

Hanne Bogen

Vi kan alltid rope på han Per

Erfaringer med Samhandlingsmodellen i arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv

Arbeidsnotat 7 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

Hanne Bogen

Vi kan alltid rope på han Per
Erfaringer med Samhandlingsmodellen i arbeidet
med et mer inkluderende arbeidsliv

Arbeidsnotat 7 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

© Fafo 2005
ISSN 0804-5135

Forord

Trygdeetaten ved Rikstrygdeverket (RTV) fikk i 2001 i oppdrag fra Regjeringen å bistå partene i arbeidslivet med å realisere målene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, som ble undertegnet høsten 2001. Fafo har siden 2002 vært engasjert av RTV for å følgeforske Rikstrygdeverkets bistandsinnsats. I de snart tre årene følgeforskningen har pågått, har ulike aspekter ved Rikstrygdeverkets satsing blitt belyst. Dette notatet er ett av flere som er utarbeidet som ledd i denne følgeforskningen.¹ Notatet tar for seg erfaringene med utprøving av et forsterket samarbeid innad i trygdeetaten, Aktivitetsprogrammet, rettet mot et utvalg IA-virksomheter. Målsettingen er å utprøve nye måter å samarbeide på ut fra en ”Samhandlingsmodell” for etaten, for at IA-virksomhetene skal få en best mulig oppfølging av etaten. Notatet bygger i hovedsak på intervjuer med et utvalg av deltakerne i Aktivitetsprogrammet og innbefatter intervjuer både med representanter for trygdeetatens egne enheter og IA-virksomheter som får bistand av disse. Det er også gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til alle arbeidslivssentrene som er med i dette programmet. Undersøkelsen er gjennomført av Leif Moland og Hanne Bogen, mens sistnevnte har utarbeidet notatet. Leif Moland og Eivind Falkum ved Fafo har gitt kommentarer til notatet.

Tittelen på notatet er et utsagn fra en av virksomhetslederne som er med i Aktivitetsprogrammet og uttrykker en gjennomgående holdning blant mange av virksomhetslederne til den nærere oppfølgingen fra trygdeetaten som programmet har avstedkommet.

Fafo, mars 2005

¹ Notatene finnes på Fafos hjemmeside: www.fafo.no

Innhold

Forord	3
1 Aktivetsprogrammet	5
Bakgrunn for Aktivetsprogrammet	5
Fafos følgforskning av Aktivetsprogrammet	7
Organiseringen av Aktivetsprogrammet.....	9
2 Samhandlingsteamenes organisering og arbeid	12
Arbeidsdelingen internt i teamet	13
Kommunikasjonen innad i teamet	15
Prioritering av virksomheter	16
Organisering etter virksomhet	17
Hjelpemiddelsentralenes rolle	17
3 Teamdeltakernes egne vurderinger av teamordningen	19
Tverrfaglig samarbeid faglig stimulerende og kvalitetsfremmende	19
Samarbeidet letter oppfølgingen av arbeidstakerne i virksomhetene.....	20
Mer IA-arbeid for trygdekontoransatte – hvordan prioritere?	21
4 Virksomhetenes vurdering av teamenes arbeid	22
Virksomhetene positive til økt intern samordning.....	22
Kontaktpersoner viktig.....	23
Økt service fra etaten.....	23
5 Registreringsundersøkelsen	24
Resultater fra registreringene.....	25
Oppsummering.....	31
6 Erfaringer og utfordringer	31
Hva har virket?	31
Utfordringer.....	32
Referanser	33

1 Aktivitetsprogrammet

Aktivitetsprogrammet var et kompetansetiltak i trygdeetaten i 2004, igangsatt av Riks-trygdeverkets Prosjekt for inkluderende arbeidsliv. Programmet tok utgangspunkt i ”Samhandlingsmodellen” for IA-samarbeid mellom arbeidslivssenter, trygdekontor og hjelpemiddelsentral. Dette samarbeidet er beskrevet i etatens rolledokument for IA-arbeidet.² Modellen står sentralt i utviklingen av en økt virksomhetsorientering i etatens tjenestetilbud. Aktivitetsprogrammet har vært en utprøvingsarena for bruk av ”Samhandlingsmodellen” og en støtteaktivitet for etablering av samhandlingsteam i det lokale IA-arbeidet. Programmet var samtidig en oppfølging av Trygdekontorprogrammet som ble gjennomført av Prosjekt for inkluderende arbeidsliv i 2003.

Bakgrunn for Aktivitetsprogrammet

Trygdeetaten fikk ved inngåelsen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (heretter IA-avtalen) en sentral rolle i å bistå partene i arbeidslivet med å nå de tre målene i avtalen.³ I løpet av de tre årene avtalen har løpt (siden høsten 2001), har trygdeetaten ved Rikstrygdeverket og dets Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (PflA) i gang satt en rekke aktiviteter som skal understøtte virksomhetenes arbeid med å bli mer inkluderende. En av de aktivitetene som ble igangsatt i 2004 var Aktivitetsprogrammet.

Samhandlingsmodell

Som ledd i trygdeetatens bistandsrolle, har Rikstrygdeverket (RTV) ønsket å utvikle arbeidsmodeller som bidrar til at trygdeetatens ulike enheter samarbeider best mulig om denne oppgaven. Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (PflA) har igangsatt Aktivitetsprogrammet for å utprøve modeller for en mer samlet IA-satsing fra trygdeetatens side, rettet mot et mindre utvalg IA-virksomheter. Programmet skal stimulere til at trygdeetatens IA-aktører i større grad tar i bruk en *samhandlingsmodell* når de bistår virksomhetene og at etatens IA-aktører legger en *teamtenkning* til grunn for sin samhandling rundt den enkelt IA-virksomhet. Det har fra RTVs side vært ansett som en suksessfaktor i forhold til etatens IA-mandat (dvs. å bistå virksomhetene i å nå de IA-målene de har satt seg) at arbeidslivssentrene, trygdekontorene og hjelpemiddelsentralene finner gode måter å samhandle på slik at de *sammen* bidrar til å understøtte IA-prosessene i IA-virksomhetene. Det anses som spesielt viktig at de tre trygdeenhetene finner måter å samarbeide på som *understøtter* og *kompletterer* hverandre ut fra de faglige og arbeidsmessige ståstedene de har: arbeidslivssentrene som i hovedsak IA-rådgivere overfor virk-

² Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (2004): Inkluderende arbeidsliv. - En samlet beskrivelse av trygdeetatens roller, ansvar, oppgaver.

³ Mer om avtalen kan leses på trygdeetatens hjemmeside:
<http://www.trygdeetaten.no/Arbeidsliv/pdf/intensjonsavtale.pdf>

somhetene, trygdekontorene som ansvarlige for den individuelle oppfølgingen av sykmeldte og trygdede og hjelpemiddelsentralene som fagkompetansen på området for hjelpemidler og arbeidsplassstilrettelegging. Kontaktpersonen fra arbeidslivssenteret skal i hovedsak ta seg av systemrettede saker, men i vanskelige enkeltsaker kan kontaktpersonen også bidra med rådgiving ut fra sin mer overordnede kunnskap om hvordan slike saker kan løses.

Det har vært presisert fra PflA at teamtenkning ikke innebærer at samhandlingen foregår i form av fasttømrede team, men at man prøver å finne frem til samhandlingsmåter som har teamets karakter og at man utnytter hverandres kompetanse på en hensiktsmessig måte. I dette ligger at man faktisk samhandler i forhold til virksomhetene og altså koordinerer sin aktivitet mot virksomhetene. På denne måten ønsker man å bidra til at virksomhetene møter en mer samstemt og koordinert trygdeetat enn om etatens ulike instanser handler overfor virksomhetene hver for seg.

Det påpekes at det er viktig at IA-virksomhetene opplever trygdeetaten som effektiv; også derfor er det viktig at etatens egne enheter samordner sin aktivitet mot virksomhetene slik at ikke etatsinterne rutiner virker forsinkende på saksbehandlingen.

Kompetanseutvikling

Alle enheter i trygdeetaten har i løpet av de siste årene vært igjennom en kompetanseheving som skal sette dem bedre i stand til å ivareta IA-oppgaven. Ansatte i arbeidslivssentrene har siden 2002 vært igjennom et omfattende fagopplæringsprogram for å styrke IA-kompetansen. Mange av de trygdekontoransatte var i 2003 igjennom et liknende, men ikke like omfattende, program. Også hjelpemiddelsentralene har gjennomgått en liknende kompetanseutvikling.

Styringssignaler

Rikstrygdeverket har i flere sammenhenger forsøkt å stimulere enhetene i etaten til økt samhandling. I styringsdokumentet Mål- og prioriteringer 2004 blir det påpekt at denne arbeidsformen er nødvendig for å gi et koordinert og enhetlig tilbud til brukerne, dvs. virksomhetene.⁴ Også i Trygdekontorprogrammet, som ble gjennomført i 2003, ble denne arbeidsformen presentert. Aktivitetsprogrammet kan dermed ses som en oppfølging av Trygdekontorprogrammet. I rolledokumentet for trygdekontorene fra 2003 blir det også oppfordret til et samarbeid i tråd med den s.k. Samhandlingsmodellen, som en rammemodell for etatssamarbeidet.⁵ Oppfordringen ble gjentatt i 2004, både i et felles rolledokument for alle enhetene i etaten og i et tillegg til Mål- og disponeringsdokumentet for 2004.⁶ Man har fra trygdeetatens side ikke ønsket å anbefale bestemte arbeidsmodeller, men lagt opp til at dette bør utvikles lokalt og gjerne kan variere ut fra lokale forutsetninger. Det er også viktig å være klar over at IA-virksomheten ikke inngår i tea-

⁴ RTV (2003): Mål og prioriteringer 2004.

⁵ PflA (2003). Inkluderende arbeidsliv- trygdekontorets rolle, ansvar, oppgaver.

⁶ PflA (2004): Inkluderende arbeidsliv - En samlet beskrivelse av trygdeetatens roller, ansvar, oppgaver og RTV (2004): Tillegg til mål- og disponeringsbrev 2004 av 05.07.04.

met, men at teamet eller teamtenkningen skal bidra til at virksomheten får en bedre oppfølging fra trygdeetaten.

Teamorganiseringen allerede i gang

Teamorganiseringen eller teamtenkningen var allerede kommet godt i gang i en del fylker forut for Aktivitetsprogrammet. Programmet har altså til hensikt å styrke den aktiviteten som trygdeetaten allerede driver for å bistå arbeidslivet i IA-arbeidet og representerer slik sett ikke noe grunnleggende nytt i forhold til måter man en del steder allerede samhandler på i etaten.

Fleksible arbeidsmåter

Måten etatens enheter samhandler på behøver ikke bestå i at man avholder en rekke møter mellom de ulike enhetene. Det ville binde opp mye tid, særlig tatt i betraktning de store avstandene i deler av landet. I trygdeetatens rolledokument for samarbeidet internt i etaten sies det at ”det må vurderes ut fra hensiktsmessighet om en legger opp til faste teammøter, mailkontakt, telefonkontakt eller andre møteplasser/samarbeidsformer.”⁷

Teamkoordinator

For å sikre at samhandlingen er mest mulig koordinert, skal virksomhetens kontaktperson i arbeidslivssenteret fungere som *teamkoordinator* innad i teamet og bringe behov og ønsker fra virksomheten inn i teamet. I dette ligger at kontaktpersonen har et hovedansvar for å kople sammen de andre instansene og for at de samordner sin aktivitet.

Virksomhetene skal bli selvhjulpne

I samhandlingen overfor virksomhetene pekes det også på at virksomhetene gradvis bør bli mest mulig selvhjulpne i sitt IA-arbeid. Særlig er det viktig at kontaktpersonen fra arbeidslivssenteret har dette i tankene i sin rådgivning overfor virksomhetene. Dette er ikke bare viktig fordi IA-avtalen er en avtale mellom partene i arbeidslivet og at hensikten med avtalen er at arbeidslivet selv skal bli mer inkluderende. Også med tanke på den arbeidsmengden arbeidslivssentrene og trygdeetaten ville stå overfor dersom virksomhetene blir altfor avhengige av dem for å opprettholde sitt IA-arbeid, er det nødvendig å finne en balanse mellom hjelpsomhet og kompetanseoverføring til virksomhetene selv.

