidere på samme måte som for eksempel syke og medarbeidere med barn (ibid.).

På 90-tallet ble det også foretatt endringer i etterlønnsordningen. Endringen har blant annet gjort det mer gunstig for alderspensjonister å ta arbeid. På tross av disse endringene har det, kanskje noe overraskende, vært en økning i tidligpensjoneringen fra 1994 til 1999. Dette har skjedd til tross for en stadig forbedring på arbeidsmarkedet. Den nyeste revideringen av pensjons- og efterlønsordningen fra 1999, har bare vært operativ noen få år. Det er derfor ennå uklart i hvilken grad den vil kunne medføre en økning i arbeidsmarkedsdeltakelsen blant eldre arbeidstakere (jf. Hansen 2002, Quade 2001).

Nederland

Nederland er det landet som kommer nærmest hva Bemelmans-Videc m.fl. (2000) kaller *the stick* med hensyn til virkemidler rettet mot arbeidsgivere.

Diagnosen er først og fremst basert på de endringene som har funnet sted i den nederlandske sykepengeordningen (og i andre helserelaterte ytelser) de siste 10–15 årene (for en detaljert oversikt se f.eks. Van Oorschot (1998a) og Drøpping m.fl. (2000)). Hartog (1999: 24) fastslår at nederlandske tiltak for å redusere velferdsutgiftene generelt har vært rettet mot tre aktører: Arbeidstakere (gjøre trygdeytelsene mindre attraktive), arbeidsgivere (synliggjøre kostnadene knyttet til fravær og utstøting), og organisasjonene (skape et system ledet av mer edruelig og effektiv ressursutnyttelse).

I det etterfølgende vil vi ta for oss de viktigste endringene relatert til henholdsvis sykefravær, uførepensjonering og rehabilitering, og førtidspensjon og eldre arbeidstakere.

Sykefravær

De viktigste endringene i sykelønnsordningen med relevans for IA-avtalen har vært (NOU 2000:27):

1. *Pålegg til bedriftene om å tegne avtaler med private bedriftshelsetjenester*, som skal bistå bedriftene med forebyggende arbeidsmiljøtiltak og håndtering av sykefravær og rehabilitering i samarbeid med behandlende lege og det offentlige sykeforsikringssystem. (1994)

2. *Avskaffelse av det offentlige sykepengesystemet*, og overføring av ansvaret for sykelønn i inntil 52 uker til arbeidsgiver. Arbeidsgiver ble pålagt å dekke 70% av arbeidstakernes lønn ved sykdom. (1996)

3. *The Re-Integration Act*, som skal bidra til økt bruk av reintegreringstiltak blant annet gjennom forenklede prosedyrer. Målet er at sykmeldte skal opprettholde tilknytningen til arbeidsplassen, og at det skal være enklere å returnere til arbeidsplassen med begrenset kapasitet. (1998)

I vårt perspektiv, der vi fokuserer på arbeidsgivere/virksomheters forpliktelser, kan avskaffelsen av det offentlige sykepengesystem og arbeidsgivers forpliktelse til å dekke 70 prosent av lønna for arbeidstakere i det første året ved sykefravær (jf. pkt. 2 over), symbolisere kulmineringen av en prosess i retning av å gi virksomhetene økt ansvar for sosialforsikringene. Endringene i det økonomiske ansvaret for sykepenger representerer en de facto avskaffelse av den offentlige sykepengeordningen for majoriteten av nederlandske arbeidstakere (Drøpping m.fl. 2000: 46).[20] Med hensyn til reduksjonen i ytelsesnivå, viser det seg at arbeidsgiver i de fleste tilfeller dekker differansen mellom sykelønn og full lønn.

[20] Når det gjelder kompensasjonsnivået for sykepenger, sikrer for øvrig kollektive avtaler at dette likevel er 100% for nesten alle nederlandske arbeidstakerne (NOU nr. 27, 2000: 126).

Tiltakene på sykefraværs- og uføreområdet ble iverksatt i en periode preget av økonomisk vekst og økende sysselsetting. Samtidig hadde tiltakene fått virke relativt kort tid, og mange var inngangsatt samtidig. Det er derfor vanskelig å isolere enkelteffektene av tiltakene. En antar likevel at reformene fra 1994, utvidelsen av arbeidsgiverperioden og pålegg om bedriftshelsetjeneste, førte til økt oppmerksomhet omkring forebygging og reintegrering. Det ble også observert et betydelig fall i sykefraværet fram til 1995/1996 (NOU 2000: 27). Ser en på utvidelsen av arbeidsgiverperioden i 1996, antas denne ikke å ha hatt like stor effekt, hvis en tar utgangspunkt i sykefraværsutviklingen etter 1996. Fra midten av 90-tallet og fram til 1999 var det en økning i sykefraværet i Nederland (jf. Nyman m.fl. 2002).

Overgangen fra et offentlig ansvar til et arbeidsgiveransvar for sykelønna det første året har også hatt uheldige konsekvenser, da alder og sykdomshistorie i langt større grad enn tidligere benyttes som et seleksjonskriterium ved ansettelser. Omleggingen av systemet har dermed gjort det vanskeligere for uføre og eldre arbeidstakere på arbeidsmarkedet. Det samme gjelder the *Law on Premimum Differentation and Competition in the Disability Insurance Scheme* (PEMBA), som etter 1998 har forsterket den såkalte innenfor-utenfor-problematikken. Et hovedproblem med ordningen er at den oppmuntrer til «screening» og «creaming» ved rekruttering av nye medarbeidere, og har slik sett vært uheldig for både eldre arbeidstakere, uføre og funksjonshemmede, som ofte antas å ha dårligere helse og mindre arbeidskapasitet (Midtsundstad m.fl. 2003). Myndighetenes svar på dette har vært forbud mot helsetest av arbeidssøkere. Likevel innrømmet 44 prosent av arbeidsgiverne at de foretar helseundersøkelser eller stiller helserelaterte spørsmål ved ansettelsesintervjuene, selv etter at det ble forbudt i 1998 (NOU 2000:27). I tillegg har andelen midlertidige ansettelser økt, da arbeidsgiver i slike tilfeller vil kunne slippe å betale sykepenger (ibid.).

