

Eivind Falkum

På vei mot fellesskap?

Endringer i oppfatninger om
Inkluderende arbeidsliv
i deler av Trygdeetaten fra 2002 til 2003

Arbeidsnotat 5 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

Eivind Falkum

På vei mot fellesskap?

Endringer i oppfatninger om

Inkluderende arbeidsliv

i deler av Trygdeetaten fra 2002 til 2003

Arbeidsnotat 5 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

© Fafo 2004
ISSN 0804-5135

Innhold	Side
INNLEDNING	3
1 GJENNOMFØRING, UTVALG OG SVARPROSENT I UNDERSØKELSENE	3
2 ENDRINGER I OPPFATNINGER OM MÅLSETTINGER OG OPPGAVER FRA 2002 TIL 2003	4
2.1 OPPFATNINGER OM DE TRE HOVEDMÅLENE	6
2.2 ENDRINGER I OPPFATNINGER OM OPPGAVENE – FRA INDIVID TIL SYSTEM	9
3 UTVIKLING AV SAMARBEIDSRELASJONER FRA 2002 TIL 2003	11
3.1 DE ANSATTES OPPFATNINGER OM SAMARBEIDET INNAD I ETATEN.	12
3.2 LEDERNES OPPFATNINGER OM DET INTERNE SAMARBEIDET I ETATEN	14
3.3 INTERN INFORMASJONSUTVEKSLING	14
3.4 INFORMASJONSUTVEKSLING OG SAMARBEIDSRELASJONER - KLAR SAMMENHENG	17
3.5 OPPFATNINGER OM SAMARBEID MED AKTØRER UTENFOR TRYGDEETATEN	19
4 SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	21
TABELLVEDLEGG	26
FIGURVEDLEGG	28
VEDLEGG 3: NOEN FYLKESVISE FORDELINGER I 2003	35

Innledning

Vellykket iverksetting avhenger blant annet av at målsettingene er klare og tydelige, at de har oppslutning hos de som skal iverksette dem og at ressursene står i forhold til oppgavene. Fafos følgeforskning til Prosjektet for Inkluderende arbeidsliv (PfIA) i Rikstrygdeverket har tatt utgangspunkt i denne teoretiske betraktningen. Vi har lagt vekt på å kartlegge i hvilken grad PfIA bidrar til å klargjøre målsettingene og skape oppslutning om dem i Arbeidslivssentrene, trygdekontorene og etter hvert også Hjelpemiddelsentralene. Hypotesen er at en felles målforståelse ikke bare er en nødvendighet for at aktørene i et stort system skal dra i samme retning, men også en betingelse for gode samarbeidsrelasjoner mellom de ulike aktørene.

Denne rapporten viser og drøfter trygdeetatens oppfatninger om Inkluderende arbeidsliv. Vi legger hovedvekten på graden av felles målforståelse og oppfatninger, informasjonsutveksling om samarbeidsrelasjoner i systemet. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant ledere og ansatte i arbeidslivssentrene, ledere og ansatte i et utvalg trygdekontor og ledelsen i henholdsvis fylkestyngdekontorene, arbeidslivssentrene og hjelpemiddelsentralene.

Undersøkelsen er nå gjennomført to ganger, en i 2002 og en i 2003. Ved sammenlikning av svarene i de to undersøkelsene kan vi analysere og drøfte utviklingen i systemet. Er vi på vei mot et fellesskap mellom arbeidslivssentre, trygdekontor og hjelpemiddelsentraler eller ikke? Finner vi sammenheng mellom oppfatninger om mål og virkemidler på den ene siden og oppfatninger om hvordan samarbeidet fungerer på den andre?

1 Gjennomføring, utvalg og svarprosent i undersøkelsene

Spørreskjemaet ble sendt til samtlige ansatte i alle arbeidslivssentrene, alle ansatte i ett trygdekontor i hvert fylke og alle de 19 fylkesdirektørene i trygdeetaten. Trygdekontorene ble valgt ut med sikte på å få omtrent like mange respondenter fra disse som fra arbeidslivssentrene, det vil si et utvalg på ca 300 ansatte i trygdekontor. Det ble også lagt vekt på å få med noen små trygdekontor og noen store.

Den rent tekniske gjennomføringen av undersøkelsen er gjort av Opinion, som er et meningsmålingsinstitutt som eies av Fafo¹.

I 2002 ble det sendt ut i alt 314 skjema til arbeidslivssentre, 337 til trygdekontor og 19 til fylkesdirektørene, i alt 670. Den totale svarprosenten var ca 63, med 63 prosent svar fra arbeidslivssentrene og trygdekontorene og 73 prosent fra fylkesdirektørene. Vi ville gjerne hatt en høyere svarprosent av hensyn til generaliserbarheten i undersøkelsen. Om bortfallet i 2002 vet vi at vi mangler svar fra ett av arbeidslivssentrene, men ikke hvorfor. Vi mangler også svar fra ett av de utvalgte trygdekontorene med begrunnelsen at det var et svært lite kontor som var redd for anonymiteten i undersøkelsen. Manglende svar fra trygdekontorene er også begrunnet med at mange av de ansatte der mente at de visste for lite om Inkluderende Arbeidsliv til å kunne svare.