Fafos følgeforskning av Aktivitetsprogrammet

Fafo har vært engasjert av Rikstrygdeverket (RTV) som følgeforskere av RTVs Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (PflA) siden 2002. Følgeforskning vil si at i stedet for å evaluere trygdeetatens håndtering av IA-satsingen i etterhånd, etter at denne satsingen er avsluttet, har vi fulgt prosjektets håndtering av satsingen gjennom hele prosessen, fra

⁷ PflA (2004): Inkluderende arbeidsliv - En samlet beskrivelse av trygdeetatens roller, ansvar, oppgaver. (Heretter omtalt som Rolledokumentet 2004.)

oppstart til årsskiftet 2004/2005.⁸ Følgeforskningen har dreid seg om en prosessevaluering mer enn en effektevaluering. Fafos rolle har ikke vært å undersøke i hvilken grad IA-avtalens mål har blitt oppfylt,⁹ men å vurdere den organisasjonen trygdetaten har bygget opp for å ivareta sitt IA-mandat. Fokuset i denne følgeforskningen har variert fra år til år, avhengig av hvilke områder PflA har ønsket nærmere belyst.¹⁰

Fafo har i 2004 bl.a. hatt i oppgave å følge Aktivitetsprogrammet. Fafos rolle har ikke vært å designe programmet som så skal evalueres ut fra vitenskapelige kriterier, men mer vært observatørens rolle mens programmet har pågått. Fafo har heller ikke plukket ut de virksomhetene som deltar i programmet. Fafos følgeforskning er mer å regne som en kartlegging av hvordan trygdeetatens egne enheter og aktører lokalt tar i bruk Samhandlingsmodellen og om disse aktørene anser denne modellen i dens ulike utforminger som egnet til å øke måloppnåelsen på sikt, enn en tradisjonell effektevaluering, dvs. hvordan programmet har bidratt til resultatoppnåelse i forhold til IA-målene.

Fafos rolle i forhold til Aktivitetsprogrammet har vært flersidig:

- 1) Vi har deltatt på ulike typer av samlinger i RTVs regi for deltakerne i programmet, både samlingene for programmets koordinatorene og ressurspersoner og samlingene for samhandlingsteamene.
- 2) Vi har foretatt en kvalitativ studie i form av intervjuer med et mindre utvalg samhandlingsteam og med den IA-kontakten i virksomheten som teamet er organisert rundt.
- 3) Vi har gjennomført en registreringsundersøkelse til alle samhandlingsteamene for å kartlegge mulighetene for måloppnåelse i forhold til delmålene i IA-avtalen.

I den kvalitative studien (punkt 2) ble 2 regioner (som består av flere fylker) plukket ut for nærmere undersøkelse. Det gjelder en region i nord og en region i sør. Til sammen 4 fylker i disse regionene inngår i studien. I disse fylkene ble så hhv. tre og fire samhandlingsteam og tilhørende IA-virksomheter, til sammen sju enheter (en enhet består dermed av samhandlingsteamet og virksomheten), besøkt. Vi har forsøkt å få til en spredning på både offentlige og private virksomheter og både nordlige og sørlige fylker er representert. Fafos undersøkelse er altså svært begrenset i forhold til de totalt 115 samhandlingsteamene som er etablert rundt om i landet. Den foregir derfor bare å være et første spadestik i kartleggingen av erfaringer og modellmangfold. Våre funn har imidlertid vært fremlagt for samlinger for Aktivitetsprogrammet i alle regionene og tilbakemeldingen derfra har vært at mange av påpekningene har gyldighet rundt om i landet. Vi har også hatt anledning til å møte andre team ved deltakelse på regionale samlinger (se under) enn de sju som ble nærmere studert på de regionvise samlingene (punkt 1), og slik fått et bredere inntrykk enn om vi bare hadde besøkt de sju teamene.

⁸ PflA ble ved årsskiftet 2004/2005 nedlagt i den forstand at aktiviteten opphørte å være et prosjekt og ble i stedet integrert i trygdeetatens ordinære virksomhet.

⁹ Dette har mange andre instanser, bl.a. Statistisk Sentralbyrå, tatt seg av.

¹⁰ Andre deler av følgeforskningen dokumenteres i andre publikasjoner. Mer om Fafos følgeforskning for RTV og PflA fremgår av publikasjoner på Fafos hjemmeside.

De sju teamene som ble plukket ut, fikk vite på forhånd at de ville bli gjenstand for en nærmere oppfølging enn de øvrige teamene. En antakelse kan være at disse teamene, fordi de visste at de ville bli fulgt opp av forskere, har lagt seg ekstra i selen for å vise at de samhandler på en hensiktsmessig måte og ”står mer på” overfor sin virksomhet og at de kanskje av den grunn er de best fungerende av teamene i Aktivitetsprogrammet. Vårt inntrykk er at dette kanskje kan gjelde for en del av teamene, men ikke for alle, i og med at flere hadde en svært sen oppstart.

Vi har valgt å anonymisere både fylker og virksomheter fordi hensikten med undersøkelse ikke er å rose eller rise konkrete samhandlingsteam eller virksomheter for å gjøre en god, alternativt dårlig jobb, men snarere få frem viktige problemstillinger som kan være av nytte for å styrke trygdeetatens IA-arbeid rundt om i landet.

Suksessfaktorer

Slik vi ser det, kan det trekkes frem fire faktorer som er viktige for at Samhandlingsmodellen skal lykkes:

- 1) En god rollefordeling mellom arbeidslivssenter, trygdekontor og hjelpemiddelsentral.
- 2) Praktiske kommunikasjonsmåter disse imellom og med IA-virksomhetene.
- 3) At alle trygdeetatens enheter har tilstrekkelig kunnskap om IA og om hverandres arbeidsfelter og arbeidsmåter.
- 4) At det skjer en kompetanseoverføring til IA-virksomhetene slik at disse blir mest mulig selvhjulpne.

I det følgende vil vi presenterer en del erfaringer med å ta i bruk Samhandlingsmodellen innad i trygdeetaten. Først vil vi gå nærmere inn på hvordan Aktivitetsprogrammet har vært organisert og hvordan det inngår i den øvrige aktiviteten i etaten. I kapittel 2 presenterer vi så våre funn i forhold til teamorganiseringen. I kapittel 3 tar vi for oss teamdeltakernes egne erfaringer med denne måten å arbeide på, for så i kapittel 4 å presentere virksomhetenes erfaringer. I kapittel 5 presenterer vi Registreringsundersøkelsen, en spørreundersøkelse som omfatter alle teamene i Aktivitetsprogrammet. Kapittel 6 sammenfatter erfaringene med programmet og reiser noen utfordringer.

Organiseringen av Aktivitetsprogrammet

Aktivitetsprogrammet ble igangsatt våren 2004 da et skriv gikk fra RTV til alle fylkes-trygdedirektørene om at man ønsket at Samhandlingsmodellen ble utprøvd. Programmet var ment som utprøving av arbeidsmetoder der en teamtenkning ligger til grunn. Programmet rettet seg mot et mindre utvalg av IA-virksomhetene. Tanken var at denne utprøvingen skulle kunne bidra til å utvikle hensiktsmessige samhandlingsmodeller som kan tas i bruk av alle etatens enheten i arbeidet med IA-virksomhetene.

Målsetting

Målsettingen med programmet ble definert som følger: ”Målet med Aktivitetsprogrammet er å gi støtte og inspirasjon til teamene i deres arbeid med å bruke Samhandlingsmodellen, for derigjennom å bidra til at IA-virksomhetene når sine målsettinger på delmål 1, 2 og 3”.

Regioninndeling

Programmet ble organisert slik at landet ble delt inn i 6 regioner. Arbeidet i hver av regionene ble organisert av en regiongruppe som ble koordinert av en representant for PflA. Hver av regiongruppene hadde også knyttet til seg ressurspersoner fra to av fagdelingene i RTV (hhv. Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen, OSA, og Helse- og rehabiliteringsavdelingen, HRA). I tillegg var to representanter for hvert av fylkestrygdekantorene med i regiongruppen. Disse to representantene skulle ha en sentral oppgave i å formidle erfaringer fra Aktivitetsprogrammet til andre medarbeidere i fylket slik at erfaringene kan komme alle som arbeider med IA-rettet arbeid i etaten til gode, også i arbeidet med virksomheter som ikke har inngått IA-avtale.

Regionvise samlinger

Regiongruppene skulle organisere regionvise samlinger for trygdeetatens deltakere i programmet og mellom disse samlingene fungere som ressursgrupper for samhandlingsteamene. Det ble avholdt en oppstartsamling i hver av regionene på forsommeren 2004 (samling 1) og en ny samling i månedskiftet oktober/november 2004 (samling 2). Samlingene dreide seg dels om utvikling av teamsamarbeidet, dels om faglige innspill fra eksterne innledere med relevans for teamarbeidet (faglig påfyll), dels har teamene hatt mulighet til å legge frem erfaringer fra og utfordringer i eget arbeid med virksomhetene. Mellom disse samlingene har teamene arbeidet med sine respektive virksomheter.

Det har vært forslag om en tredje samling i 2005, men denne faller bort. I stedet har representanter for prosjektet reist rundt til alle fylker og gjennomført oppfølgingsmøter. Regionale eller fylkesvise samlinger i 2005 må eventuelt initieres og ivaretas regionalt/fylkesvis.

Utvelgelse av team og virksomheter

En rekke medarbeidere i trygdeetaten hadde som nevnt allerede etablert teamsamarbeid rundt IA-virksomhetene forut for Aktivitetsprogrammet. Programmet ble i hovedsak rettet mot et utvalg medarbeidere som *allerede* hadde organisert sitt arbeid i tråd med Samhandlingsmodellen, eller som var i ferd med å realisere et slikt samarbeid.

Arbeidslivssentrene rundt om i landet ble bedt av PflA om å plukke ut en del virksomheter de allerede hadde i sin portefølje etter følgende hovedkriterium: virksomheter der en antok at forbedret innsats kunne gi effekt på det eller de delmålene virksomheten hadde satt seg og derigjennom fylkets resultatutvikling i forhold til delmålene, for eksempel virksomheter med høyt sykefravær. Det var altså ønskelig at det kunne synliggjøres at Aktivitetsprogrammet hadde en effekt på delmålene i IA-avtalen. Det ble presisert at det var mindre viktig for teamene å vise til omfattende samhandlingsaktivitet for eksempel i form av mange møter. Mye aktivitet i teamene er mao. ikke i seg selv et krite-

rium for suksess. Det viktige var å finne frem til gode måter å samhandle på som samtidig er effektive i forhold til å oppnå resultater på delmålene i IA-avtalen. Totalt ble 115 IA-virksomheter plukket ut. Aktivitetsprogrammet omfattet følgelig 115 team, ganske jevnt fordelt utover landet.

Nå viser det seg at utvelgelsen av virksomheter nok har foregått etter noe ulike kriterier rundt om i fylkene. Vi har ikke hatt anledning til å gjøre en fullstendig kartlegging av det enkelte fylkets utvalgskriterier. Det synes som flere ulike kriterier har vært lagt til grunn, hvorav høyt sykefravær var ett av dem. Enkelte har for eksempel valgt ut store virksomheter, uten at de nødvendigvis hadde høyt sykefravær. Da har resonnementet vært at det monner mest å jobbe med store virksomheter dersom man skal oppnå resultater på fylkets resultatutvikling i forhold til for eksempel sykefravær. Andre steder valgte man ut bestemte trygdekontorer for å få spredt aktiviteten mest mulig og har så valgt ut virksomheter som tilhører disse ut fra ulike kriterier.

I tillegg til høyt sykefravær har også kriterier som spredning på ulike sektorer (offentlig, privat) og næring blitt tillagt vekt. Også villighet i virksomheten til å jobbe aktivt med problemene i virksomhetene har telt med, dvs. virksomheter som har høyt sykefravær, men som er noe motvillige i sitt IA-arbeid, kan ha blitt nedprioritert i utvelgelsen. Andre igjen har ønsket å oppnå en viss geografisk spredning. Men generelt er det vel riktig å si at de fleste utvalgte virksomhetene hadde høyt sykefravær. Om lag halvparten av virksomhetene var i offentlig sektor.