Den økte fokuseringen på bedriftshelsetjenesten hevdes også å ha ført til strid: Mange oppfatter den som et støtteorgan for arbeidsgiver (pkt. 2). Samtidig viser undersøkelser blant arbeidsgiverne at endringene i finansieringsmodellen har bidratt til økt interesse for forebygging og ført til økt satsing på arbeidsmiljøtiltak for å redusere sykefraværet og dermed kostnadene forbundet med fravær (ibid.). Systemet oppfattes likevel som sårbart hvis etterspørselen etter arbeidskraft avtar.

Uførepensjonering og rehabilitering

Endringene i sykepengeordningen er alt i alt et talende eksempel på aksentuering av markedselementer, insentiver og individuell risiko i det nederlandske sosialforsikringssystemet, men ikke det eneste. For eksempel har ordningen for uførepensjon – av mange vurdert som selve hovedkilden til «the Dutch Disea-

se» – stått i sentrum for oppmerksomheten fra midten av 1980-tallet. Hovedendringene på uføre-/rehabiliteringsområdet på 90-tallet har vært:

1. Etablerte et *bonussystem*, der arbeidsgiver fikk belønning for å ansette en delvis ufør, og tilsvarende måtte betale en avgift hvis arbeidstakere ble uføre. (1992) Ordningen ble ansett som urimelig for arbeidsgiver og derfor avskaffet i 1996.

2. *Innstramning i de medisinske vilkårene*. Krav om direkte sammenheng mellom medisinsk aksepterte lidelser (basert på objektive funn) og svekket arbeidsevne.(1993)

3. *Revurdering av uførepensjonister under 50 år.* Uførepensjonen ble en midlertidig ytelse av 5 års varighet. (1993)

4. *Differensiering av arbeidsgiveravgiften* i forhold til relativ sannsynlighet for uførhet i bedriften. Avgiften stiger i takt med antallet arbeidstakere som er sykmeldte utover ett år. Differensieringen omfatter utgifter til uførepensjon de 5 første årene. Deretter skjer finansieringen av ordningen gjennom en enhetlig arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiverne kan også velge å ha privat forsikring som dekker risikoen for uførhet blant arbeidstakerne de 5 første årene i stedet for den offentlige uførepensjonsordningen. (1998)

5. *Reintegreringsloven.* Det gis tilskudd til bedrifter som sysselsetter personer med nedsatt arbeidsevne. Sykepenger til delvis uføre dekkes av sosialforsikringskontoret og ikke arbeidsgiver. Arbeidsgiver får subsidiert inntil 20 prosent av lønna ved ansettelse av delvis uføre i inntil 3 år, og eventuelle tilskudd til attføring. Det er ikke mulig å si opp ansatte som blir uføre de to første årene etter at arbeidsevnen er redusert.

6. *Ingen reduksjon av uføregrad eller stønad for uføre* det første året etter eventuell forbedring av arbeidsevnen gjennom yrkestrening.

7. Satt i gang forsøk der uføre får anvisning til å kjøpe trening og rehabiliteringstiltak og forsøk med *One-stop-shop,* der offentlige instanser er samlet på ett sted.

Systemet med subsidier og bøter (jf. punkt 1) fra 1992 er eksempel på at nederlandske myndigheter tidlig vurderte arbeidsgivere som viktige medspillere i arbeidet med å forebygge og redusere tidlig avgang fra arbeidsmarkedet. Subsidiekomponenten (carrot), særlig lønnstilskudd for å kompensere for antatt redusert arbeidsevne/produktivitet, er et virkemiddel som er mye utbredt også internasjonalt, men den eksplisitte referansen til bøter (stick) representerer en særdeles tydelig påminnelse om at virksomhetene har plikter i tillegg til rettig-

heter. Det viste seg riktignok umulig å implementere systemet med bøter, og det ble derfor, etter sterke protester fra arbeidsgiverne, avskaffet. Dette juridiske intermessoet illustrerer likevel i hvilken grad nederlandske arbeidsgivere har blitt konfrontert med både positive og negative insentiver for å sikre deres deltakelse i sosialpolitikken.

En strengere vurdering av restarbeidsevnen synes å ha gitt resultater i form av redusert uføretilgang (jf. pkt. 2). Det samme gjaldt programmet for revurdering av uførepensjonister (jf. pkt. 3), da det viste seg at mange ikke lenger oppfylte kravene til mottak av pensjon. Ett år etter revurdering hadde hele 22 prosent gjenopptatt arbeidet eller økt antallet arbeidede timer. To av tre måtte imidlertid finne seg annen forsørgelse, enten privat forsørging eller sosialhjelp (NOU 2000:27).