I 2003 ble spørsmålene i undersøkelsen endret noe med utgangspunkt i erfaringene fra 2002. Noen spørsmål ble tatt ut, noen få nye ble tatt inn og noen få spørsmål ble omformulert. Alle

¹ Opinion har satt det endelige skjemaet i en optisk lesbar form, sendt ut skjemaene med ferdigfrankerte og adresserte svarkonvolutter, tatt i mot svarene, lest dem inn i statistikkprogrammet SPSS (Statistical Package for Social Sciences), rensket og kontrollert den ferdige statistikkfilen og sendt denne til Fafo. Fafo har gjennomført de statistiske analysene av materialet og utarbeidet presentasjonene av resultatene.

ansatte og ledere i arbeidslivsentrene har fått skjemaet både i 2002 og 2003. Vi benyttet også det samme utvalget av trygdekontor i 2003 som i 2002. Dette styrker mulighetene for å beskrive en utvikling fra det ene året til det andre. I 2003 undersøkelsen ble det laget et skille slik at ledere ved fylkestyrgdekontorene, arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene ble definert som egne utvalg som fikk et noe redusert spørreskjema sammenliknet med de ansatte ved arbeidslivsentrene og trygdekontorene. Det ble sendt samme antall skjema til trygdekontor og arbeidslivsentre som i 2002, og i tillegg ett skjema til hver av de 19 fylkesdirektørene, lederne ved arbeidslivsentrene og lederne i hjelpemiddelsentralene. Svarprosenten for undersøkelsen til ansatte i arbeidslivsentre og trygdekontor er 60. I lederundersøkelsen er svarprosenten 82, men varierende mellom ledergruppene: 14 av 19 ledere ved arbeidslivsentre, 15 av 19 fylkesdirektører og 18 av 19 ledere ved hjelpemiddelsentraler.

Svarprosenten burde vært høyere i undersøkelsen blant ansatte. 60 prosent svar er gjerne nok til at vi kan trekke konklusjoner fra de statistiske analysene, men vi må ta et generelt forbehold om at resultatene kunne sett annerledes ut med flere innkomne svar.

2 Endringer i oppfatninger om målsettinger og oppgaver fra 2002 til 2003

I undersøkelsen har vi spurt om informantenes oppfatninger om mandatet for inkluderende arbeidsliv. Vi finner klare endringer i oppfatningene om mandatet fra 2002 til 2003 slik tabellen under viser:

Tabell 1. Andeler som sier at det stemmer at "Mandatet for inkluderende arbeidsliv er svært klart" (prosentandeler som krysser av +1, +2, eller +3 på skalene fra -3 til +3)

	2002	2003
Fylkesdirektører	100,0	100,0
Leder Arbeidslivsenter	-	92,8
Leder Hjelpemiddelsentral	-	83,3
Ansatte i arbeidslivsentre	92,0	82,8
Ansatte i Trygdekontor	56,2	63,7

Den første forskjellen i tabellen er at ledere har en mer positiv oppfatning av "klarheten" i mandatet for IA enn det de ansatte har. En mulig forklaring er at ledergruppene har jobbet mer med mandatet i ledermøter og samlinger enn det de ansatte har, og på den måten i større grad har kommet til noen klare oppfatninger enn de ansatte. Vi ser at lederne i hjelpemiddelsentralene i mindre grad oppfatter mandatet som klart enn lederne for fylkestyrgdekontorene og arbeidslivsentrene. Det lar seg forklare med at inkluderende arbeidsliv ikke er hovedmålsettingen ved hjelpemiddelsentralene og at lederne ved HMS er trukket mer aktivt inn i dette arbeidsfeltet først i 2003.

Det andre, og kanskje viktigere funnet, er at oppfatningene til de ansatte i trygdekontor og arbeidslivsentre ser ut til å nærme seg hverandre fra 2002 til 2003. Det skjer både ved at det er en *lavere* andel ansatte i arbeidslivsentre og en *høyere* andel av trygdekontoransatte som oppfatter mandatet som klart i 2003 enn i 2002. Flere forhold kan forklare dette funnet. For det første har PflA kjørt opplæringstiltak blant trygdekontoransatte i 2003, og det bør ha bidratt til klarere oppfatninger blant dem. For det andre var det fortsatt rekruttering av nyansatte i arbeidslivsentrene i 2003 og det kan ha påvirket svarfordelingen i den grad de nyansatte ikke har vært gjennom de samme opplæringsprogrammene som de øvrige ansatte. En tredje forklaring er at de ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter målsettinger og mandater

som mer kompliserte i 2003 fordi de da har jobbet mer konkret i forhold til IA-virksomhetene enn de gjorde i 2002.

I det følgende skal vi se om vi finner igjen disse forskjellene også i oppfatningene om målsettingene, fordelingen av myndighet og fordelingen av ansvar i Inkluderende arbeidsliv, og gå nærmere inn på mulige forklaringer.

Figur 1

Oppfatninger om klarhet i mål, myndighet og ansvar i 2002 og 2003, prosentandeler som sier "det stemmer at...."



Figuren viser andelen ansatte i henholdsvis arbeidslivsentrene (ALS) og trygdekontorene (TK) som svarer at hver av de fem påstandene stemmer (krysset av enten +1, +2 eller +3 på en skala fra -3 (Stemmer svært dårlig) til +3 (Stemmer svært godt)). Den venstre figuren viser svarene i 2002 og den høyre svarene fra 2003.

En konklusjon er at de ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter mål, myndighet og ansvar som klarere enn det de ansatte i trygdekontorene gjør. Denne forskjellen må vi forvente når vi sammenlikner en spesialisert tjeneste (ARB.LS) med en mer generalisert tjeneste (TK). Endringene i svarene fra 2002 er små, men de går alle i samme retning. Oppfatningene om det vi har kalt klarhet i mål, myndighet og ansvar i trygdekontorene og arbeidslivsentrene nærmer seg hverandre på denne måten: det er noen flere trygdekontoransatte og noen færre i arbeidslivsentrene som synes mål, myndighet og ansvar har klarhet fra 2002 til 2003.

PfIAs opplæringsprogram i trygdeetaten kan ha bidratt til at flere trygdekontoransatte oppfatter mål, myndighet og ansvar som klare i 2003 enn i 2002. Endringene i trygdekontorene er imidlertid så små at de kan skyldes rene tilfeldigheter i utvalg og svar, selv om alle endringene trekker i samme retning.