Virksomhetene som ble plukket ut, var ikke nødvendigvis nye som IA-virksomheter eller som samarbeidsparter for trygdetatens enheter. En del av virksomhetene kan ha vært IA-virksomhet i lengre tid, mens en del nylig har inngått IA-avtale. Noen virksomheter hadde man allerede etablert et godt samarbeid med; i forhold til andre var man i en innledende fase av samarbeidet. Det innebærer at teamene kunne ha kommet ulikt langt i sitt arbeid med virksomhetene og dermed i forhold til de resultater man kan forvente av samarbeidet.

Sen oppstart for mange

Selv om Aktivitetsprogrammet formelt sett ble satt i gang våren 2004, har mange av teamdeltakerne i programmet påpekt at arbeidet først kom ordentlig i gang på ettersommeren. Dette har dels sammenheng med at oppstartssamlingen først var i juni, rett før sommerferien, og at mange av teamdeltakerne først traff hverandre da (husk at mange av teamdeltakerne er plassert langt fra hverandre; i Finnmark er for eksempel arbeidslivssenteret plassert i Vadsø, trygdekontoret for den utvalgte virksomheten i Kirkenes, mens hjelpemiddelsentralen ligger i Lakselv). I og med at det er fire instanser som skal samhandle (arbeidslivssenteret, trygdekontoret, hjelpemiddelsentralen og virksomheten), tar det en viss tid å organisere og koordinere denne samhandlingsprosessen. Mange av teamene var derfor ikke i gjenge før etter sommerferien; enkelte var bare så vidt kommet i gang i august/september, mens altså noen var godt i gang også forut for programmet. Det er viktig å være klar over at inngåelse av IA-avtale er frivillig for virksomhetene; det samme gjelder deltakelse i Aktivitetsprogrammet. Trygdetaten har få virkemidler overfor virksomheter som i liten grad tar tak i sine IA-utfordringer, til tross for at de har tegnet IA-avtale. Trygdetatens enheter er i stor grad henvist til den progresjonen i

IA-arbeidet som virksomhetene selv legger opp til. Trygdeetaten kan kanskje bidra til fortgang i prosessen ved stadig å henvende seg til virksomhetene, men kan i begrenset grad sette dagsorden for virksomhetenes oppmerksomhet. Flere av virksomhetene Fafo besøkte sto overfor store omstillinger, nedbemanninger eller trussel om nedleggelse. Selv om IA-tenkning og IA-arbeid absolutt er relevant i en slik sammenheng, er gjerne de aktuelle representantene for virksomhetene (virksomhetens kontaktperson i IA-arbeidet) bundet opp i en rekke andre gjøremål.¹¹ Deltakelse i Aktivitetsprogrammet og de aktiviteter det eventuelt ville generere for virksomhetene, måtte derfor innpasses i den øvrige dagsordenen virksomhetene sto oppe i.

Som nevnt under forrige punkt, hadde samhandlingsaktiviteten av naturlige grunner kommet ulikt lang i de enkelte teamene.¹² Det er derfor ikke overraskende at enkelte av teamene mente at det ikke kunne forventes resultater i den korte perioden fra oppstart i juni 2004 (som for mange betydde faktisk oppstart i august/september) til samling 2 i oktober/november. Dette sier forskerne bak denne rapporten seg enige i. En evaluering av Aktivitetsprogrammet bør derfor like mye ta utgangspunkt i å kartlegge den aktiviteten som faktisk foregår, som å forsøke å avlese faktiske resultater i forhold til delmålene i IA-avtalen. Det er med andre ord viktig å ha realistiske forventninger til teamorganiserings mulighet til *på kort sikt* å gi seg målbare uttrykk på for eksempel sykefraværsnivået, særlig for de teamene som kom sent i gang. Til det tror vi arbeidet med delmålene i IA-avtalen er såpass ”tunge” å gjøre noe med og at et tiltaks effekt ikke nødvendigvis kan avleses innenfor et så kort tidsrom som det her er snakk om. Dette forhindre imidlertid ikke at man kan ha kvalifiserte oppfatninger om mulige virkninger av tiltaket, både dets styrker og svakheter.

2 Samhandlingsteamenes organisering og arbeid

Det har, som vist over, ikke blitt gitt detaljerte føringer med hensyn til *hvordan* samhandlingsteamene bør organisere seg og jobbe, bare at de finner en hensiktsmessig måte som har hovedfokus på resultater i forhold til IA-avtalens delmål og at kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret bør være teamkoordinator.¹³ Vår undersøkelse viser da også at denne oppgaven har blitt løst på flere ulike måter rundt om i landet. I det følgende presenterer vi de viktigste funnene i vår undersøkelse.

¹¹ Alle IA-virksomheter, ikke bare dem som deltar i Aktivitetsprogrammet, skal ha en IA-kontaktperson. Det er ofte personalansvarlig som fungerer som IA-kontakt. Denne personen har naturlig nok en mengde arbeidsoppgaver å ivareta, hvorav IA-arbeid generelt og deltakelse i Aktivitetsprogrammet spesielt bare er én av dem.

¹² Som nevnt over, eksisterte en del av teamene allerede forut for Aktivitetsprogrammet.

¹³ Jf. det felles rolledokumentet 2004.

Arbeidsdelingen internt i teamet

I løpet av den tiden arbeidslivssentrene har eksistert, har den vanlige og anbefalte arbeidsdelingen mellom arbeidslivssenter og trygdekontor vært at arbeidslivssentrene har hovedansvaret for det systemrettede IA-arbeidet, mens trygdekontorene i hovedsak tar seg av individsakene. I dette ligger at arbeidslivssentrene mest skal arbeide med saker som bidrar til at virksomhetene blir flinkere til å *forebygge* utstøting og til å inkludere nye grupper arbeidstakere, mens trygdekontorene skal ta seg av sakene til dem som *allerede* har blitt syke, uføre osv. Denne arbeidsdelingen grunner seg både i den kompetansen hver av disse enhetene besitter, men er også rasjonell ut fra et kapasitetsspørsmål. Med den mengde virksomheter arbeidslivssentrene etter hvert skal betjene,¹⁴ blir det vanskelig for sentrenes kontaktpersoner å gå inn i hver enkelt individsak. Samtidig kan det være hensiktsmessig at arbeidslivssenteret går inn i spesielt vanskelige saker der virksomheten selv står fast, både fordi den da forhåpentligvis får løst en sak og kanskje også blir flinkere til å løse liknende saker en annen gang, eller aller best: sikre at liknende saker ikke oppstår. Arbeidslivssentrene vil dermed få mer konkret erfaring med de sakene virksomhetene faktiske står overfor, noe man må tro også gavner det systemrettede arbeidet.

Vår studie av hvordan samhandlingen med virksomhetene som er plukket ut i Aktivitetsprogrammet foregår, viser imidlertid at dette bildet varierer. I det følgende presenterer vi noen av de mest vanlige måtene man har valgt å samhandle på.

Variant 1: Arbeidslivssenteret tar de fleste sakene

I enkelte av teamene går alle saker, også enkeltsaker, gjennom kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret som så sender dem videre til trygdekontoret, dersom trygdekontoret er riktig adressat. I disse teamene synes man å ha laget en arbeidsdeling som kan fungere dersom man bare skal forholde seg til få virksomheter, men dersom teamtenkningen skal prege arbeidet med flere, kanskje alle IA-virksomhetene, enn den ene virksomheten som er plukket ut i Aktivitetsprogrammet, tror vi at denne måten å samhandle på vil overbelaste arbeidslivssenteret. Den vil også kunne hindre at trygdekontorene styrker sin IA-kompetanse ved at disse sjelden eller aldri er i kontakt med virksomhetene. Antakelig er dette en arbeidsdeling som arbeidslivssenter og trygdekontorene i fylket har hatt over lengre tid, forut for Aktivitetsprogrammet, og som ikke er blitt vesentlig endret ved iverksettelsen av programmet.

Variant 2: Arbeidslivssenter og trygdekontor utfyller hverandre

I noen av teamene ser vi en arbeidsdeling mer i tråd med den anbefalte, der arbeidslivssenter og trygdekontor forsøker å utfylle hverandre, ved at arbeidslivssenteret har hovedansvaret for det systemrettede arbeidet med virksomheten, mens trygdekontorets kontaktperson mot virksomheten mottar og tar seg av alle enkeltsaker som er relativt lette å behandle. Det er også her vi ser den mest smidige kommunikasjonen mellom de

¹⁴ Per 19.12.04 har 7.351 virksomheter inngått IA-avtale; disse omfatter over én million arbeidstakere (57 prosent av arbeidstakerne). Det sier seg selv at trygdeetaten må finne frem til effektive og hensiktsmessige arbeidsmåter for å kunne betjene alle disse virksomhetene og arbeidstakerne.

to enhetene hvor de to ser hverandre som jevnbyrdige aktører overfor virksomheten og hvor de tar kontakt seg imellom etter behov.

Vi fant en variant av denne modellen som var spesielt interessant. I dette fylket overtok trygdekontorkontakten en del av det arbeidet som kontakten ved arbeidslivssenteret vanligvis gjør, særlig det mer generelle informasjonsarbeidet overfor potensielle og faktiske IA-virksomheter: informere om hva IA-avtalen innebærer, hvilke tiltak trygdeetaten kan tilby osv. Dette er en arbeidsdeling som er særlig gunstig i de deler av landet som har store geografiske avstander og hvor arbeidslivssenteret ikke har kapasitet til å nå alle virksomhetene så ofte som de kunne ønske. Trygdekontoransatte har her vært med ut i virksomhetene allerede i oppstartfasen, ved avtaleinngåelse, og dermed blitt kjent med virksomhetene. Gjennomføringen av Trygdekontorprogrammet ser ut til å ha hatt stor betydning i denne sammenheng ved å ha gjort trygdekontoransatte mer kjent med IA-konseptet og dermed gjort dem tryggere på egen IA-kompetanse. Trygdekontoransatte kan på denne måten avlaste arbeidslivssenteret med en del oppgaver. Det er også viktig å merke seg at de trygdekontoransatte syntes å sette stor pris på få å utvidet sitt arbeidsområde (mer om dette i kapittel 3). Det ble påpekt fra de trygdekontoransatte at denne arbeidsformen fikk positive konsekvenser for deres eget IA-arbeid i og med at de fikk mer kjennskap til virksomheter som de ellers bare kjente som navn på et skjema. Å bli trukket mer med i IA-arbeidet innebar med andre ord en økt forståelse for virksomhetenes utfordringer og ansattes arbeidssituasjon.

Variant 3: Arbeidslivssenter og trygdekontor samarbeider lite

En tredje måte man hadde løst samhandlingsoppgaven på bør også nevnes, selv om det egentlig ikke dreier seg om en samhandling. Denne fant vi ikke i de sju utvalgte teamene vi studerte nærmere, men blant enkelte av de øvrige. Her arbeidet arbeidslivssenter og trygdekontor så parallelt i forhold til virksomheten at det ikke kan kalles teamarbeid. Her var det liten utveksling av informasjon mellom de to instansene, og vi hadde nok inntrykk av at teamorganiseringen mest eksisterte på papiret. Grunnen *kan* være at de ikke hadde rukket å innlede det samarbeidet de etter planen skulle, eller det kunne skyldes at partene (arbeidslivssenter og trygdekontor) ikke klarte å finne en god samarbeidsform. I *enkelte* tilfeller syntes dette å skyldes at kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret ville ”ha virksomheten for seg selv” og ikke trakk trygdekontoret aktivt inn i arbeidet med virksomheten, men flere grunner kan sikkert ligge bak.

Skriftlig teamavtale?