De siste års innstramninger i kriteriene for uførepensjon (pkt. 6 og 7) har redusert effekten av revurdering. Andelen avslag ved søknad om uførepensjon etter ett års sykefravær har økt fra 13 prosent i 1991 til 17 prosent i 1998. Relativt sett er det likevel fremdeles en liten nedgang. Andelen uførepensjonister i den yrkesaktive del av befolkningen er redusert fra elleve prosent i 1993 til 9,7 prosent i 1997 (ibid.).

Reintegreringsloven (pkt. 5) og loven om premiedifferensiering og konkurranse av 1998 (pkt. 4) har imidlertid ikke hatt den forventede effekt (ibid.). Halvparten av arbeidsgiverne sier lovene vil føre til at de øker innsatsen for å forebygge sykefravær og uførhet. Seksti prosent mener også at loven viser hvilken risiko som faktisk er forbundet med å ansette en yrkeshemmet person, og konkluderer med at de negative konsekvensene i form av helseseleksjon, som er nevnt tidligere, antakelig vil overskygge mulige positive reintegreringseffekter (ibid.).

Førtidspensjonering og eldre arbeidstakere

Fra 1975 til 1990 ble yrkesdeltakelsen blant 55–64-åringene i Nederland redusert fra 80 til 30 prosent. Siden midten av 1990-tallet har det imidlertid vært en svak økning, selv om yrkesdeltakelsen blant eldre fremdeles er blant den laveste i EU. Dette gjelder selv om deltidsprosenten i dag er relativt høy.[21] Økningen de senere årene skyldes i første rekke bedringer i arbeidsmarkedet, men myndighetene og partene har også gjort noen grep for å begrense tidligpensjoneringen.

De virkemidlene som i første rekke er benyttet, er oppmuntring til utvikling av mer fleksible, kollektive førtidspensjonsordninger, endringer og innstramnin-

[21] Den høye deltidsprosenten skyldes for 55–59-åringene kollektive avtaler om redusert ukentlig arbeidstid og blant 60–64-åringene avtaler også om delvis (eller gradvis) pensjonering.

ger i de offentlige pensjonssystemene samt oppmuntring til en mer aldersbevisst personalpolitikk på virksomhetsnivå. De offentlige pensjonsordningene ble også gjort mer fleksible, samtidig som ytelsene fra spesielt uførepensjonen og arbeidsledighetstrygden ble redusert, og tersklene for å få slik trygd ble hevet. I tillegg ble det i pensjonssystemet lagt mer vekt på å reintegrere trygdemottakerne og fremme aktivitet, enn på ytelser og garanti av minimumslevestandard for dem som ikke var i stand til eller ikke lenger trengte å jobbe (Delsen og Jacobs 1999 ref. i Midtsundstad m.fl. 2003).[22] Samlet har dette ført til redusert bruk av uførpensjonsordningen, selv om den fremdeles i stor grad brukes i forbindelse med bemanningsreduksjoner (Delsen 2002).

Siden 1998 har myndighetene hatt som ett av sine viktigste mål å øke yrkesdeltakelsen blant eldre (55–64 år) fra rundt 35 prosent til over 50 prosent innen 2030. Hvordan en slik politikk konkret skal utformes, er likevel i hovedsak overlatt til partene i arbeidslivet. Myndighetene har imidlertid kommet med en del innspill: De har blant annet gjort det enklere å redusere antall arbeidstimer eller skifte til en mindre krevende jobb i seniorfasen, uten at dette får urimelige virkninger på de framtidige pensjonsytelsene. Videre har myndighetene stimulert utviklingen av mer fleksible førtidspensjonsordninger ved å endre arbeidsgivers skattefordeler. Myndighetene har også anvendt andre økonomiske insitamenter rettet mot arbeidsgiver i den hensikt å påvirke rekrutteringen av eldre, for eksempel redusert inntektsskatt og premier. Myndighetene ønsker også å innføre et såkalt engangs risikoelement i arbeidsledighetsordningen for arbeidsgivere som sier opp arbeidstakere over 57,5 år. De har også planer om å pålegge arbeidsledige over 55 år å søke arbeid. Dette er likevel ikke vedtatt ennå, da en først ønsker å kartlegge nærmere hvordan arbeidsmarkedet faktisk fungerer for denne aldersgruppen (OECD 2002, Delsen 2002).

Alt i alt er det rimelig å konkludere med at disse og andre endringer i sosiallovgivningen har resultert i en restrukturering av den nederlandske velferdsstaten. Blant annet har arbeidsgiverne fått en mer sentral rolle som sosialpolitiske partnere. Myndighetenes viktigste bidrag i forhold til de kollektive førtidspensjonsordningene og virksomhetenes personalpolitikk har vært å endre rammebetingelsene (Midtsundstad m.fl. 2003). I samarbeidet om å øke aktiviteten har myndighetene og partene ulike roller, og i tråd med den nederlandske forhandlingsmodellen (overlegmode) har en derfor søkt en balanse mellom lovgivning,

[22] Uførepensjonsordningen ble for eksempel strammet inn i 1993, og kravene til hva som må anses som egnet arbeid for arbeidsledige ble utvidet. I 1994 ble også det vi har valgt å kalle retningslinjene for eldre arbeidstakere, som tillot avskjedigelse på grunn av alderen, avskaffet. I 1995 fjernet også trepartsrådet for offentlig sektor (PES) alderskriteriene fra alle sine opplæringsordninger og stillingssystemer. Siden 1994 er det heller ikke lov å ekskludere deltidsarbeidende fra de ulike kollektivt avtalte pensjonsordningene. De får nå en forholdsmessig ytelse.

selvregulering gjennom partssamarbeidet og bruk av økonomiske insentiver (skatteinsentiver) (ibid.).