Endringene blant de ansatte i arbeidslivsentrene er derimot så store at de neppe skyldes tilfeldigheter i utvalg og svar. Det er i alle fall to åpenbare forhold som kan forklare at færre ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter mål, myndighet og ansvar som klare i 2003 sammenliknet med 2002. Det første er som nevnt at rekrutteringen til sentrene har fortsatt i 2003. Nyansatte vil trenge tid til å sette seg inn i arbeidsoppgaver, faglige perspektiver og retningslinjer for arbeidet. Det andre er at arbeidet med å realisere målsettingene i IA i praksis har kommet i gang for alvor i 2003. Dermed konfronteres de ideelle målene i intensjonsavtalen med praktiske problemstillinger - modellene møter virkeligheten. Planer og modeller evner svært sjelden å forutsi alle problemstillinger som oppstår i praksis. Det er derfor rimelig å forvente at møtene mellom modeller og virkelighet bidrar til usikkerhet og uklarhet. I lys av dette er endringene i oppfatningene hos de ansatte i arbeidslivsentrene ikke dramatiske. De peker derimot på en klar oppgave i IA systemet i tiden som kommer: å sørge for å kartlegge og dokumentere de problemstillingene sentrene møter i praksis og å analysere et slikt materiale med sikte på å utdype, forbedre og ikke minst konkretisere både mål og fordeling av myndighet og ansvar.

Lederne i arbeidslivsentrene, fylkestrygdkontorene og hjelpemiddelsentralene svarer annerledes enn de ansatte på spørsmålene i figur 1. En gjennomgang av svarene til lederne (se tabell A i tabellvedlegg) viser at

- Lederne oppfatter mål, myndighet og ansvar som langt klarere enn det de ansatte gjør. Dette er ikke overraskende ettersom det er ledernes oppgave å skape en slik klarhet.
- Det lederne i systemet først og fremst oppfatter som uklart, er fordelingen av ansvar mellom arbeidslivsentrene og trygdekontorene. Det å bidra til en slik klarhet bør følgelig prioriteres av både ledere og ansatte i de tre enhetene i fellesskap.
- Mål, myndighet og ansvar er i mindre grad oppfattet som klare blant lederne i hjelpemiddelsentralene enn blant fylkesdirektørene og lederne i arbeidslivsentrene. Dette er ikke spesielt overraskende, men det viser at det ennå er et stykke igjen før ledernivået i trygdeetaten er samstemt når det gjelder Inkluderende arbeidsliv.

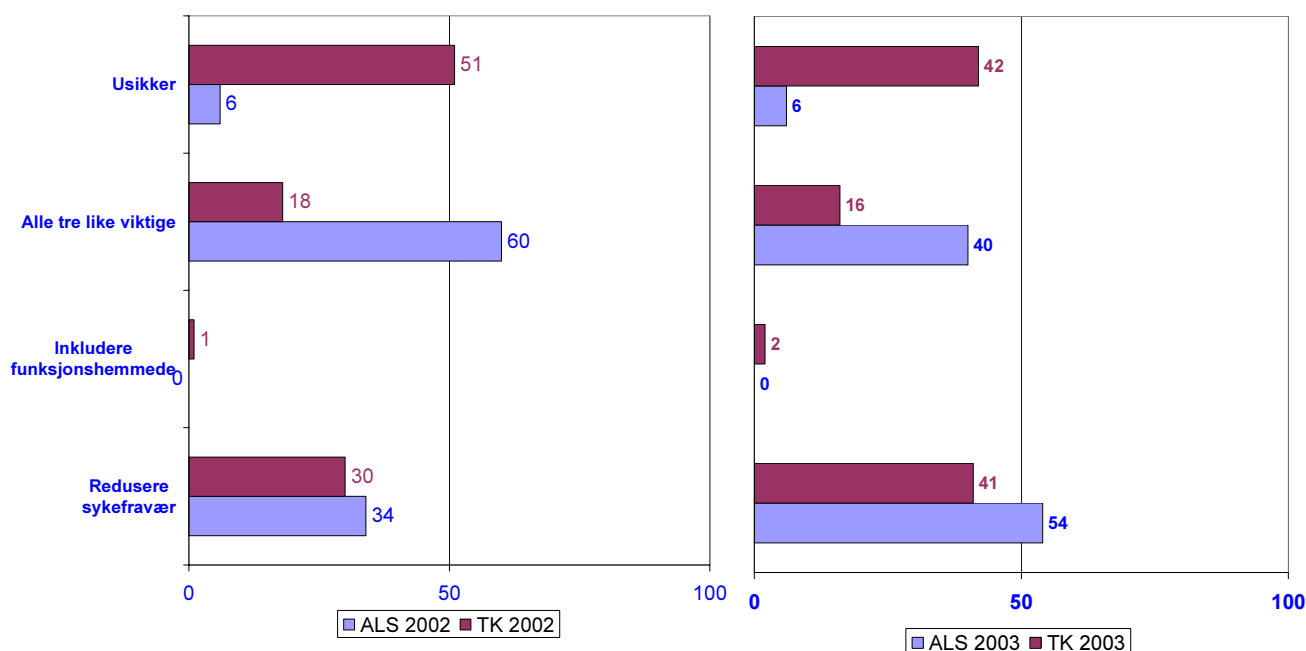
Konklusjonen er at IA systemet så langt har oppnådd et ganske høyt nivå på felles forståelse av mål, myndighet og ansvar på kort tid. Utviklingen av et slik fellesskap fra 2002 til 2003 er ikke så stor. Det som nå skaper usikkerhet om mål, myndighet og ansvar er antakelig overgangen fra en systembyggingsperiode til en periode med praktisk arbeid for å realisere målene. Arbeidet med å skape en felles forståelse av mål, myndighet og ansvar må fortsette, og det må konkretiseres gjennom en dokumentasjon av hvordan modellene i Inkluderende arbeidsliv møter virkeligheten i IA-virksomhetene. Dette utdypes når vi ser på oppfatninger om de tre hovedmålene i inkluderende arbeidsliv.