For å sikre at både arbeidslivssenter og trygdekontor har et avklart forhold til hverandres roller, har enkelte team laget en *skriftlig teamavtale* som avklarer hvilke oppgaver hhv. arbeidslivssenter og trygdekontor skal ha. Dette syntes å fungere både avklarende og effektivt ved at man unngikk debatt om ansvarsfordelingen hver gang en sak dukket opp. Men det er også viktig å være klar over at slike skriftlige avtaler kan virke byråkratiserende på kommunikasjonen og ikke nødvendigvis er å foretrekke og at man kanskje heller bør tilstrebe en smidig og gjensidig kommunikasjon mellom enhetene uten veldig fasttømrede systemer.

Kontaktpersonen er koordinator

I alle de teamene vi har undersøkt har kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret fungert som koordinator for samhandlingsteamet. Dette er i tråd med anbefalingen slik den er nedfelt i rolledokumenter og ser ut til å finne gehør innad i teamene. Dette behøver imidlertid ikke å bety at det er kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret som er mest i kontakt med virksomhetene. Det kan like gjerne være den trygdekontoransatte, avhengig av hva slags type saker det dreier seg om. Slik sett blir også de ansatte ved trygdekontorene godt kjent med virksomhetene – og virksomhetene godt kjent med dem.

Kommunikasjonen innad i teamet

I Rikstrygdeverkets informasjon til fylkene om Aktivitetsprogrammet og Samhandlingsmodellen har det blitt påpekt at Samhandlingsmodellen ikke er å anse som en anbefaling om å etablere fasttømrede team, men heller at man organiserer samhandlingen mellom trygdeetatens ulike IA-enheter i tråd med en *teamtenkning*. I dette ligger at man forsøker å finne frem til måter å kommunisere og samhandle på som bidrar til at beslutninger innad i etaten er mest mulig samstemte overfor virksomhetene, samtidig som man ikke bruker unødig tid på å etablere treffpunkter for å avklare disse beslutningene. I et land som Norge med store geografiske avstander er det viktig at ikke for mye tid bindes opp i formelle møter, som i tillegg til møtetiden også krever reisetid. Desto viktigere blir da å finne måter å samhandle på som bidrar til effektive, fleksible og minst mulig tidkrevende samhandlingsformer som for eksempel møter og brevskrivning ville være. Det er interessant å se at i de teamene vi har besøkt, benytter man i stor grad slike mindre formelle måter å avklare saker på som for eksempel mobiltelefon og elektronisk mail. I tillegg til at disse kommunikasjonsformene er effektive og fleksible (man får raskt svar), kan de også fungere ”demokratiserende” i den forstand at de er mindre høytidlige enn mer tradisjonelle samhandlingsformer. På den måten kan man lettere finne frem til en mer uformell tone i samhandlingen og dermed styrke en samhandlingsmodell der begge parter, i dette tilfellet både kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret og de trygdekontoransatte, bidrar på en gjensidig måte med sin kompetanse.

Det skal imidlertid ikke underslås at flere av teamene pekte på faktiske møter, dvs. ansikt til ansikt-kontakt, som en viktig suksessfaktor ved at slike møter letter kommunikasjonen. Spesielt ble det vist til at samlokalisering av arbeidslivssenter og trygdekontor (for eksempel i samme bygning) var sterkt medvirkende til at det utviklet seg en god informasjonsflyt mellom arbeidslivssenter og trygdekontor. Av praktiske grunner skjønner man at en slik samlokalisering bare unntaksvis er mulig å oppnå, i og med at det finnes over 400 trygdekontor, men bare 19 arbeidslivssentre, med andre ord er det bare mulig å oppnå en slik samlokalisering ved 19 av trygdekontorene.

Teamene har blitt oppfordret til å føre en løpende elektronisk logg over sine aktiviteter i Aktivitetsprogramperioden for å dokumenterer den kontakten man har hatt med virksomheten og de tiltak man eventuelt har iverksatt. Denne loggen kan alle teamdeltakerne bruke aktivt for å kommunisere seg i mellom og for å dokumentere aktivitet. De loggene vi har hatt tilgang til, har hatt varierende kvalitet med hensyn til hvor omfattende eller fullstendige de er. Det ser imidlertid ut til at de *kan* fungere som en fleksibel

måte å kommunisere på innad i teamet, forutsatt at løpende aktiviteter faktisk blir lagt inn, noe vi altså tror varierer en del. Denne loggen er imidlertid ikke tenkt videreført etter at Aktivitetsprogrammet er avsluttet. I så fall bør man vurdere andre måter å skriftliggjøre kommunikasjonen mellom teamdeltakerne, i hvert fall slik at avgjørelser nedfelles skriftlig.

Enkelte av de trygdekontoransatte etterlyste en lettere tilgang til trygdeetatens IA-applikasjon (et elektronisk registreringsverktøy for arbeidslivssentrene), som jo også er ment å skulle kunne fungere som en dokumentasjon på aktiviteten mot virksomhetene.

Prioritering av virksomheter

I Aktivitetsprogrammet er 115 virksomheter plukket ut for nærmere oppfølging for å prøve ut en samhandlingsmodell som man fra Rikstrygdeverkets side håper skal bidra til bedre og mer samordnet service overfor IA-virksomhetene. I selve utplukkingen av virksomheter ligger det en prioritering. Det er imidlertid ikke meningen at andre IA-virksomheter skal få mindre oppmerksomhet selv om disse 115 får en ”spesialbehandling”. Likevel er det ikke til å unngå at fokuset på disse 115 virksomhetene og ønske om å oppnå resultater i disse, bidrar til å styre oppmerksomheten og dermed bidrar til en kanskje for sterk prioritering av disse fra de aktuelle kontaktpersonenes side (dvs. kontaktpersonene fra hhv. arbeidslivssenter og trygdekontor). Et eksempel kan være når et trygdekontor tilbyr å etablere kontortid på virksomheten slik at avstanden mellom trygdekontor og virksomhet blir minst mulig. Dette gir denne virksomheten god service. Terskelen for å innhente relevante opplysninger hos trygdekontoret blir svært lav. Hvorvidt dette er en hensiktsmessig arbeidsform kan diskuteres. Konsentrert innsats overfor noen virksomheter *kan* være mer fornuftig enn å spre ressursene jevnt utover. Det er imidlertid viktig å være klar over at en sterk prioritering av noen virksomheter, som kan bety veldig god service til disse, både binder opp ressurser (tid) og risikerer å frata virksomheten mye av det ansvaret den selv har for å følge opp de målene den har satt seg.

Prioritering av virksomheter vil uansett være viktig, uavhengig av Aktivitetsprogrammet. I flere av de fylkene vi besøkte hadde man generelt foretatt en streng prioritering mellom IA-virksomhetene, ikke bare dem som var med i Aktivitetsprogrammet, ut fra hvilke av dem man mente både trengte mye oppfølging og som samtidig viste vilje til å arbeide seriøst med IA-målene. Bak prioriteringene lå også et ønske om å kunne vise til resultater der man jobbet optimalt.

En god samhandling mellom trygdekontor og arbeidslivssenter kan også føre til at trygdekontorene blir flinkere til å prioritere i *sin* oppfølging av sykmeldte, ut fra økt kunnskap om hvilke problemer den enkelt virksomhet står overfor og hvordan virksomheten håndterer sykmeldte. Det vil i så fall innebære at noen virksomheter følges nøyere enn andre.

Organisering etter virksomhet

Stadig flere trygdekontor gjennomfører nå en endring av registreringen av den arbeidende delen av befolkningen etter hvor de har sin *arbeidsplass* i tillegg til etter fødselsdato. Dette gjør det lettere for de trygdekontoransatte å se virksomheten bak (de for eksempel sykmeldte) personene og ikke bare enkeltpersoner. Det blir lettere å se at enkelte virksomheter har større problemer knyttet til for eksempel sykefravær enn andre, for dermed å forsøke å finne ut hva årsakene kan være. Dersom en virksomhet viser seg å ha et spesielt høyt sykefravær, kan trygdekontoret kople inn arbeidslivssenteret som så kan ta kontakt med virksomheten for nærmere undersøkelse. De fleste trygdekontorene vi var i kontakt med, hadde lagt om registreringsmåten og mente at dette var en forutsetning både for å jobbe godt i team og for å komme i et fruktbart inngrep med virksomhetene i og med at kunnskapene om virksomhetene økte.

Organisering etter virksomhet løser imidlertid ikke alle problemer. Vår tilbakemelding fra enkelte av virksomhetene i Aktivitetsprogrammet er at det fremdeles gjenstår en del problemer med å få trygdekontor til å kommunisere godt nok seg imellom dersom arbeidstakere må forholde seg til flere trygdekontor.

Spørsmålet om hvordan trygdekontorene kan organisere seg internt for å få til en større virksomhetsorientering i etatens arbeid, var ikke tema for Aktivitetsprogrammet. Fokus for programmet var det enkelte samhandlingsteam og deres arbeid. Følgeforskningen har derfor ikke gått nærmere inn på de organisatoriske utfordringene innad i trygdekontorene.

Hjelpemiddelsentralenes rolle

Som man vil se, er ikke hjelpemiddelsentralene¹⁵ omtalt i beskrivelsen over. Det gjenspeiler det forhold at i de team vi besøkte, syntes ikke hjelpemiddelsentralene å ha funnet noen sentral plass. Mye tyder på at sentralenes rolle ikke var særlig endret med teamorganiseringen. Arbeidslivssenter og trygdekontor trakk inn sentralene etter behov; de var ikke en ”organisk” del av teamet. Det ble heller ikke ansett som nødvendig at de skulle trekkes inn utover i de sakene hvor hjelpemidler er et aktuelt tema.

Arbeidslivet spiller foreløpig begrenset rolle

Det er viktig å være klar over at hjelpemiddelsentralene i mindre grad enn både arbeidslivssentrene og trygdekontorene har arbeidslivet som ”nedslagsfelt” for sitt virke. Arbeidslivsrettede saker utgjør bare en del av de sakene som skal behandles. I ett av fylkene ble vi fortalt av representanten for hjelpemiddelsentralen at bare en liten del av de sakene de behandler (søknader om hjelpemidler), relaterer seg direkte til arbeidslivet. En opptelling viste at bare 2 prosent av sakene i dette fylket var direkte arbeidslivsrettet og at 70 prosent av sakene gjaldt personer over 80 år, dvs. personer som faller utenfor IA-avtalens målgrupper. Det er imidlertid viktig å være klar over at en slik opptelling sier lite om hvilke ressurser hjelpemiddelsentralene bruker på saker rettet mot arbeidslivet på grunn av ulik kompleksitet og arbeidsintensitet knyttet til de ulike typer saker. Det ble

¹⁵ Som det finnes en av i hvert fylke og som er underlagt fylkestryggedirektørene.

også pekt på at regelverket for tildeling av hjelpemidler er lite tilpasset arbeidslivet. Den såkalte varighetsregelen innebærer at hjelpemidler først kan tildeles når personen har redusert funksjonsevne med en varighet på minst 2 år. Dette forhindrer for eksempel gravide i å få tildelt hjelpemidler (for eksempel for å hindre tunge løft) som kunne hindre dem fra å ende opp med en sykemelding under graviditeten i stedet for fortsatt arbeid. Det ble også påpekt at det foreløpig finnes relativt få hjelpemidler som er arbeidslivsrettet, utover hjelpemidler som personer får for generelt å fungere bedre, enten de er yrkesaktive eller ikke.

Dette perspektivet på hjelpemiddelsentralenes rolle er kanskje ikke i tråd med de signaler sentralene har fått fra Rikstrygdeverket i de senere år. Etter inngåelsen av IA-avtalen har signalene fra sentralt hold i etaten vært at hjelpemiddelsentralene i større grad enn tidligere må rette sitt arbeid inn mot arbeidslivet og bidra til rehabilitering av arbeidstakere. Antall hjelpemiddelsøknader/tildelinger som er rettet inn mot arbeidslivet har da også økt betraktelig de siste årene, etter inngåelsen av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Siden 2002 og frem til utgangen av november 2004 har det vært en økning i søknader om arbeidsplasshjelpemidler på ca. 60 prosent.¹⁶ Dette indikerer at hjelpemiddelsentralene er i ferd med å gjennomgå en vesentlig endring og at fokuset på arbeidsliv kan bli atskillig sterkere i fremtiden. Dette vil trolig også nødvendiggjøre en omlegging av arbeidsrutiner, noe som både kan innebære et sterkere ønske om og behov for å samarbeide nærmere med trygdeetatens andre enheter.