I 1995 var det bare 20 prosent av virksomheten i Nederland som hadde en aldersbevisst personalpolitikk (Delsen 2002). Som i de fleste andre land, er også deltakelsen i opplæring på arbeidsplassen langt lavere blant eldre enn blant yngre. Det har imidlertid vært en markert økning på dette området fra 1939–94 til 1997–98 (ibid.). Det er likevel bare et fåtall av de kollektive avtalene som inneholder spesielle opplæringsprogrammer for eldre arbeidstakere (eksempler finnes innen metallindustrien og blant tannteknikere). Eldre arbeidstakere har også hatt mulighet til å dra nytte av den tid og de midler som ble avsatt til opplæringsformål i 1999-oppgjøret.[23] Det antas også at personlige utviklingsplaner (POP) vil få økt betydning etter at arbeidstakerne med 2001-oppgjøret fikk rett til utarbeidelse av slike opplæringsplaner, opplæring og et budsjett for å finansiere det. Formålet var å moderere lønnskravene (Midtsundstad et al 2003).

7.2 Oppsummering

I Nederland og Danmark, så vel som i Norge, kan vi observere et skifte i oppmerksomhet: *Fra avgang til aktivering*. Landene har også endret vekten *fra* arbeidstaker til arbeidsgiver (virksomhetsnivå) – arbeidsgiveren og arbeidsplassen er tillagt en utvidet rolle. På dette området har trenden vært klarest i Nederland. Selv om Danmark og Norge også oppmuntrer til økt initiativ og deltakelse fra virksomhetsnivå, er det fremdeles staten som har hovedansvaret for velferdsproduksjonen på de fleste områder. Arbeidsgivernes rolle skal i hovedsak være supplerende.

Norge representerte inntil slutten av 90-tallet et atypisk eksempel, særlig i arbeidet med å motvirke tidlig pensjonering blant eldre arbeidstakere. Danmark og Nederland iverksatte innstramningstiltak allerede fra midten av 1990-tallet, mens Norge utvidet mulighetene for tidlig pensjonering helt fram til 1998. Vi har da også hatt høyere sysselsettingsrater for eldre arbeidstakere på 90-tallet enn Europa for øvrig, og har det også i dag. Tiltak og ordninger for å oppmuntre til aktivisering av langtidssyke og arbeidsledige har derimot vært mange i Norge også på 90-tallet.

[23] De kan for eksempel anvendes i forhold til avtalene om (individuelle) investeringskontrakter, som også inkluderer personlige utviklingsplaner (POP). Slike kontrakter ble det for eksempel enighet om ved Unilever, Akzo, NS (Den nederlandske jernbanen) og i sykehussektoren (ibid.).

En annen markert forskjell mellom landene er hvilke målgrupper myndighetenes inkluderingsinitiativ omfatter. Danskenes appell om et utvidet sosialt ansvar omfatter ikke bare syke, uføre og eldre (hovedmålgruppene i Norge og Nederland), men også arbeidstakere med barn, langtidsledige, sosialklienter og personer med etnisk minoritetsbakgrunn for å nevne noen. Danskene har dermed i langt større grad en Norge og Nederland satt integrering på dagsorden.

Danske og nederlandske erfaringer

Hovedkonklusjoner etter snart ti års satsing er i korte trekk at det danske arbeidsmarkedet har blitt mer rommelig for personer med nedsatt arbeidsevne som er eller har vært tilknyttet arbeidsmarkedet, men at det samme arbeidsmarkedet har blitt mindre rommelig for personer som aldri har hatt en tilknytning til arbeidsmarkedet. Evalueringer tyder også på at virkemidlene for å redusere tidligpensjoneringen og øke rekrutteringen av eldre i Danmark ikke har vært særlig vellykket til nå. Konklusjonen må derfor bli at holdningskampanjer alene ikke ser ut til å være tilstrekkelig for å endre virksomheters atferd på dette området.

Det er vanskelig å isolere enkelteffektene av de ulike tiltakene i Nederland. Mange av dem er dessuten iverksatt i en periode preget av økonomisk vekst og økende sysselsetting. Samtidig har enkelte av tiltakene virket over relativt kort tid, og mange av dem er igangsatt samtidig. En antar likevel at reformene fra 1994 i Nederland, med utvidelse av arbeidsgiverperioden og pålegg om bedriftshelsetjeneste, førte til økt fokusering på forebygging og reintegrering av sykmeldte. Det ble også observert et betydelig fall i sykefraværet fram til 1995/1996.

Særlig interessant, i relasjon til Sandman-utvalgets forslag, og det vi kan øyne som et ris bak speilet i IA-sammenheng, er det at utvidelsen av arbeidsgiverperioden i 1996 i Nederland ikke synes å ha hatt de ønskede effekter på sykefraværsutviklingen. Sykefraværet har tvert om økte fra midten av 1990-tallet fram til 1999. Overgangen fra et offentlig ansvar har dessuten gjort det vanskeligere for uføre og eldre på arbeidsmarkedet. På den annen side synes endringene i finansieringsmodellen å ha bidratt til økt interesse for forebyggingsarbeid på virksomhetsnivå, og ført til økt satsing på arbeidsmiljøtiltak for å redusere sykefraværet og dermed kostnadene forbundet med fravær. Systemet oppfattes likevel som svært sårbart for eventuelle svingninger i etterspørselen etter arbeidskraft.

En strengere vurdering av restarbeidsevnen, som kan oppfattes som en parallell til vektlegging av funksjonsevnen i IA-avtalen, synes å ha bidratt til en reduksjon i antallet uførepensjonister. Det samme gjaldt programmet for revurdering av uførepensjonister.