2.1 Oppfatninger om de tre hovedmålene

Vi finner bare små og ubetydelige endringer i oppfatningene om de tre hovedmålene i Inkluderende arbeidsliv fra 2002 til 2003. Endringene er så små at de mest sannsynlig skyldes rene tilfeldigheter i utvalg og svar (se figur A i figurvedlegg). Det er langt flere i trygdekontorene enn i arbeidslivsentrene som oppfatter det å redusere sykefraværet som det viktigste. Tilsvarende er det en langt større andel av de ansatte i arbeidslivsentrene enn i trygdekontorene som oppfatter alle de tre målene som like viktige (ikke tatt med i figur A).

Vi har også stilt spørsmålet ”Har arbeidslivsenteret i ditt fylke lagt hovedvekten på ett av delmålene, i tilfelle hvilket?” Her finner vi store endringer fra 2002 til 2003, slik figur 2 viser.

Figur 2: "Har ALS i ditt fylke lagt hovedvekten på ett av delmålene, i tilfelle hvilket?" (prosenttall, n=406/396)



Når vi sammenlikner tallene for 2002 med tallene for 2003 er det første funnet at usikkerheten blant de ansatte i trygdekontorene ser ut til bli redusert, og det har antakelig noe med samarbeidserfaring, informasjon og opplæring å gjøre.

Sammenlikningen viser videre at arbeidslivsentrene åpenbart legger større vekt på arbeidet med å redusere sykefraværet i 2003 enn i 2002, slik det oppfattes av ansatte både i trygdekontorene og arbeidslivsentrene. Økningen i andelen ansatte i arbeidslivsentrene som sier at det er sykefraværet som vektlegges gjenspeiles i en redusert andel som sier at alle tre målene vektlegges like mye. Dette indikerer at sykefraværs målet får en faktisk målt større oppmerksomhet og høyere prioritet nå enn fra starten av. Denne åpenbare oppprioriteringen av målet om å redusere sykefraværet forklares av at det er dette IA-virksomhetene prioriterer høyest. Dette kommer klart til uttrykk i de ansattes svar på spørsmålet om hvilket av delmålene IA-virksomhetene er mest opptatt av (se figur B i figurvedlegget). Så godt som alle i arbeidslivsentrene (98 prosent) svarer at IA-virksomhetene er mest opptatt av å gjøre noe med sykefraværet. Ingen av dem svarer at IA virksomhetene er mest opptatt av å gjøre noe for å inkludere eldre eller funksjonshemmede arbeidstakere. Dermed er det nærliggende å forklare dreiningen av arbeidslivsentrenes oppmerksomhet mot større vekt på sykefravær som et resultat av hva IA-virksomhetene er opptatt av å gjøre noe med. Dette forsterkes ytterligere av endringene i oppfatninger om hvilket av delmålene det er lettest å gjøre noe med (figur C i figurvedlegget). Andelene som mener det er lettest å gjøre noe med sykefraværet øker blant ansatte i både trygdekontor og arbeidslivsentre. Her er det verdt å merke seg at det også er sykefraværet som fokuseres i media og i politiske debatter, og dermed er det dette inkluderende arbeidsliv først og fremst blir målt på.

I 2003 undersøkelsen har vi også svar fra lederne i systemet. Vi finner ganske store forskjeller mellom fylkesdirektørene, lederne for arbeidslivsentrene og lederne for hjelpemiddelsentralene (se tabell B, tabell C og tabell D i tabellvedlegg).

- Alle de tre ledergruppene setter sykefraværet som viktigst. Lederne i HMS og fylkesdirektørene setter det å inkludere funksjonshemmede på andreplass, mens lederne ved ARB.LS setter inkludering av eldre og funksjonshemmede likt.

Forskjellene er ganske store (tabell B i tabellvedlegget) særlig når det gjelder oppfatningen av hvor viktig det er å inkludere funksjonshemmede. Svarene er antakelig preget av arbeidsfeltet lederne fungerer innenfor. Det er ikke overraskende at lederne ved HMS mener det er viktigere å inkludere funksjonshemmede enn det lederne ved arbeidslivsentrene gjør, ettersom hjelpemiddelsentralene har funksjonshemmede som målgruppe og arbeidsfelt.

I tabell C i tabellvedlegget presenterer vi svarene på spørsmål om ”hvilket av delmålene i IA-avtalen har trygdeetaten og dens ulike organer i ditt fylke lagt hovedvekt på?”.

- Et flertall av lederne svarer at det er sykefraværet som det er lagt størst vekt på.
- En fjerdedel av lederne ved HMS mener det er inkludering av funksjonshemmede det er lagt størst vekt på, mens ingen av lederne ved ARB.LS og fylkestrygdkontorene mener det er tilfellet.
- På spørsmål om hvilket av delmålene det er lettest å gjøre noe med, svarer et klart flertall av lederne i ARB.LS at det er sykefraværet.
- Lederne ved fylkestrygdkontorene og HMS mener det er like lett/vanskelig å gjøre noe med alle tre målene, mens sykefraværet kommer på andreplass hos dem.

Det ser ut til at de tre ledergruppene er ganske samstemte i oppfatningene om målsettingene i IA. Unntaket er oppfatningene om viktighet, prioritering og vanskelighetsgrad i delmålet om inkludering av funksjonshemmede. Her er det lederne ved HMS som skiller seg fra de andre. Lederne ved arbeidslivsentrene skiller seg noe fra de andre to ledergruppene når det gjelder oppfatninger om sykefravær. Poenget ser med andre ord ut til å være at det arbeidsfeltet man har ansvar for preger oppfatningene. Vi vil forvente at sakkunnskapen om inkluderende arbeidsliv er størst hos lederne for arbeidslivssentrene, og at det er lederne for hjelpemiddelsentralene som har størst fagkunnskap om funksjonshemmede og muligheten for å inkludere dem. I lys av det blir det åpenbart at samarbeid mellom de tre instansene og deres ledergrupper kan bidra til å korrigere hverandres oppfatninger og dermed til utvikling av en felles målforståelse, og etterhvert også måloppnåelse.

Svarene til lederne ved ARB.LS og fylkestrygdkontorene er mer i overensstemmelse med svarene fra ansatte ved ARB.LS enn svarene fra ansatte ved trygdekontorene. Svarene fra lederne ved HMS skiller seg først og fremst i prioriteringen av funksjonshemmede, naturlig nok. Det samme gjelder oppfatningene om hva det legges hovedvekt på i IA arbeidet i fylkene.