En undersøkelse fra 2003 om samarbeidsrelasjonen mellom trygdeetatens ulike enheter viste for øvrig at de ansatte i arbeidslivssentrene opplevde en klar bedring i samarbeidsrelasjonen mellom arbeidslivssenter og hjelpemiddelsentral fra 2002 til 2003.¹⁷

Variasjoner i arbeidsmåter

Hjelpemiddelsentralenes måte å jobbe på synes å variere en del geografisk. I enkelte fylker har sentralene hatt et utstrakt samarbeid med både trygdeetatens egne enheter (arbeidslivssenter og trygdekontor) og med organer utenfor etaten (arbeidslivets parter, Aetat, bedriftshelsetjenestene, kommunehelsetjenestene, leger) i form av samarbeidsprosjekter som har hatt som siktemål å øke oppmerksomheten om hjelpemidlers betydning for å redusere utstøtingen fra arbeidslivet. Sentralene har imidlertid i begrenset grad gått ut i virksomhetene, men sørget for at andre instanser i langt større grad enn tidligere foretar arbeidsplasskartlegginger som så på grunnlag av disse benytter seg av sentralenes kompetanse og ressurser. Resultatet har vært en kraftig vekst i hjelpemiddelsøknader til sentralene, som vist over.

I ett fylke i vårt utvalg har hjelpemiddelsentralen inntatt en mer oppsøkende rolle ved at representanter for sentralen, på forespørsel fra arbeidslivssenter og trygdekontor, reiser rundt til virksomheter i rimelig nærhet og vurderer søknader om hjelpemidler gjen-

¹⁶ Se følgende oppslag på trygdeetatens hjemmeside om bruk av hjelpemidler (21.12.04):
http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=tall_mrog_mrfakta&path=presse&path_sub=presse_meldinger&path4=sykefrav_aer_mr211204

¹⁷ Falkum 2004.

nom ”befaring” på den enkelte arbeidsplass, for eksempel i barnehager. I dette fylket hadde også hjelpemiddelsentralen vært med ut i virksomheter ved oppstart av IA-arbeidet for å bli mer kjent med IA-tenkningen generelt og virksomheter og arbeidsplasser spesielt.

Vi har imidlertid også fått tilbakemelding fra enkelte fylker (som ikke inngikk i vårt utvalg) om at arbeidslivsfokuset *har* vært tilstede i hjelpemiddelsentralene, men at man har manglet en førstelinjetjeneste som har kunnet fange opp dette fokuset. Hjelpemiddelsentralene skal etter forskriftene være en annenlinjetjeneste og har heller ikke et apparat som muliggjør utstrakt førstelinjetjenestefunksjon. Først med etableringen av arbeidslivssentrene gjennom IA-avtalen har man fått en nærhet til arbeidslivet som gjør det lettere å ha et arbeidslivsfokus. Aktivitetsprogrammet kan i et slikt perspektiv bidra til at man nå klarer å realisere ønsker om en mer arbeidslivsrettet arbeidsmåte enn man fra hjelpemiddelsentralenes side mener man hittil har fått til.

3 Teamdeltakernes egne vurderinger av teamordningen

I det følgende presenterer vi teamdeltakernes egne vurderinger av det nærmere samarbeidet mellom trygdeetatens enheter.

Tverrfaglig samarbeid faglig stimulerende og kvalitetsfremmende

Vår rundreise til et utvalg fylker og samhandlingsteam viste at teamdeltakerne selv er svært fornøyde med å jobbe på denne måten. De fleste teamene angir at det forsterkede samarbeidet har bidratt til at arbeidet har blitt faglig styrket og at de opplever at trygdeetatens IA-arbeid har fått økt relevans overfor virksomhetene. Som vi har nevnt, har én av målsettingene med Aktivitetsprogrammet vært å styrke det faglige arbeidet overfor virksomhetene ved at alle trygdeetatens enheter bidrar til en samordnet IA-satsing. Kontaktpersonene på arbeidslivssentrene påpeker at det styrkede samarbeidet med trygdekontorene gjør at de får mer konkret kunnskap om de tiltak trygdeetaten kan tilby og dermed gjør dem tryggere i sin rolle som representant for trygdeetaten ute i virksomhetene. Som én av kontaktpersonene uttrykte det:

”Involveringen av trygdekontoret har vært viktig. Dette har økt relevansen i IA-arbeidet. Virksomheten bruker oss mer bevisst nå som system og enkeltsaker går hånd i hånd.”

Det ser ut til at samarbeidet bidrar til etablering av en god sirkel i IA-arbeidet, noe følgende utsagn belyser:

”Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret får økt kunnskap om virksomheten ved å samarbeide med trygdekontoransatte som kjenner enkeltsaker. Dermed øker re-

levansen i systemarbeidet til kontaktpersonen betraktelig. Trygdekontoransatte får gjennom samarbeidet og økt virksomhetskjennskap en ”ramme” å plassere enkelt-sakene i. Dette er avhengig av at teamsamarbeidet er godt.”

For mange virksomheter var det behovet for hjelp med såkalte vanskelige enkeltsaker som først motiverte dem til å tegne IA-avtale. Med vanskelige enkeltsaker menes for eksempel IA-relaterte saker som gjelder ansatte som virksomheten selv ikke har klart å løse. Det kan for eksempel gjelde hjelp med tilrettelegging av arbeidsplassen for en person som er langtids sykmeldt. Eller det kan dreie seg om å sette i gang en utredningsprosess for å finne ut om personen bør attføres til annet arbeid. Mange virksomhetsledere mangler både kompetanse og kvier seg av menneskelige grunner for å ta opp slike saker med personene det gjelder. Trygdeetaten har en rekke virkemidler tilgjengelig som kan bidra til at slike saker løses eller i det minste blir forsøkt løst. I IA-konseptet ligger det en målsetting om at virkemidler skal kunne utløses mer ubyråkratiske enn tidligere, samtidig som regelverk skal følges. Når virksomheter ser at de kan få rask og effektiv hjelp fra trygdeetaten i dette konkrete arbeidet, kan det også bli lettere å se nytten av hjelp fra trygdeetaten for å *forebygge* tilsvarende situasjoner, dvs. hjelp til det mer systemorienterte arbeidet med å tilrettelegge arbeidsmiljøet. At kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret har god kunnskap om de trygdefaglige problemstillingene, kan altså bidra til å øke relevansen av det mer systemrettede arbeidet.

Samarbeidet letter oppfølgingen av arbeidstakerne i virksomhetene

Også de trygdekontoransatte påpeker at samarbeidet fører til økt effektivitet i deres arbeid. Trygdekontorene blir raskere orientert om de sakene virksomhetene sliter med og kan dermed også raskere bidra til at de løses eller at situasjonen for den det gjelder avklares heller enn at måneder går uten at noe skjer. De trygdekontoransatte kan, gjennom sitt samarbeid med arbeidslivssenteret, lettere følge opp virksomheten når de er bedre informert om den situasjonen virksomheten og dens ansatte er i. Dette er ikke minst viktig fordi det ofte er trygdekontorene som har hyppigst kontakt med virksomheten og oftere enn arbeidslivssenteret ligger i virksomhetens nærhet. Problemet for trygdekontorene er at de ofte ikke har hatt nok kunnskap om den enkelte virksomhet til å intervensere på en fruktbar måte. IA-avtalen generelt, men Samhandlingsmodellen spesielt, har bidratt til å øke de trygdekontoransattes forståelse for ansattes arbeidssituasjon og hvilke forhold i arbeidssituasjonen som kan skape høyt sykefravær. Én av de trygdekontoransatte sa det slik:

”Det er bra å komme i inngrep med ledelsen og kunne øve påtrykk på deres håndtering av enkeltsaker. Dette ville ikke gått uten IA-avtalen. Vi kan nå for eksempel sende en ansatt tilbake til leder hvis de ikke har snakket sammen. Dette kunne vi ikke gjøre tidligere. Dette skyldes dels at jeg kjenner virksomheten og dels at virksomheten gjennom IA-avtalen har forpliktet seg til å følge opp.”

Både kontaktpersonen ved arbeidslivssentrene og de trygdekontoransatte påpeker at nye måter å organisere aktiviteten ved trygdekontorene har bidratt til denne økte gjennom-siktigheten. Følgende utsagn fra en trygdekontoransatt belyser dette synet:

”Teamet har i sum god oversikt over hva som skjer i bedriften. Mye bedre enn hva trygdekontor og arbeidslivssenter hadde hver for seg.”

Mer IA-arbeid for trygdekontoransatte – hvordan prioritere?

Uansett hvilken modell man har valgt for samhandling internt i teamene, synes det som om mange av de trygdekontoransatte får mer å gjøre når arbeidet organiseres i team. Mens de ansatte på arbeidslivssentrene kan prioritere de virksomheter de mener har best muligheter for å oppnå resultater, får de trygdekontoransatte ofte lagt IA-arbeid og teamarbeid på toppen av andre arbeidsoppgaver. Som én av de trygdekontoransatte uttrykte det:

”Vi på trygdekontoret må ta oss av alle. For oss kommer Aktivitetsprogrammet og samhandlingsteamet på toppen av det vi egentlig er satt til å gjøre. Alle trygdekontoransatte ønsker å jobbe mer ut mot virksomhetene, men vi har ikke et system som gir oss tid.”

Foreløpig er det ikke suksessen i forhold til IA-arbeidet trygdekontorene og deres ansatte måles på, men på behandling av alle typer av saker, hvorav de fleste ikke har sammenheng med IA-satsingen. Målet for trygdekontorene er å kunne behandle flest mulig saker på en forsvarlig måte på kortest mulig tid slik at brukerne får best mulig tjenester med kortest mulig ventetid. Mange av de trygdekontoransatte mente at den nye IA-satsingen og teamorganiseringen ofte skapte en *for* travel hverdag; de etterlyste klarere signaler fra sine ledere på trygdekontorene om hvilke arbeidsoppgaver som skulle prioriteres.

Her skal det tilføyes at de trygdekontoransatte opplevde IA-arbeidet og teamarbeidet som svært inspirerende, og kanskje også mer inspirerende enn mange av de andre oppgavene de har, fordi det er mer utfordrende enn de andre oppgavene. Man skal i større grad benytte eget skjønn og man får være med ut i virksomheter og se at det man gjør, kan ha positive konsekvenser for mange. IA-arbeidet og samarbeidet med arbeidslivssentrene ses av mange som en vitalisering av eget og etatens arbeid. Derfor har kanskje mange strukket seg ekstra langt. På sikt kan imidlertid dette bli en uholdbar arbeidssituasjon som trenger en nærmere avklaring fra lederne i etaten. Følgende utsagn belyser holdningen blant en del av de trygdekontoransatte:

”Fylkestyrgdedirektørene og trygdesjefene burde prioritere teamarbeidet høyere. Enkelte trygdekontoransatte sliter forferdelig og noen er nær ved å knekke sammen.”

Det er imidlertid også viktig å nevne at problemet med merarbeid på grunn av manglende prioritering ikke ble trukket frem i alle fylkene. I enkelte fylker mente de trygdekon-

toransatte at det er rom for å jobbe med IA-oppgavene og å jobbe i team, at man foreløpig ikke hadde opplevd store problemer i forhold til prioritering av arbeidsoppgaver. Det har ikke vært mulig for oss å undersøke hva som ligger til grunn for at oppfatningene i fylkene kan være forskjellige. Det *kan* skyldes at arbeidsmengden er forskjellig rundt om i landet slik at noen kontorer faktisk har bedre anledning til å gå inn i nye problemstillinger og nye måter å jobbe på enn andre. Det kan også skyldes at kulturen for å jobbe på nye måter varierer, slik at man enkelte steder i landet er mer åpne for endring. Det kan også skyldes ulike holdninger blant lederne på trygdekontorene til nye signaler fra sentralt hold, som så får konsekvenser for medarbeidernes arbeidssituasjon.