Siden midten av 1990-tallet har det vært en svak økning i yrkesdeltakelsen blant eldre, selv om den fremdeles er blant den laveste i EU. Økningen de senere årene skyldes i første rekke bedringer i arbeidsmarkedet, men myndighetenes og partenes grep for å begrense tidligpensjoneringen synes også å ha hatt betydning.

FoU-arbeider som ligger til grunn for denne evalueringen

Som nevnt foran i rapporten finnes det per august 2003 relativt få FoU-arbeider som er rettet mot selve IA-avtalen, dvs. studier/evalueringer der en eksplisitt retter oppmerksomheten mot ulike sider ved IA-avtalen. Dette er ikke overraskende, i og med at denne rapporten føres i pennen snaut to år etter at IA-avtalen kom på plass. Det finnes imidlertid en rekke pågående prosjekter som eksplisitt tar utgangspunkt i IA-avtalen (de fleste av disse er virksomhets- og bransjestudier) som det ennå ikke er rapportert fra.

Problemstillinger i kategorien vi har valgt å kalle «eksplisitt fokusering på IA-avtalen» omfatter bl.a. virksomhetsstudier med ulike innfallsvinkler, organisasjonsstudier knyttet til arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenesten, og generelle betraktninger rundt den norske IA-avtalen. De studiene som finnes, er listet under pkt. 1 nedenfor. Denne listen er, så langt vi vet, komplett. Alle disse arbeidene er omtalt i denne rapporten.

På den andre siden er tilfanget av FoU-arbeider med fokusering på IA-avtalens ulike delmål (sykefravær, arbeidstakere med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere) langt større. I denne rapporten har vi neppe vært i stand til å finne eller referere fra *alle* arbeider med relevans for ett eller flere av disse delmålene (jf. diskusjonen i kapittel 2), men under punktene nedenfor presenteres en oversikt over de arbeidene som ligger til grunn for denne studien.

1. Arbeider med eksplisitt fokusering på IA-avtalen (kapittel 3)

Bogen, H. (2003), *Evaluering av Trygdeetatens rolle i avtalen om et mer Inkluderende Arbeidsliv. Erfaringer fra 2002 og utfordringer for 2003*. Arbeidsnotat nr. 3 fra Fafos følgeforskningsprosjekt. Oslo: Fafo (Oppdrag fra Rikstrygdeverket.)

Becken, L. E. (2002), *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter. Forprosjekt*. ECON-rapport nr. 107, 2002. Oslo: ECON Analyse AS. (Prosjekt finansiert av Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram.)

Drøpping, J. A. (2003), *Inkluderende arbeidsliv – inkluderende arbeidsgivere? Et utvalg arbeidsgiveres oppfatninger av sitt «sosiale ansvar»*. Fafo arbeidsnotat. Oslo: Fafo. (Prosjekt finansiert av Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram.)

ECON (2003), *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?* Rapport 2003-047. Oslo: ECON Analyse AS. (Oppdrag fra AAD.)

Falkum, E. (2003a), *Inkluderende organisasjonsformer. Noen refleksjoner om organiseringen av Inkluderende Arbeidsliv*. Arbeidsnotat nr. 1 fra Fafos følgeforskningsprosjekt. Oslo: Fafo (Oppdrag fra Rikstrygdeverket.)

Falkum, E. (2003b), *Trygdeetatens oppfatninger om Inkluderende Arbeidsliv? Premisser for iverksetting av intensjonsavtalen i 2003*. Arbeidsnotat nr. 2 fra Fafos følgeforskningsprosjekt. Oslo: Fafo (Oppdrag fra Rikstrygdeverket.)

Hilsen, A. I. og T. Steinum (2002), *Konturene av nye samarbeidsrelasjoner. Erfaringer fra et prosjekt om inkluderende arbeidsliv*. AFI-notat 2002:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. (Delprosjekt under Norges forskningsråds program Verdiskapning 2010.)

HSH (2003), *Spørreundersøkelse om et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon.

Lie, A., Gudding, I. H., Bjørnstad, O. og Steinar Aasnæss (2003), *Hva blir bedriftshelsetjenestens rolle i «Det inkluderende arbeidsliv»?* Foreløpig rapport (310503). Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt. (Prosjekt finansiert av RTV og NHOs Arbeidsmiljøfond.)

NAVO (2003), *Spørreundersøkelse om erfaringer med IA-avtalen*. Oslo: Arbeidsgiverforeningen NAVO.

SINTEF (2002), *Det gode arbeidsliv – nærmer vi oss?* STF38 A02021. Trondheim: SINTEF IFIM. (Prosjekt på oppdrag fra NHO.)

2. Sykefravær (kapittel 4)

Alna HMS-senter AL (2001/2002), *Sammendragsrapport, STRAKS-prosjektet. Små og mellomstore bedrifter, trygdekontor og aktiv sykmelding*. (Prosjekt finansiert over NHOs Arbeidsmiljøfond.)

Arendal kommune (2002), *Arbeidsmiljøprosjekt med vekt på sykefravær. Erfaringer fra et 2-årig prosjekt gjennomført i Arendal kommune 2000–2002*. Utgitt og finansiert av Arendal kommune.

Bauer, Mog J. Odijk (2003), *Nærværsarbeid. Statoil forpleining.* Kortrapport, 280203. Statoil/Universitet i Bergen. (Prosjekt finansiert over NHOs Arbeidsmiljøfond.)