Disse helt klare funnene reiser en svært viktig debatt. For det første viser funnene forskjeller i oppfatninger mellom ARB.LS og trygdekontor og mellom ledere og ansatte. For det andre, og aller viktigst, viser endringene i de ansattes svar at IA-virksomhetenes prioritering av sykefravær har bidratt til at sykefravær er det delmålet som også prioriteres høyst i iverksettingen i trygdeetaten, og at dette representerer en klar endring fra 2002 til 2003.

Ut fra prinsippet om kundeorientering/brukerorientering kan dette betraktes som en riktig og naturlig omprioritering, mens det ut fra Intensjonsavtalen kan betraktes som en klar

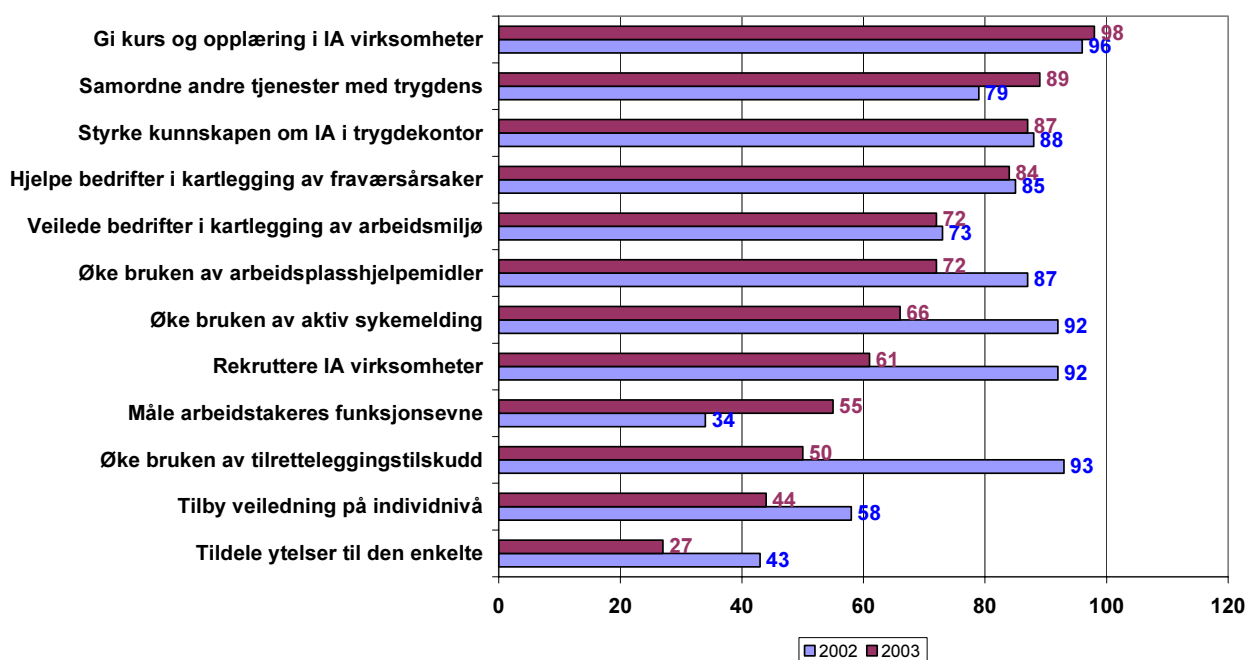
målforskyvning. Skal arbeidslivsentrene alltid prioritere det IA-virksomhetene ber om, eller skal sentrene også bidra til at virksomhetene får fokus på inkludering av funksjonshemmede og eldre arbeidstakere slik Intensjonsavtalen tilsier? Dette spørsmålet har ikke noe enkelt svar. Det kan for eksempel argumenteres med at det er nødvendig å løse sykefraværshemmet problemet før det er mulig å motivere virksomhetene til en innsats for eldre og funksjonshemmede arbeidstakere, det vil si at det ikke er snakk om en målforskyvning men en prioritert rekkefølge i iverksettingen. Det kan også argumenteres med at sykefraværsmålet er det eneste som er operasjonalisert (20 prosent reduksjon innen 2005), og at det derfor både får størst fokus og er lettest å forholde seg til. Det er også viktig å ha i mente at undersøkelsen måler ansattes oppfatninger om mål og virkemidler, og i mindre grad hva de faktisk gjør i praksis. Uansett forklaring viser funnene nødvendigheten av

1. å videreutvikle samarbeidet mellom ARB.LS og HMS, og ikke minst få HMS sterkere involvert i Inkluderende arbeidsliv, både i planlegging og iverksetting. Delmålet om å inkludere flere funksjonshemmede i arbeidslivet kan gjøres til et operasjonelt felles mål både i ARB.LS og HMS, eksempelvis: innen en gitt periode skal alle bedrifter med mer enn 50 ansatte ha minst 2 ansatte med funksjonshemming.
2. å kartlegge og dokumentere hva slags oppgaver, forventninger og krav de ansatte i ARB.LS stilles overfor i møtet med IA-virksomhetene og å bruke en slik dokumentasjon til å operasjonalisere de tre delmålene ytterligere. Analysene av en slik dokumentasjon fra flere arbeidslivsentre bør brukes til å konkretisere og videreutvikle både målsettinger, virkemidler og arbeidsmetoder.

2.2 Endringer i oppfatninger om oppgavene – fra individ til system

Endringer i oppfatninger om hva de ansatte oppfatter som viktige oppgaver kan bidra til en ytterligere avklaring av hva PflA og trygdeetaten bør legge vekt på i det videre arbeidet med Inkluderende arbeidsliv. Figur 3 viser endringer i de ansatte i arbeidslivsentrenes oppfatninger om hvilke oppgaver som er viktige fra 2002 til 2003.