4 Virksomhetenes vurdering av teamenes arbeid

I dette kapitlet trekker vi frem virksomhetsledernes erfaringer med Aktivitetsprogrammet og nye måter å samarbeide på innad i trygdeetaten.

Det viktigste målet for om Samhandlingsmodellen er vellykket, er at den bidrar til en forsterket innsats mot IA-virksomhetene slik at de lettere lykkes i å nå de IA-målene de har satt seg (jf. de tre delmålene i IA-avtalen). Men i og med at det er virksomhetene selv som skal nå målene, mens trygdeetaten bare skal være en støttespiller, er det også viktig at virksomhetene opplever trygdeetatens satsing og støtte som meningsfull og at etaten organiserer seg internt på en hensiktsmessig måte sett fra brukernes, dvs. virksomhetenes, ståsted.

Virksomhetene positive til økt intern samordning

Mye tyder på at virksomhetene vurderer det som svært positivt at trygdeetaten nå forsøker å samordne bedre sin interne virksomhet. Virksomhetene er i kontakt med trygdeetaten gjennom flere møtepunkter. Desto viktigere blir det da at disse kontaktpunktene samarbeider best mulig seg imellom der det er naturlig å samarbeide. Virksomhetene ønsker gjerne færrest mulig personer i etaten å forholde seg til og har dessuten ofte også begrenset kunnskap om hvilke deler av etaten som gjør hva, men forventer å få ensartede signaler fra etatens ulike instanser uavhengig av hvor de henvender seg. Som en virksomhetsleder uttrykte det:

”Før fikk vi aldri kontakt med trygdeetaten. Nå ordner vi alt kjøpt med rådgiveren fra arbeidslivssenteret, så blir det hans problem hvordan han får sine svar internt hos seg.”

Av sitatet over fremgår det at det er arbeidslivssenteret denne lederen først og fremst tar kontakt med. Men selv om kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret har en hovedrolle i å være koordinator for etatens IA-innsats overfor virksomheten, vil også trygdekontoret ofte ha mye kontakt med virksomhetene, for eksempel i forhold til regler og prosedyrer på IA-området og utløsning av virkemidler.

I de første årene etter etableringen av arbeidslivssentrene var det nok en del tilfeller av manglende samordning internt som ga seg uttrykk i sprikende signaler sett fra virksomhetenes ståsted. Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret kunne for eksempel gi tilsagn om virkemidler som det ikke var grunnlag for etter reglementet. Trygdekontoret kunne på sin side ha for liten forståelse for hva tankegangen bak kontaktpersonens mer ubyråkratiske fremferd overfor virksomhetene var og manglende erfaring med å tenke forebyggende i bruken av virkemidler. For virksomhetene kunne nok denne manglende samordningen gi et uryddig bilde. En virksomhetsrepresentant uttrykte følgende:

”Det tok unødig lang tid før arbeidslivssenteret og trygdekontoret begynte å samarbeide.”

Mange av de trygdekontoransatte har gjennomgått et opplæringsprogram som skal gjøre dem mer innforstått med IA-tenkningen og trygdeetatens rolle. Men først med etableringen av konkrete samhandlingsordninger ble det i praksis mulig å finne frem til og erfare gode samhandlingsrelasjoner og å se at man er del av en felles satsning.

Kontaktpersoner viktig

Virksomhetene trekker frem fordelene ved å ha en navngitt kontakt på trygdekontoret som de kan henvende seg til etter behov. Fra før vet vi at virksomhetene er svært fornøyde med å ha en kontaktperson på arbeidslivssenteret (Econ 2003). Forsøkene med en trygdekontorkontakt styrker ytterligere opplevelsen av service og oppfølging. Enten man tar kontakt med arbeidslivssenteret eller trygdekontoret, treffer man på personer som i det minste i en viss grad er kjent med virksomheten og dens situasjon og historie, slik at man slipper å føle seg som en kasteball som må fortelle sin historie på nytt for hver ny representant for etaten man treffer på. Deltakerne i samhandlingsteamet føler samtidig et større ansvar for å være à jour med virksomhetens utvikling enn om relasjonen var mer upersonlig og mindre forpliktende. Følgende utsagn fra en virksomhetsleder belyser dette:

”Vi har blitt kjent med personer i trygdesystemet og det har blitt lettere å ta kontakt. Dette er også motiverende for vårt IA-arbeid.”

At også trygdekontorene etablerer en ordning der virksomhetene får en navngitt person å forholde seg til når de tar kontakt, vil trolig øke virksomhetenes opplevelse av at etaten er opptatt av *dem*. Det vil virke motiverende for IA-arbeidet i virksomhetene. Samtidig får medarbeideren ved trygdekontoret økt innsikt i den enkelte virksomhets utfordringer og kan dermed yte en bedre service.

Økt service fra etaten

De virksomhetene vi har besøkt peker på at servicen fra etaten har økt etter at trygdekontor og arbeidslivssenter etablerte et bedre samarbeid seg imellom. De peker på en

del av de samme momentene som arbeidslivssenter og trygdekontor selv pekte på i forrige kapittel. For det første trekkes det frem at trygdekontorene har blitt mer serviceorienterte. Trygdekontoransatte synes å ha fått en økt selvtillit i sitt IA-arbeid, dels på grunn av opplæringen de har vært igjennom, men trolig også fordi de føler økt trygghet ved at samarbeidet med arbeidslivssenteret flyter bedre. Som en representant for virksomhetene vi besøkte, uttrykte det:

”Trygdekontoret har fått en ny rolle. De yter nå bedre service og gir råd.”

Samtidig peker en del virksomhetsrepresentanter på at samhandlingen med trygdeetaten blir mer meningsfull nettopp fordi de to representantene for etaten (arbeidslivssenter og trygdekontor) utfyller hverandre kompetansemessig, men de utfyller hverandre enda bedre når de i tillegg samarbeider godt:

”Det er en stor styrke at trygdekontor og arbeidslivssenter samarbeider. Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret snakker om virksomhetssystemer og alles plikter. Trygdekontorets kontaktperson snakker om enkeltpersoner og oppfølgingen av dem. Vår interesse for inkluderende arbeidsliv har økt etter at trygdekontoret ble involvert.”

Samtidig er det, som vi var inne på i kapittel 3, en fare for at trygdeetaten blir for serviceorientert overfor noen virksomheter på bekostning av andre og at tid bindes opp hos noen. Alle vil, forståelig nok, ha best mulig service og mest mulig oppmerksomhet og oppfølging når de først opplever kontakten med trygdeetaten som god. Følgende utsagn fra en virksomhetsleder belyser både de positive og de mer problematiske sidene ved en tett oppfølging:

”På møtene stiller både trygdekontoransatt og rådgiver fra arbeidslivssenteret. Deres kompetanse er det ingenting å utsette på. Vi vil gjerne ha mer regelmessige møter.”

5 Registreringsundersøkelsen

Registreringsundersøkelsen er en spørreskjemaundersøkelse rettet mot alle virksomhetene i Aktivitetsprogrammet. Undersøkelsens siktemål er å få frem kontaktpersonens vurderinger av virksomhetens muligheter for måloppnåelse i forhold til IA-målene, om det er realistisk at virksomheten når de målene den har satt seg innen IA-avtalens utløp. Undersøkelsen er derfor i hovedsak basert på kontaktpersonens *vurderinger* av virksomhetens muligheter for måloppnåelse, i og med at virksomhetene fremdeles jobber med målene og ikke kan forventes å ”være i mål” ennå. Vi har imidlertid også forsøkt å foreta en mer objektiv registrering av måloppnåelsen på delmål 1 (sykefraværsreduksjon), ved at kontaktpersonen har angitt sykefraværsprosenten i virksomheten ved to undersøkelsestidspunkt. Som nevnt tror vi at det er i tidligste laget å forvente tydelige, målbare re-

sultater av Aktivitetsprogrammet og Samhandlingsmodellen, men vi har altså gjort et lite forsøkt på å registrere endring i forhold til måloppnåelsen.

Totalt er 115 virksomheter med i programmet, fordelt på alle landets fylker og med en spredning mellom offentlige og private virksomheter. Spørreskjemaet (elektronisk) har gått til kontaktpersonen som representant for samhandlingsteamet fordi vi antar at det er denne personen i teamet som i kraft av sin rolle har mest kjennskap til virksomheten og som kan bedømme virksomhetens muligheter for måloppnåelse. Undersøkelsen ble gjennomført tre ganger, henholdsvis 17. august, 12. oktober og 15. november 2004. Det kan innvendes at undersøkelsene ble gjennomført med svært kort mellomrom og derfor vanskelig kan fange opp en endring på de tre delmålene innenfor en så kort tidsramme. Bakgrunnen for den tette registreringen var at Aktivitetsprogrammet, som ble satt i gang våren 2004, først kom ordentlig i gang for teamene og virksomhetene i programmet på ettersommeren 2004. Det ble avholdt en regionvis oppstartsamling for teamene i juni. Selv om virksomhetene i programmet var valgt ut på dette tidspunktet, var det likevel mange av teamene som ikke var kommet ordentlig i gang med arbeidet med virksomhetene før sommerferien. Registreringen i august kan regnes som en oppstartregistrering. Årsaken til at de to påfølgende registreringene kom såpass tett, har sammenheng med organiseringen av programmet, med nye regionvise samlinger i overgangen oktober/november. Svarprosenten ved andre gangs registrering var svært lav (62); vi har derfor valgt å bare ta med den første og den siste registreringen.

De fleste av spørsmålene i undersøkelsen har karakter av vurderinger, om virksomheten er godt i gang med å nå de målene den har satt seg og om hvor realistisk det er at den klarer å nå målene. Som nevnt er skjemaet fylt ut av kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret. Det kan innvendes at denne personen ikke er helt nøytral med hensyn til å vurdere om virksomheten når sine IA-mål, i og med at det er kontaktpersonens oppgave å bidra til at disse målene nås (men altså ikke kontaktpersonens ansvar). Kontaktpersonene kan i kraft av sitt arbeidsoppdrag ha et ønske om at virksomhetene når sine mål og dermed overvurdere virksomhetens muligheter for måloppnåelse. Våre samtaler med mange av kontaktpersonene har imidlertid gitt det inntrykk at de er nøkterne personer som ikke legger sitt eget arbeid altfor stor betydning, men ser at egen innsats og innsatsen fra andre representanter for trygdeetaten kan være et bidrag til at IA-målene nås. De har som nevnt også selv pekt på at det urealistiske i å forvente at resultater fra Aktivitetsprogrammet og Samhandlingsmodellen skal kunne oppnås på kort sikt.

Vi har også bedt kontaktpersonene angi sykefraværprosenten i sine respektive virksomheter ved to undersøkelsestidspunkter. Resultatene her presenteres til slutt i dette kapitlet.

Resultater fra registreringene

Svarprosent ved første registrering var 80. Dette synes vi er noe lavt, tatt i betraktning at det ikke dreier seg om en ordinær spørreskjemaundersøkelse, men en oppfølgingsundersøkelse rettet mot ansatte som i kraft av sin jobb skal iverksette et tiltak (Samhandlingsmodellen). Ved andre gangs registrering, tre måneder senere, var svarprosenten 83, dvs. litt høyere enn første gang.

Vi har bedt kontaktpersonen om å angi hvilke IA-mål virksomheten har satt seg og vurdere hvor godt virksomheten er kommet i gang med å nå dette eller disse målene. Delmål 1 i IA-avtalen dreier seg om reduksjon av sykefravær, delmål 2 om å ansette flere med redusert funksjonsevne og delmål 3 om å øke pensjoneringsalderen. Etter samråd med representanter for trygdeetaten har vi funnet det hensiktsmessig å dele de to siste delmålene i to dimensjoner, på den ene side en som dreier seg å *ansette* nye personer med redusert funksjonsevne eller eldre personer,¹⁸ dvs. rekruttere/inkludere disse målgruppene, på den andre siden motivasjonen for å *beholde* arbeidstakere som allerede er ansatt og som har fått en redusert funksjonsevne eller er å regne som eldre arbeidstakere, dvs. hindre ekskludering/utstøting av de samme målgruppene.