Dahl-Jørgensen, C. og P. Ø. Saksvik (2002), «Tiltaket utvidet egenmelding». Kap. 7 i A. Mikkelsen (red.).

Engbers, M. og B. Veiersted (2003), *Rapport fra ekspertkonferanse om funksjonsvurdering 27.-28. januar 2003.* STAMI-rapport nr. 4, 2003. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.

Fyhn, A. B. (2002), *Sykefravær i butikker innenfor COOP : Evaluering av tiltakene kollektiv bonus og utvidet egenmelding*. Fafo-rapport nr. 389. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Oppdrag fra Samarbeidsrådet LO-SamFo og toppfinansiering fra RTV.)

Hauge, L. og O. A. Opdalshei (2000), «Svangerskap og sykefravær». *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 1, 2000.

Fleten, N. (2003), *Et år med utvidet egenmelding i Kristiansand kommune. Har systematisk oppfølging på arbeidsplassen påvirket sykefraværet?* Prosjektrapport nr. 4. Universitetet i Tromsø: Institutt for samfunnsmedisin. (Prosjekt finansiert av RTV gjennom programmet *Forsøksvirksomhet i trygdesektoren*.)

Mikkelsen, A., red. (2002), *Tiltak mot sykefravær*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.

Morland, B. (2002), *Gravid – og hva så? Om sykefravær og tiltak for gravide i jobb*. Temahefte. Oslo: Idébanken for sykefraværsarbeidet.

Nergaard, K., N. M. Kristiansen Skalle og B. Jordfald (2003), *Gravid og i jobb. Bedriftenes politikk for tilrettelegging av arbeidet for gravide arbeidstakere*. Fafo-rapport nr. 413. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Prosjekt finansiert av bl.a. NFR, NHOs Arbeidsmiljøfond, LO og Barne- og familiedepartementet.)

Nordberg, M. og K. Røed (2002), *Utstøting fra arbeidsmarkedet og tiltaksapparatets rolle*. Rapport 2002:2. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. (Prosjekt finansiert av AAD)

Saksvik, P. Ø. og C. Dahl-Jørgensen (2002), «Tiltaket lederutvikling». Kap. 11 i A. Mikkelsen (red.).

Sund, T. (2002), *Metode for kartlegging av arbeidskrav og funksjonsevne for sykmeldte arbeidstakere*. Kortversjon. Rapport 2002:48. Helse og Sikkerhet BA. (Prosjekt finansiert over NHOs Arbeidsmiljøfond)

Sundby, A. (2002), *Godt sykefraværsarbeid. Med eksempler fra virksomheter som har lykkes i sykefraværsarbeidet*. Temahefte. Oslo: Idébanken for sykefraværsarbeidet.

3. Arbeidstakere med redusert funksjonsevne (kapittel 5)

Aetat (2003), *Fleksibel jobb. Årsrapport for 2002*.

Aker Stord (2002), *Revitalisering av bedriftsintern attføring ved Aker Stord AS*. Kortrapport (prosjektnr. S-2032). (Prosjekt finansiert over NHOs Arbeidsmiljøfond)

Andreassen, J. og T. Lorentzen (2002), *Vi går et stykke vei sammen med dem, ikke for dem. En kartlegging av arbeidsmarkedstiltaket arbeidsforberedende trening – AFT*. Fafo-rapport nr. 384. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Prosjekt finansiert av AAD.)

Berg, H. (2001), «Mer eller mindre lønnstilskudd – har det noen betydning?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2, 2001. (Populærvitenskapelig framstilling av ECON-rapport nr 29, 2001: *Gir lønnstilskudd jobb?*)

Børing, P. (2002a), *Norsk og internasjonal forskning om yrkesrettet attføring*. ISF-rapport nr. 10, 2002. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. (Prosjekt finansiert over Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram.)

Børing, P. (2002b), «Varighet av yrkesrettet attføring: Kommer yrkeshemmede arbeidssøkere i jobb?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2, 2002. (Artikkel basert på prosjekt i regi av Norges forskningsråds Arbeidslivsprogram)

Kann, I. C. og O. A. Opdahlshei (2001), «Uførepensjonisters yrkesdeltakelse.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 2, 2001.

Krokstad, S., R. Johnsen og S. Westin (2002), «Medisinske og ikke-medisinske risikofaktorer for uførepensjon.» *Tidsskrift for Den norske lægeforening* nr. 15, 2002.

Spjelkavik, Ø, K. Frøyland og T. Skardhamar (2002), *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom arbeid med bistand*. AFI-rapport 2003:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. (Oppdrag fra Aetat Arbeidsdirektoratet)

Torvatn, H. og T. Annfelt (1999), *Effekter av systemrettet attførings- og sykefraværsarbeid – en evaluering av Arbeidslivstjenesten*. STF38 A99509. Trondheim: SINTEF IFIM. (Prosjekt på oppdrag fra AAD)

4. Eldre arbeidstakere/pensjonering (kapittel 6)

Blekesaune, M. og E. Øverbye (2001), *Levekår og livskvalitet hos uførepensjonister og mottakere av avtalefestet pensjon. Om overgangen til førtidspensjon*. NOVA rapport 10/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Blickfeldt, J. F. (2002), *En framtid som lærer? En studie i utviklingsarbeid ved åtte skoler med ikte på kvalitativ forbedring og forlenging av yrkeskarrieren.* Rapport 3/2002. Oslo: Arbeidsforskningsinstitutttet.

ECON (2003), *Er seniorer god butikk?* Rapport 2003-045. Oslo: ECON analyse og Senter for seniorpolitikk.