Figur 3 Arbeidslivsentrenes oppfatning om hva som er svært viktige/viktige oppgaver i 2002 (n=198) og 2003 (n=198), prosentall



Vi ser at det er klare endringer i de ansatte ved ARB.LS sin oppfatning av hva som er viktige arbeidsoppgaver fra 2002 til 2003. Vi har sortert grafen etter hvilke oppgaver som scorer høyest i 2003. Den blir dermed et uttrykk for hvordan en kunne prioritert innsatsen ved sentrene dersom en la de ansattes oppfatninger til grunn.

Vi ser at det å gi kurs og opplæring til IA-virksomheter kommer på topp både i 2002 og 2003. I 2002 gikk svarene klart i favør av at systemoppgavene var viktigere enn å arbeide med individrettede oppgaver. Denne tendensen er kraftig forsterket fra 2002 til 2003. I 2003 oppfattes systemoppgavene som enda viktigere. Unntaket er den individuelle oppgaven med å måle arbeidstakeres funksjonsevne som scorer høyere i 2003 enn i 2002, men likevel atskillig lavere enn systemoppgavene. Oppgaver som ligger i et grenseland mellom individrettede tiltak og systemrettede tiltak, faller drastisk ned på listen; det gjelder bruk av tilretteleggingstilskudd, arbeidsplasshjelpemidler og veiledning. Signalene om å redusere bruken av tilretteleggingstilskudd fra RTV har sikkert påvirket oppfatningene om viktigheten av dette virkemiddelet. På samme måten sier Ot.prp. Nr 48 i 2003 at bruken av aktivt sykefravær skal reduseres til fordel for gradert sykefravær. Den eneste systemoppgaven som synker dramatisk på listen, er rekruttering av flere IA-virksomheter.

Tolkningen av dette funnet er for det første at rekrutteringen av virksomheter til IA nå har kommet så langt at de ansatte ikke lenger ser dette som en høyt prioritert oppgave. Derne ser vi at jobben med å skape forståelse for hva det vil si å være en IA-virksomhet må oppprioriteres og systemet må utvikles organisatorisk før vi kan vente full uttelling for bruken av virkemidler. I 2002 var det bygging av det nasjonale IA systemet som var jobb nummer 1. I 2003 er det å få Inkluderende arbeidsliv til å fungere i virksomhetene sett som den viktigste oppgaven.

I det foregående avsnittet så vi at IA-virksomhetenes problemforståelse og prioriteringer preger både arbeidslivsentrenes og trygdekontorenes oppfatninger om hvilke mål de faktisk vektlegger og hvilke mål det er lettest å realisere. I Figur 3 ser vi hvordan dette også påvirker hvilke oppgaver de ansatte i arbeidslivsentrene vil prioritere i 2003. I figurvedlegget (Figur E, F og G) presenterer vi data fra undersøkelsen som viser hvordan oppfatningen av oppgaver endrer seg også i trygdekontorene.

Oppfatningene av hvilke oppgaver som er viktige i arbeidslivsentrene har endret seg svært mye fra 2002 til 2003, både i arbeidslivsentrene og i trygdekontorene. Dette er for det første et uttrykk for at systemet er under oppbygging og dermed i en fase preget av endring. Noen av oppfatningene preges av at enkelte oppgaver nærmer seg en ”avslutning”, slik som rekruttering av IA virksomheter. Andre endringer handler om erfaringer med hva som er viktig for IA-virksomhetene.

For det andre er det slående at endringene i trygdekontorene går i samme retning som i arbeidslivsentrene hele veien. Vi tolker det som en indikasjon på at en felles forståelse av mål og hensikt med Inkluderende arbeidsliv har kommet langt. Det er ikke så underlig at vi får store endringer i oppfatningene i arbeidslivsentrene. Det bemerkelsesverdige er de store endringene i trygdekontorene, som viser at trygdeetaten utvikler seg i samspill med arbeidslivssentrene og som en følge av IA-innsatsen, ikke minst fagopplæringsprogrammet for trygdeansatte. Trygdeetaten er ut fra dette et system som evner å lære og endre seg i felles utviklingsprosesser. For ambisjonene om å bygge ned byråkratiske trekk ved trygdeetaten er dette et svært godt tegn. At 16% flere av de trygdekontoransatte ser det som en viktig oppgave for arbeidslivsentrene å samordne trygdens tjenester med andre i 2003 enn i 2002 er en klar

indikasjon i den retningen; det viser vilje og ønske om åpenhet mot andre etater, tjenester og oppgaver.

Spørsmålene vi stilte til lederne i 2003 var noe annerledes enn de som ble stilt til de ansatte (se tabell E i tabellvedlegget). Mønsteret er likevel det samme som vi finner blant de ansatte. Det er systemoppgavene som vurderes som viktigst: kurs, formidling og opplæring til IA-virksomheter og å kartlegge årsaker til sykefravær. Å koble sammen flere virkemidler til en pakke scorer også høyt, men den kan betraktes både som systemoppgave og individuell oppgave. Lavest scorer den individuelle oppgaven å vurdere arbeidstakeres funksjonsevne. Grovt sett sammenfaller altså lederne oppfatninger med de ansattes. Samtidig er det ganske klare forskjeller i vurderingen av oppgavenes viktighet ledergruppene i mellom. Det mest slående er at lederne i arbeidslivsentrene er langt klarere i sine prioriteringer enn det de to andre ledergruppene er. Eksempelvis scorer det å koble sammen flere virkemiddelpakker høyest både hos hjelpemiddelsentralledere og fylkesdirektører, mens blant arbeidslivsenter-lederne scorer det å gi kurs og veiledning til IA-virksomheter høyest. Slike forskjeller handler antakelig om grad av nærhet til iverksettingen av intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Vi finner enkelte regionale forskjeller i vurderingen av oppgavenes viktighet (Tabell E i tabellvedlegget). Rekruttering av IA-virksomheter vurderes som viktigere i Oslo og på Vestlandet enn i andre deler av landet. Midt-Norge og Sør-Østlandet er mer opptatt av å måle funksjonsevne enn i de andre fylkene. I Midt-Norge er de mer opptatt av å øke bruken av tilretteleggingstilskudd enn i andre deler av landet. De regionale variasjonene var langt mindre i 2002 enn i 2003. Det kan være en bekreftelse på at aktiviteten i Inkluderende arbeidsliv blir mer farget av det lokale og regionale arbeidslivet etter hvert som samarbeidet med IA-virksomhetene tar form. Lokale variasjoner i arbeidslivet ser ut til å gi problemer med å skape en enhetlig nasjonal praksis i den grad dette er et mål. En annen forklaring på variasjonene er utvikling av ulike faglige perspektiver og organisasjonskulturer i arbeidslivsentrene og at disse preger oppfatningene om hvor viktige de ulike oppgavene er.