Tabellene er forsøkt satt opp på en lettlest måte; vi gir derfor bare korte kommentarer til innholdet i dem.

Reduksjon av sykefravær (delmål 1)

Tabell 1: Om virksomhetenes arbeid med reduksjon av sykefravær. Andel som svarer ja på spørsmålet. (N=92). Prosent

	1. registrering	2. registrering
Virksomheten har satt som mål å redusere sykefraværet	Ja: 94	Ja: 94
Virksomheten har tallfestet målet om å redusere sykefraværet	Ja: 52	Ja: 52
Kontaktpersonen mener at målet er nådd	Ja: 8	Ja: 22
Kontaktpersonen mener det er realistisk å nå dette målet innen IA-avtalens utløp	Ja: 57 Delvis: 20 Ja/delvis: 77	Ja: 51 Delvis: 17 Ja/delvis: 67
Kontaktpersonen mener at virksomheten har etablert rutiner for oppfølging av sykmeldte	Ja: 96	Ja: 98
Kontaktpersonen mener at oppfølgingsrutinene følges på en tilfredsstillende måte	Ja: 28 Delvis: 61 Ja/delvis: 89	Ja: 52 Delvis: 44 Ja/delvis: 96

Vi ser av tabell 1 at reduksjon av sykefravær har et høyt fokus i virksomhetene; hele 94 prosent av virksomhetene har satt seg som mål å redusere sykefraværet. Vi ser også at bare vel halvparten (52 prosent) har tallfestet dette målet. Ved første gangs registrering mente 8 prosent av kontaktpersonene at det fastsatte målet for reduksjon av sykefraværet allerede var nådd, mens dette var steget til 22 prosent ved annen gangs registrering. Vel halvparten av kontaktpersonene (57 prosent) mente ved første gangs registrering at det er realistisk at dette målet nås innen avtalens utløp; inkluderer man også dem som

¹⁸ Her definert som personer over 55 år. Vi har satt en relativt lav grense. Det kan sikkert diskuteres hvor egnet denne er. I en del offentlig statistikk settes grensen ved 45+. Vi har forsøkt å legge oss godt over denne, men også godt under grensen for førtidspensjon/AFP (62 år).

mener at dette delvis er realistisk, er mer enn tre fjerdedeler (77 prosent) av denne oppfatning. Andelen gikk noe ned (til 67 prosent) ved annen gangs registrering. Nesten alle kontaktpersonene (hhv. 96 og 98 prosent) mente ved begge registreringene at den virksomheten de er kontaktperson for, har etablert rutiner for oppfølging av sykmeldte. Bare 28 prosent mente ved første gangs registrering at disse rutinene følges på en tilfredsstillende måte, mens dette tallet var økt til over halvparten (52 prosent) ved annen gangs registrering. Samtidig ser vi at andelen øker betraktelig dersom man inkluderer de virksomhetene som bare delvis følger rutinene på en tilfredsstillende måte.

Ansette nye personer med redusert funksjonsevne (delmål 2a)

Tabell 2: Om virksomhetenes holdning til å ansette nye personer med redusert funksjonsevne. Andel som svarer ja på spørsmålet. (N=92). Prosent

	1. registrering	2. registrering
Virksomheten har satt som mål å ansette personer med redusert funksjonsevne	Ja: 27	Ja: 27
Virksomheten har tallfestet målet om å ansette personer med redusert funksjonsevne	Ja: 2	Ja: 14
Virksomheten har begynt å planlegge ansettelse av personer med redusert funksjonsevne	Ja: 9	Ja: 9
Kontaktpersonen mener det er realistisk at virksomheten ansetter flere med redusert funksjonsevne innen IA-avtalens utløp	Ja: 25 Delvis: 25 Ja/delvis: 50	Ja: 22 Delvis: 24 Ja/delvis: 46
Kontaktpersonen har oppfordret virksomheten til å ansette flere med redusert funksjonsevne	Ja: 48	Ja: 65

Vi ser av tabell 2 at 27 prosent av virksomhetene har satt seg som mål å *ansette* personer med redusert funksjonsevne og bare 2 prosent hadde tallfestet dette målet ved første registrering; dette tallet hadde økt noe ved annen gangs registrering. Bare en liten andel har begynt å planlegge ansettelse av personer med redusert funksjonsevne. Vi ser videre at 25 prosent av kontaktpersonene ved første gangs registrering mente at det er realistisk at virksomheten ansetter flere med redusert funksjonsevne, men at denne andelen øker til 50 prosent dersom man tar med dem som mener at det delvis er realistisk. Denne andelen hadde sunket noe ved annen gangs registrering, usikkert av hvilken grunn.

Vel halvparten av kontaktpersonene (48 prosent) sier at de har oppfordret sin virksomhet til å ansette flere med redusert funksjonsevne. Ved annen gangs registrering hadde denne andelen økt en del, noe som kan tyde på at kontaktpersonene forsøker å presse på for at virksomhetene også skal ivareta delmål 2 i IA-avtalen.

Beholde ansatte med redusert funksjonsevne (delmål 2b)

Tabell 3: Om virksomhetenes holdning til å holde på egne ansatte med redusert funksjonsevne. Andel som svarer ja på spørsmålet. (N=92) Prosent

	1. registrering	2. registrering
Virksomheten har satt seg som mål at ansatte med redusert funksjonsevne skal kunne fortsette å arbeide i virksomheten	Ja: 83	Ja: 86
Er tiltak iverksatt for personer med redusert funksjonsevne?	Ja: 70	Ja: 84
Kontaktpersonen tror det er realistisk at virksomheten blir flinkere til å tilrettelegge arbeidet for ansatte med redusert funksjonsevne innen IA-avtalens utløp	Ja: 83 Delvis: 9 Ja/delvis: 92	Ja: 83 Delvis: 12 Ja/delvis: 95
Kontaktpersonen har oppfordret virksomheten til å tilrettelegge arbeidet for ansatte med redusert funksjonsevne	Ja: 88	Ja: 94

Ifølge tabell 2 var det relativt få virksomheter som hadde satt seg som mål å rekruttere flere med redusert funksjonsevne. Desto mer interessant er det å se at mange virksomheter ønsker å legge til rette for å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne. Tabell 3 viser at hele 83 prosent av virksomhetene har satt seg som mål at ansatte med redusert funksjonsevne skal kunne *fortsette* i virksomheten og at tiltak skal være iverksatt for å oppnå dette i 70 prosent av virksomhetene. Ved annen gangs registrering hadde denne andelen også økt noe; 86 prosent av virksomhetene skal da ha satt seg et slikt mål og 84 prosent skal ha iverksatt tiltak. Kontaktpersonene tror også at det for 83 prosent av virksomhetene er realistisk at de skal bli flinkere til å tilrettelegge arbeidet for denne arbeidstakergruppen. Svært mange av kontaktpersonene (88 prosent ved første og 94 prosent ved andre gangs registrering) har også oppfordret virksomheten til å tilrettelegge arbeidet for denne gruppen.

Rekruttering av eldre arbeidstakere (delmål 3a)

Tabell 4: Om virksomhetenes holdning til å rekruttere flere eldre arbeidstakere (55+). Andel som svarer ja på spørsmålet. (N=92) Prosent

	1. registrering	2. registrering
Virksomheten har satt seg som mål å ansette flere eldre arbeidstakere	Ja: 12	Ja: 13
Er dette målet tallfestet?	Ja: 1 (virks.h.)	
Kontaktpersonen tror det er realistisk at virksomheten ansetter flere eldre arbeidstakere innen IA-avtalens utløp	Ja: 11 Delvis: 33 Ja/delvis: 44	Ja: 14 Delvis: 28 Ja/delvis: 42
Kontaktpersonen har oppfordret virksomheten til å ansette eldre arbeidstakere	Ja: 37	Ja: 46

Tabell 4 viser at bare 12 prosent av virksomhetene har satt seg som mål å *ansette* flere eldre arbeidstakere og at bare én virksomhet har tallfestet denne målsettingen (denne andelen hadde bare økt marginalt ved annen gangs registrering.) Bare 11 prosent av kontaktpersonene trodde ved første gangs registrering at det var realistisk at disse virksomhetene ansetter flere eldre; tar man med dem som trodde det delvis kunne være realistisk, øker andelen til 44. Ved annen gangs registrering er andelen økt noe, men ikke om man tar med delvis-gruppen. I vel en tredjedel av tilfellene (37 prosent) hadde kontaktpersonen oppfordret til å ansette eldre arbeidstakere; frem til annen gangs registrering ser det ut til at denne andelen har økt til 46 prosent.

Beholde egne, eldre arbeidstakere (delmål 3b)

Tabell 5: Om virksomhetenes holdning til å beholde egne, eldre arbeidstakere (55+). Andel som svarer ja på spørsmålet. (N=92) Prosent

	1. registrering	2. registrering
Virksomheten har satt seg som mål å behold egne, eldre arbeidstakere	Ja: 78	Ja: 84
Har virksomheten en bevisst politikk på dette?	Ja: 42 Delvis: 24 Ja/delvis: 66	Ja: 44 Delvis: 31 Ja/delvis: 75
Kontaktpersonen tror det er realistisk at virksomheten blir en bedre arbeidsplass for eldre arbeidstakere innen IA-avtalens utløp	Ja: 78	Ja: 90
Kontaktpersonen har oppfordret virksomheten til å utforme en seniorpolitikk	Ja: 66	Ja: 78

Mens altså relativt få virksomheter har satt seg som mål å rekruttere flere eldre arbeidstakere (tabell 4), ser vi av tabell 5 at atskillig flere har satt seg som mål å *beholde* eldre arbeidstakere; hele 78 prosent av virksomhetene gir det inntrykket overfor kontaktpersonen ved første gangs registrering, men andelen har økt til 84 prosent ved annen gangs registrering. Vel 40 prosent av virksomhetene (hhv. 42 og 44 prosent, avhengig av registreringstidspunkt) har utviklet en seniorpolitikk for å oppnå dette; andelen stiger en god del dersom man inkluderer dem som delvis har en bevisst politikk. Samtidig ser vi at svært mange av kontaktpersonene (78 og 90 prosent ved hhv. første og annen gangs registrering) tror at virksomheten kan bli en bedre arbeidsplass for eldre arbeidstakere innen IA-avtalens utløp. Mange av kontaktpersonene (hhv. 66 og 78 prosent) har også oppfordret virksomhetene til ekstra innsats på dette feltet.

Utviklingen i sykefraværet

Kontaktpersonene har angitt hvilket sykefravær virksomheten hadde ved henholdsvis første og andre gangs registrering. Angivelsene her viser seg ikke å være av så god kvalitet som ønsket i og med at frafallet av svar er stort. Av de totalt 115 kontaktpersonene/virksomhetene som inngår i Aktivitetsprogrammet, var det som tidligere angitt 92

kontaktpersoner som svarte ved første registrering (80 prosent), mens det var 95 (83 prosent) som svarte ved andre registrering. Det var imidlertid bare 63 kontaktpersoner som besvarte begge undersøkelsene. Blant disse 63 svarene anser vi 4 som "ugyldige", i og med at disse kontaktpersonene hadde angitt 0 prosent sykefravær ved enten første eller andre undersøkelsestidspunkt. Dette tror vi må bero på enten en skrive- eller kodefeil i og med at null sykefravær er lite realistisk. Vi har derfor valgt å holde disse svarene utenfor. Vi står dermed igjen med 59 svar. Av disse 59 angir 40 kontaktpersoner at sykefraværet har blitt redusert i løpet av de tre månedene, 14 angir at sykefraværsnivået er det samme, mens 5 angir at det har steget. For de fleste virksomhetene dreier det seg om en nedgang på én til tre prosentpoeng. De aller fleste som har besvart undersøkelsen begge ganger, oppgir med andre ord at sykefraværet har sunket.