Halvorsen, A., Lysgård, H. K. og Olsen, T. (2002), *Når løsninger på arbeidsplassen blir nasjonale problemer: Om tidlig avgang fra arbeidslivet*. FoU-rapport 2002:4. Kristiansand: Agderforsning.

Hærnes, E., Røed, K. og Strøm, S. (2000), *Yrkesdeltakelse, pensjoneringsatferd og økonomiske insentiver*. Rapport 4/2002. Oslo: Frischsenteret.

Idébanken for sykefraværsarbeid (2003), *Drastisk nedgang i AFP!* Artikkel av Tove Mette Pedersen på ideébankens nettsider (http://www.idebanken.no).

Iversen, S., Lauvdal, T., Lahn, L.C. og Eikeland, O. (2000), *Livsfasetilpasset personalpolitikk – Seniorperspektivet.* AFI-rapport 5/2000. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Midtsundstad, Tove (2003b), *Seniorpolitikk i staten. En foreløpig beskrivelse av tiltak, holdninger og noen erfaringer hos arbeidsgivere og arbeidstakere.* Fafonotat 2003: . Oslo: Fafo.

Midtsundstad, Tove (2003a), «Yrke bestemmer avgangen. En beskrivelse av tidligpensjonering blant statsansatte.» *Søkelys på arbeidsmarkedet, 2003, 19(1):103-112*

Midtsundstad, Tove (2002a), *AFP-pensjonisten: Sliten - eller frisk og arbeidsfør ? En analyse av tidligpensjonering og bruk av AFP i privat sektor*. Fafo-rapport 385. Oslo: Fafo

Mykletun, A., Mykletun, R.J. og Solem, P.E. (2000) *Holdninger til alder og arbeid i kommunesektoren. Muligheter for å motvirke tidlig yrkesavgang*. KLP-rapport 2000. Oslo: KLP forsikring.

Senter for seniorpolitikks eksempelsamling. *Linjegods gir full seniorpakke.* http://www.seniorpolitikk.no

Senter for seniorpolitikk eksempelsamling. *Statens arbeidsmiljøinstitutt: Tidskonto gir pust i bakken.* http://www.seniorpolitikk.no

Solem, Per Erik (2001), *For gammel? Kunnskapsstatus om aldring, arbeid og pensjonering.* NOVA rapport 4/01. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Solem, P. E. (2001), «Diskriminering av eldre i arbeidslivet.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2001, 17(1):93-99.

Solem, Per Erik (2002), *Yrkesliv, aldring og livsløp: Arbeidsmiljø og personalpolitikk. Resultater fra et forskernettverk 1995 – 2001.* Oslo: NOVA/SSP.

5. Utvalgte internasjonal FoU-arbeider med problemstillinger som er relevante for den norske IA-avtalen (kapittel 7)

Boll, Joachim & Anette Kruhøffer (2002), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2002*. Rapport 02:20. København: Socialforskningsinstitutet.

Midtsundstad, T., A. B. Djuve og J. A. Drøpping (2003), *Inkluderende arbeidsliv på norsk. En beskrivelse av tiltak rettet mot eldre arbeidstakere og etniske minoriteter i Norge, med sideblikk til Nederland og Danmark*. Fafo arbeidsnotat 2003:11. Oslo: Fafo.

NOU 2000: 27, *Et inkluderende arbeidsliv.*

Kvist, Jon red. (2002), *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*. Rapport 02:17. København: Socialforskningsinstituttet.

Socialforksningsinstituttet (2002), *Danske arbejdspladser – Plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed.* Rapport 02:6. København: Socialforskningsinstituttet.

Oorschot, W. Van (1998), «From Solidarity to Selectivity: The Reconstruction of the Dutch Social Security System 1980-2000.» *Social Policy Review*, Volume 10.

Øvrige referanser

AAD (2001), *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv.*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

AAD (2002), *Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – hvordan virksomheter og myndigheter skal gå fram i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Anker, M. M. (2002), *Litteraturoversikt over årsaker til sykefravær*. Notatserie i helseøkonomi nr. 1, 2002. Bergen: Program for helseøkonomi, Universitetet i Bergen.

Bemelmans-Videc, M. L., R. C. Rist og E. Vedung, red. (1998), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

Boll, J. og A. Kruhøffer (2002), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2002*. SFI-rapport nr. 20, 2002. København: Socialforskningsinstituttet.

Dahl, S. Å. (1999), «Uføre- og førtidspensjonering». I: H. T. Hansen, red., *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. SNF-rapport 12/99, Bergen: SNF.

Delsen, L. (2002), «Active strategies for older workers in the Netherlands». I: M. Jebsen, D. Foden og M. Hutsebaut, red., *Active strategies for older workers*. Brussel: ETUI.

Drøpping, J. A., B. Hvinden og W. Van Oorschot (2000), «Reconstruction and Reorientation: Changing Disability Policies in The Netherlands and Norway». European Journal of Social Security, Volume 2 (1): 36–68.

Drøpping, J.A., B. Hvinden og W. van Oorschot (1999), «Reconstruction and Reorientation. Changing Disability Policies in the Netherlands and Norway». *European Journal of Social Security*, nr. 1, vol. 2.

Elstad, J. I. (2003), «Livsstil, arbeidsmiljøbelastninger og helseulikheter blant 55-åringe menn.» *Tidsskrift for den norske lægeforening* nr. 16, 2003: 2289-91.

Goetschy, J. (2000), «The European Union and National Social Pacts: Employment and Social Protection put to the Test of Joint Regulation». I: G. Fajertag og P. Pochet, red., *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brüssel: European Trade Union Institute.