Oppsummeringsvis kan vi konkludere med at vurderingen av oppgavenes viktighet

- endrer seg til dels betydelig fra 2002 til 2003 i hele systemet. Systemoppgavene vurderes som enda viktigere enn de individrettede oppgavene.
- endrer seg i retning av regionale forskjeller. Det indikerer at lokale variasjoner i arbeidslivet begynner å prege satsingen på inkluderende arbeidsliv.
- endrer seg i retning av større grad av samsvar mellom trygdekontor og arbeidslivsentre og mellom ledere og ansatte, men det er fortsatt forskjeller langs noen dimensjoner. Vi ser ut til være på vei mot en større grad av felles målforståelse i systemet, men det gjenstår en god del før vi kan snakke om fullt samsvar.

Graden av samsvar i oppfatning av mål og oppgaver vil være gjensidig avhengig av samarbeidet mellom aktørene i systemet. I det neste avsnittet drøfter vi samarbeidet i systemet ut fra funn i undersøkelsen.

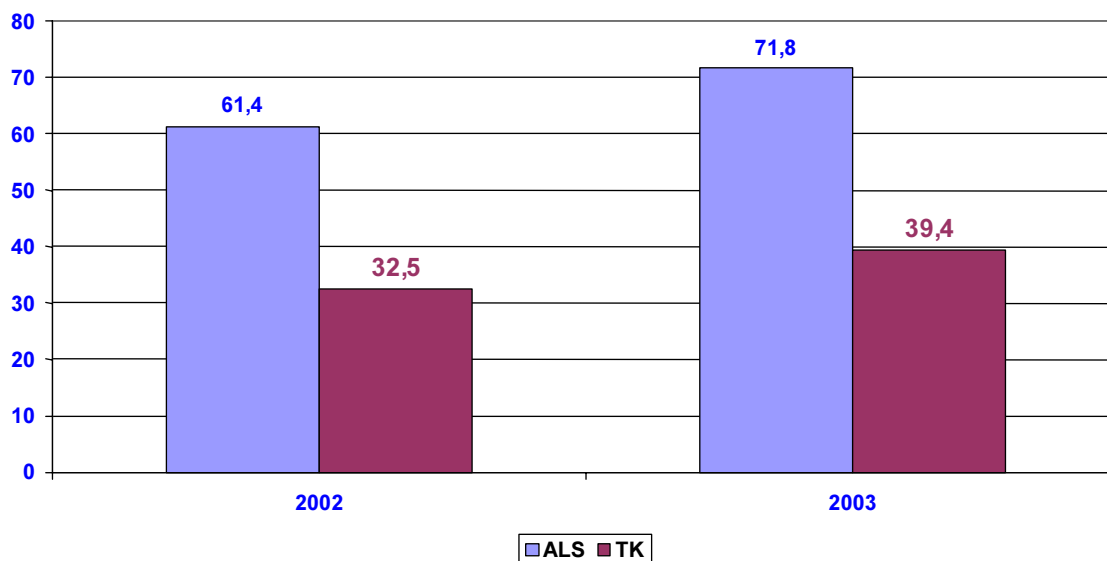
3 Utvikling av samarbeidsrelasjoner fra 2002 til 2003

En vellykket iverksetting av Inkluderende arbeidsliv avhenger i vesentlig grad av samarbeid mellom de ulike instansene i trygdeetaten, og av samarbeidsrelasjonene mellom disse og eksterne organ som A etat, bedriftshelsetjenestene og ikke minst IA-virksomhetene. I dette avsnittet drøfter vi hva undersøkelsen sier om utviklingen av disse relasjonene.

3.1 De ansattes oppfatninger om samarbeidet innad i etaten.

I trygdeetaten er det et uttalt mål å utvikle samarbeidsrelasjoner mellom arbeidslivsentrene, hjelpemiddelsentralene og trygdekontor. Undersøkelsen blant de ansatte i arbeidslivsentrene og trygdekontorene viser at dette samarbeidet utvikles i ønsket retning. Figur 4 viser de ansattes oppfatninger om samarbeidet i henholdsvis 2002 og 2003.

Figur 4. Andelen trygdekontoransatte (TK) og ansatte i arbeidslivssentre (ALS) som er helt eller delvis enige i at "Samarbeidet mellom trygdekontor og arbeidslivssentre fungerer svært godt" i 2002 (n=403) og 2003 (n=396), prosent