Det er imidlertid et problem å tolke disse resultatene i og med at relativt få (55 prosent) har besvart undersøkelsen begge ganger.¹⁹ Blant *disse* 55 prosentene er det altså, som vi så, mange virksomheter som har et lavere sykefravær ved andre enn ved første gangs registrering. Problemet er frafallet av svar i undersøkelsen: Vi vet ikke hva situasjonen er i virksomhetene til de 45 prosent av kontaktpersonene som *ikke* har besvart undersøkelsen to ganger; det *kan* tenkes at tendensen ikke er den samme her. Vi har ut fra måten utvalget av virksomheter har foregått på og siden det ikke foreligger en kontrollgruppe,²⁰ ingen mulighet for å si noe om hvordan svarene blant disse fordeler seg. Det er derfor ikke lett å tolke tallene i undersøkelsen.

Hvis vi beregner endringen i sykefraværet på en litt annen måte og sammenligner gjennomsnittlig sykefravær ved de to undersøkelsestidspunktene,²¹ finner vi at det gjennomsnittlige sykefraværet var 8,9 prosent ved første måling og 7,9 prosent ved andre. Problemet er at utvalget av virksomheter i undersøkelsen er for lite til at denne endringen på ett prosentpoeng er statistisk signifikant. For at denne endringen skulle være signifikant, måtte utvalget av virksomheter (og svar) vært større, eller endringen i den gjennomsnittlige sykefraværsprosenten måtte vært større. Det er altså vanskelig å konkludere med hensyn til Aktivitetsprogrammets effekt på sykefraværutviklingen på basis av det tallmaterialet som foreligger og innenfor det korte tidsspennet mellom undersøkelsestidspunktene.

Som et supplement til dette Fafo-notatet, planlegger Rikstrygdeverket å utarbeide et vedlegg som viser sykefraværutviklingen i alle de 115 virksomhetene i Aktivitetsprogrammet på grunnlag av registerdata. Dette vil bli utarbeidet når sykefraværstall for 4. kvartal 2004 foreligger.

¹⁹ Og noen har dessuten, som vi har sett, svart på en "ugyldig" måte.

²⁰ Dvs. en tilfeldig utvalgt gruppe av IA-virksomheter som kunne fungere som sammenlikningsgrunnlag.

²¹ Det var altså 80 prosent som svarte første gang og 83 prosent som svarte andre gang og det er på basis av disse hhv. 92 og 95 besvarelsene vi lager et gjennomsnittsmål.

Oppsummering

Ut fra de tallene som fremkommer, synes virksomhetene som er med i Aktivitetsprogrammet å være atskillig mer opptatt av delmål 1, å redusere sykefraværet, enn de andre to delmålene i IA-avtalen. Dette er ikke overraskende, ut fra det vi vet fra tidligere forskning om IA-avtalen som viser samme tendens.²² Samtidig avslører vi en viktig distinksjon i virksomhetenes holdning til de to andre delmålene om å ansette flere med refusert funksjonsevne og å heve den reelle pensjoneringsalderen. Virksomhetene synes å skille mellom to kategorier av arbeidstakere: egne ansatte og dem som står utenfor virksomheten. Virksomhetene synes mer tilbøyelige til å ville *ta vare på egne ansatte*, også om de får en redusert funksjonsevne eller blir godt voksne, enn de er til å rekruttere nye medarbeidere med de samme ”lytene”. Virksomhetene synes altså mer tilbøyelige til å *hindre ekskludering* enn de er til å bidra til inkludering. Men ved å bidra til å hindre ekskludering av egne, eldre arbeidstakere, bidrar de også på sikt til å realisere delmål 3 om å øke den reelle pensjoneringsalderen. Problemet er størst for dem som aldri har hatt en arbeidsgiver som kan ta vare på deg, med andre ord dem som i hovedsak omfattes av delmål 2. Men vi ser også at kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene forsøker å motivere virksomhetene til å bli flinkere til å være inkluderende også for denne målgruppen.

6 Erfaringer og utfordringer

Vi har i det foregående presentert Aktivitetsprogrammet som trygdeetaten ved Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (PflA) har iverksatt for å styrke IA-arbeidet i IA-virksomhetene. Programmet skal bidra til utprøving av ulike modeller for samhandling mellom trygdeetatens ulike IA-enheter, dvs. arbeidslivssenter, trygdekontor og hjelpemiddelsentral, slik at disse organene i større grad enn i dag samhandler på team- eller teamliknende basis. Samhandlingsteam bestående av de tre enhetene har blitt etablert rundt et utvalg IA-virksomheter (115 stykker). Programmet ble iverksatt våren 2004, men som vi redegjør for i notatet, kom mange av teamene først i gang høsten 2004. En del fylker hadde allerede forutfor Aktivitetsprogrammet, i tråd med oppfordringer fra Rikstrygdeverket, begynt å arbeide på mer teamliknende basis, i det minste overfor en del av sine virksomheter. Andre hadde mindre erfaring med Samhandlingsmodellen. Siden teamsamhandlingen mange steder var i sin oppstart da vi besøkte et utvalg av teamene (høsten 2004), var det heller ikke rimelig å forvente veldig merkbare resultater på delmålene i IA-avtalen.

Hva har virket?

Likevel har vi kunnet gjøre en del erfaringer som vi tror er interessante og viktige å bygge videre på.

²² Econ analyse (2003): Brukernes erfaringer med trygdeetatens Arbeidslivssentre 2003: Oslo: Econ-rapport 2003-095.

For det første synes det som om virksomhetene som inngår i programmet, har erfart en forsterket og mer kompetent assistanse fra trygdeetatens side ved at særlig arbeidslivssenter og trygdekontor samarbeider bedre og dermed er mer samordnet i sin bistand til virksomhetene. Virksomhetene får ved dette samarbeidet ikke bare en kontaktperson i arbeidslivssenteret, men også en trygdekontorkontakt, noe som både skaffer trygdekontorene en bedre oversikt over arbeidstakernes og virksomhetenes utfordringer og bidrar til at virksomhetene føler seg mer ivaretatt i trygdeetaten.

For det andre er også trygdeetatens egne enheter, i første rekke arbeidslivssenter og trygdekontor, svært fornøyde med at samarbeidet blir satt mer i system enn tidligere slik at de trekker i samme retning i sin bistand overfor virksomhetene. Gjensidig usikkerhet mellom trygdeetatens enheter blir gradvis bygget ned ved at man får bedre kjennskap til hverandres arbeidsområder og ser at man har kompetanse som utfyller hverandre i forhold til virksomhetenes behov.

For det tredje synes det som om hjelpemiddelsentralene, i det minste inntil videre, i mindre grad inngår i det aktive teamarbeidet. Fokuset på arbeidslivsrettede hjelpemidler har imidlertid økt betraktelig de siste årene. Slik vi har erfart der, utgjør ikke sentralene en aktiv del av teamene, men vi finner enkelte steder måter å samarbeide på som trekker hjelpemiddelsentralene mer aktivt med i den løpende saksbehandlingen.

Så langt synes det altså som om både de som skal nyte godt av et bedre samarbeid innad i etaten, IA-virksomhetene, og de som skal yte en bedre service, de ulike organene i trygdeetaten, er godt fornøyde med at etaten samhandler bedre internt.

Utfordringer

Vi vil likevel peke på enkelte utfordringer etaten står overfor i sin virksomhetsorientering og den videre utdypingen av samhandlingen internt i etaten.

Teamsamarbeid kan lett utvikle seg til tidkrevende prosedyrer. Skal man samarbeide, må man også samhandle. Det gjelder da å finne frem til måter å samhandle og kommunisere på som både forener behovet for at tilstrekkelig kunnskap utveksles, samtidig som tidsbruken holdes på et rimelig nivå. Her synes vi at mange av de teamene vi har besøkt, har funnet frem til egnede samhandlingsmåter i form av bruk av e-post og mobiltelefon i stedet for møter, særlig der geografiske avstander vanskeliggjør møtevirksomhet. De felles IT-løsningene som er tilgjengelige, synes imidlertid å kunne utformes bedre med hensyn til tilgjengelighet for alle involverte.

Aktivitetsprogrammet har innebåret at en del virksomheter har fått noe mer oppmerksomhet enn andre i en utprøvingsperiode. Meningen er så at gode erfaringer fra de utprøvede arbeidsmetodene skal kunne nyttiggjøres i arbeide med alle IA-virksomhetene. Forutsetningen må da være at dette på sikt er en arbeidsbesparende måte å arbeide på, slik at samhandlingen ikke bidrar til at noen virksomheter får svært god oppfølging, mens andre får mindre enn de burde, gitt at ressursene er begrensede. Det er derfor viktig å finne frem til arbeidsmåter som sikrer en riktig tidsbruk både innad i teamene og mot den enkelte virksomhet. Det er en viss fare for at man yter en bedre service enn ressurs situasjonen i lengden tillater, både fordi måten å arbeide på oppleves som tilfredsstillende og fordi virksomhetene også uttrykker tilfredshet med

arbeidsformen og kanskje forventer mer enn det er mulig eller rimelig å få av oppfølging. Eller man kan gjøre som enkelte fylker har gjort i IA-arbeidet generelt, dvs. uavhengig av Aktivitetsprogrammet: prioritere enkelt virksomheter fremfor andre, enten fordi disse viser stort engasjement i IA-arbeidet eller fordi arbeidet med disse virksomhetene vil monne på for eksempel sykefraværstatistikken. Man innser at ressursene uansett ikke strekker til til alle.

Vi fant også at en del av teamene ikke hadde kommet i aktivitet, enten fordi de ennå ikke hadde klart å samordne innsatsen eller fordi arbeidslivssenter og trygdekontor ikke klarte å samarbeide godt. Det blir uansett viktig at erfaringsspredningen med utprøving av Samhandlingsmodellen legger vekt på at samhandlingen ikke bare skal være god, men også effektiv slik at denne modellen på sikt virker arbeidsbesparende for alle trygdeetatens enheter.

Prioritering blir også viktig for arbeidet innad på trygdekontorene. Vår erfaring er at ledelsen i for liten grad har vært bevisst på at IA-oppfølging generelt og deltakelse i Aktivitetsprogrammet spesielt, krever at det settes av en viss tid til dette arbeidet innad i trygdekontorene. Mange av de ansatte ved trygdekontorene peker på at IA-arbeidet kommer på toppen av annet arbeid og at arbeidssituasjonen kan bli svært presset. De peker på at de har fått for uklare ledersignaler i forhold til hvordan arbeidsoppgaver skal prioriteres.

Aktivitetsprogrammet synes i begrenset grad å ha bidratt til at virksomhetene har fått et økt fokus på delmål 2 i IA-avtalen, dvs. oppfordringen om å ansette flere med redusert funksjonsevne. Vår undersøkelse avdekker imidlertid at mange virksomheter synes å ville motvirke utstøting av egne ansatte med redusert funksjonsevne, at de med andre ord synes mer tilbøyelige til å ville ta vare på egne ansatte som trenger én eller annen form for tilrettelegging, enn å rekruttere nye med et tilretteleggingsbehov. For delmål 3, intensjonen om å heve den reelle pensjoneringsalderen, er virksomhetene mer på linje med IA-avtalen. De er mer tilbøyelige til å ville ta vare på egne eldre arbeidstakere enn å ansette nye eldre. Men ved å ta vare på egne eldre arbeidstakere, bidrar de likevel til IA-avtalens målsetting om å heve den reelle pensjoneringsalderen.

Referanser

Dagens Næringsliv (2004): "Gjør sykefravær dyrere", 6.10.04.

Econ analyse (2003): Brukernes erfaringer med trygdeetatens Arbeidslivssentre 2003. Oslo: Econ-rapport 2003-095.

Falkum, Eivind (2004): På vei mot fellesskap? Endringer i oppfatninger om Inkluderende arbeidsliv i deler av Trygdeetaten fra 2002 til 2003. Fafo-notat.

Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (2003). Inkluderende arbeidsliv- trygdekontorets rolle, ansvar, oppgaver.

Prosjekt for inkluderende arbeidsliv (2004): Inkluderende arbeidsliv - En samlet beskrivelse av trygdeetatens roller, ansvar, oppgaver.

Trygdeetaten (2003): Mål og prioriteringer 2004.

Vi kan alltid rope på han Per



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

Fafo-notat 2005:11
Bestillingsnummer 770
ISSN 0804-5135