Hansen, H. (2002), «Active strategies for older workers in Denmark». I: M. Jepsen m. fl., red. *Active Strategies for Olders Workers in the European Union*. Brussel: European Trade Union Institute.

Hartog, J. (1999), *Whither Dutch Corporatism? Or: A Turbulent Tango for Market and State*. Institute for Research on Poverty Discussion Paper no. 1197–99.

Hilt, B., K. Kvenild og H. Stenersen (2003), «Arbeidsrelaterte sykdommer i allmennpraksis.» *Tidsskrift for Den norske lægeforening* nr. 15, 2003.

Holt, H. (1998), *En kartlægning af danske virksomheders sociale ansvar*. Rapport 98:1. København: Socialforskningsinstituttet

Holte, H. H., S. Krokstad og P. Magnus (2000), *Årsaker til uførepensjonering*. Rapport nr. 5, 2000 fra Folkehelsa. Oslo: Statens institutt for folkehelse.

Jebsen, M., Foden, D. og Hutsebaut, M. (2002), *Active Strategies for Older Workers*. Brussel: European Trade Union Institute.

Kruhøffer og J. Høgelund (2001), *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2001*. SFI-rapport nr. 1, 2002. København: Socialforskningsinstituttet.

Leira, H. L. (2002), *Arbeidslivet til skade og gagn* (omtale av SINTEFs rapport *Det gode arbeidsliv – nærmer vi oss?*). Kronikk i Adresseavisen 31. oktober 2002.

Løken, J. (2002), *Aktiv sykmelding – hva, hvorfor og hvordan?* Temahefte, Idébanken. Oslo: Idébanken for sykefraværsarbeidet.

Lødemel, I. og H. Trickey, red. (2000), *An Offer You Can't Refuse: workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press.

Midtsundstad, T. (2002b), *Vi har ikke bruk for deg lenger…. Tidlig pensjonering og bruk av AFP blant ingeniører*. Fafo-notat 2002:13. Oslo: Fafo.

NOU 2000: 27, *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv.* («Sandman-utvalget») Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

NOU 2001: 22, *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. («Manneråk-utvalget») Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Nyman, K., E. Palmer og S. Bergendorff (2002), *Den svenska sjukan*. ESO-rapport. Stockholm: Ekspertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Nørve, S. (2000), *Programmet «Forsøksvirksomhet i trygdesektoren»*. Prosjektrapport 291. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.

OECD 2000: *Reforms for an Ageing Society.*

Olsen K. M. og A. Mastekaasa (1997), *Forskning om sykefravær – en oppsummering og vurdering av perioden 1980-96*. ISF-rapport 1997:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Quade, T. (2001), *Tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet*. Rapport 2001:7. København: Socialforskningsinstituttet.

Rosdahl, A. (2002), *The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark*. The Open Labour Market Working Paper 2002: 10. København: Socialforksningsinstituttet.

RTV (2002), *Gjennomsnittlig pensjoneringslader i Norge 1970 – 2001*. Rapport 06/2002.

RTV (2002), *Trygdeetatens arbeidslivssenter – senter for inkluderende arbeidsliv*. (Presentasjonshefte av arbeidslivssentrenes arbeidsoppgaver.) Oslo: Rikstrygdeverket.

RTV (2003a), *Inngåtte IA-avtaler per 05.07.03*. Oslo: Rikstrygdeverket (fra www.trygdeetaten.no)

RTV (2003b), *Inngåtte IA-avtaler per 19.02.03*. Oslo: Rikstrygdeverket (fra www.trygdeetaten.no)

Solem, P. E. (red.) (1994), *Yrkesliv, aldring og livsløp. Arbeidsmiljø og personalpolitikk. Program for FOU-virksomhet i 1995-2000.* Oslo: Senter for Senior Planlegging.

SSB (2003), *Tapte dagsverk på grunn av egenmeldt og legemeldt sykefravær for arbeidstakere 16-69 år, i prosent av avtalte dagsverk, etter kjønn. Kvartalstall. 2000-2003*. Oslo: Statistisk sentralbyrå (fra www.ssb.no).

St.meld nr. 50 (1998-99), *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Tikkanen, T., Lahn, L. C., Withnall, A., Ward, P & Lyng, K. (2002), *Working life changes and training of older workers.* Oslo: VOX.

Torvatn, H. (2002), *Arbeidsmiljø i Norge omkring år 2000*. Temahefte, Idébanken. Oslo: Idébanken for sykefraværsarbeidet.

Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Mandatet for prosjektet det rapporteres fra her har vært å oppsummere og vurdere resultatene fra FoU-prosjekter som kan være relevante i forbindelse med en evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Ettersom få av disse prosjektene er gjennomført som effektevalueringer, er det vanskelig å konkludere entydig med hensyn til hvilke samlede resultater som kan forventes av IA-avtalen på lengre sikt. Til tross for usikkerheten knyttet til tiltakseffekter, mener vi det er grunnlag for å si at IA-avtalen så langt har stimulert til økt oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom trekk ved arbeidslivet og utstøtingsmekanismer – og at IA-avtalen har bidratt til å heve bevisstheten rundt hva som kan fremme et mer inkluderende arbeidsliv. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad oppmerksomheten rundt inkluderende arbeidsliv vil kunne manifestere seg i mer aktiv og inkluderende fastholdelses- eller rekrutteringspolitikk på virksomhetsnivå.

Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 417
ISBN 82-7422-407-8
ISSN 0801-6143