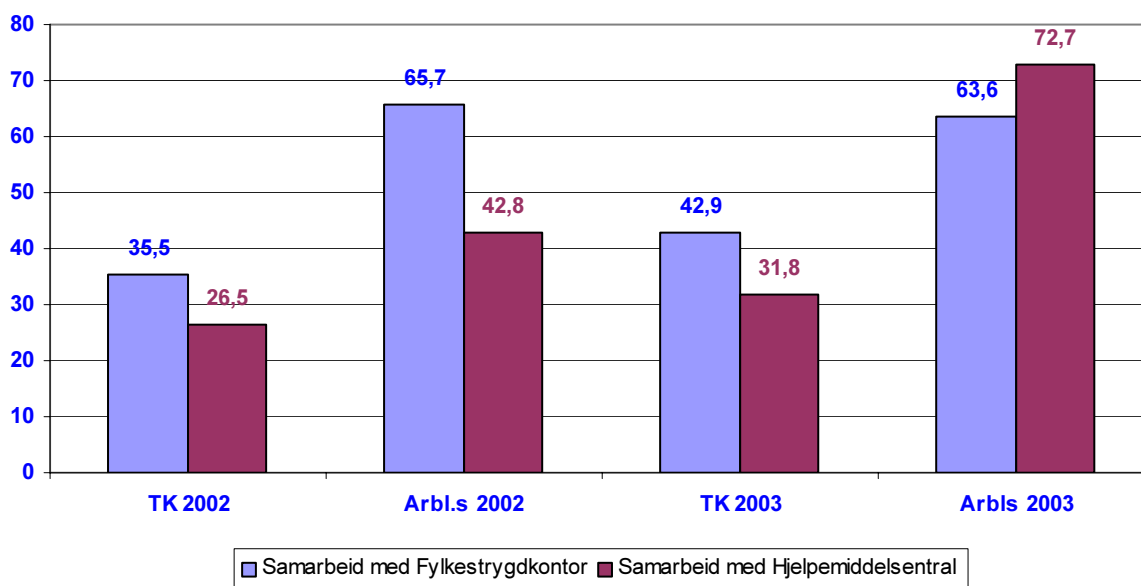


Som vi ser er det en klar økning fra 2002 til 2003 i andelen ansatte både i arbeidslivsentrene og trygdekontorene som er helt eller delvis enige i at samarbeidet mellom de to instansene fungerer svært godt. Dette innebærer at samarbeidet utvikler seg i ønsket retning. Det er særlig to faktorer som vi mener har bidratt til dette. Den første er det opplæringsprogrammet som Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har gjennomført i trygdekontorene. Den andre faktoren er samarbeid i praksis om konkrete saker som skal løses. Noen steder er det etablert team med deltakere fra begge instanser. Teamdannelse er satsingsområde i 2004.

De ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter samarbeidet som langt mer positivt enn det de trygdekontoransatte gjør. Denne forskjellen opprettholdes fra 2002 til 2003. En viktig forklaring på dette er at de aller fleste i arbeidslivsentrene er avhengige av å samarbeide med trygdekontorene i sitt fylke, mens det ikke er alle de trygdekontoransatte som har et faktisk samarbeid med arbeidslivsentrene. Dermed blir grunnlaget for å vurdere samarbeidsrelasjonen svært ulik for ansatte i trygdekontorene, avhengig av graden av kontakt med sentrene. Det er heller ikke alle trygdekontoransatte som har deltatt i opplæringsprogrammet i Prosjektet for inkluderende arbeidsliv sin regi. Etter hvert som kontaktmønsteret utvides og samarbeidet øker i omfang vil vi anta at forskjellene i disse oppfatningene blir mindre. Dette viser ikke minst at det tar tid å utvikle den typen relasjoner som inkluderende arbeidsliv avhenger av.

De ansatte i arbeidslivsentrene og trygdekontorene har også ulike oppfatninger om samarbeidet med hjelpemiddelsentralene og fylkestrygdekontorene. Figur 5 viser dette.

Figur 5 Andeler som er "helt enig" og "delvis enig" i at "Samarbeidet med fungerer svært godt."



Det største utslaget fra 2002 til 2003 finner vi i arbeidslivsentrenes oppfatninger av samarbeidet med hjelpemiddelsentralene. Her har det åpenbart skjedd mye i perioden mellom de to målingene. En forklaring på dette er at det ble etablert felles samlinger av lederne fra arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene fra høsten 2002 og framover. Kontakt og kommunikasjon på felles arenaer bidrar åpenbart til å fremme positive relasjoner.

Vi ser av figuren at oppfatningene om samarbeidet med fylkestrygdkontoret er forholdsvis uendret fra 2002 til 2003. Trygdekontoansatte har en noe mer positiv oppfatning av dette samarbeidet i 2003 enn i 2002, mens ansatte ved arbeidslivsentrene har en ubetydelig endring i oppfatningen av dette i negativ retning. Trygdekontoansattes oppfatning av samarbeidet med hjelpemiddelsentralene har en svakt positiv endring fra 2002 til 2003.

Det er store forskjeller i oppfatningene om samarbeidet fra fylke til fylke, og fra 2002 til 2003. I noen fylker er samarbeidet oppfattet som langt bedre i 2003 enn i 2002. Det gjelder særlig Finnmark, Møre og Romsdal, Oppland, Sogn og Fjordane og Østfold. På den andre siden er det også fylker der samarbeidet ble oppfattet som mer positivt i 2002 enn i 2003, altså at samarbeidet er oppfattet som mindre positivt. Slike endringer har ikke bare med hva som faktisk skjer å gjøre, men også med forventninger til hvordan det skal fungere. Er forventningene høye er det lett å bli skuffet, og motsatt, er forventningene lave skal det ikke så mye til før opplevelsen er positiv.

Det er et klart hovedtrekk i undersøkelsen at utviklingen av samarbeidet mellom trygdekontoene og arbeidslivsentrene går saktere framover i Oslo, Akershus og Hordaland, det vil si de mest folkerike fylkene enn for gjennomsnittet. Det er ikke noe overraskende ved

dette funnet. I de store fylkene er også trygdeetaten større målt i antall ansatte. Dermed blir det flere personer som må kommunisere for å etablere samarbeidsrelasjoner.

Uansett forklaring peker dette på nødvendigheten av å ha arenaer der regionale og lokale forskjeller kan drøftes og der erfaringer kan utveksles, ikke minst om vi ønsker en viss grad av likhet og forutsigbarhet uavhengig av geografisk plassering.

3.2 Ledernes oppfatninger om det interne samarbeidet i etaten

Lederne for fylkestrygdkontorene, arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene fikk spørsmål om hvor godt de samarbeider om IA målene innad i trygdeetaten. Disse tallene har vi bare for 2003. Vi gjør oppmerksom på at vi til sammen har svar fra 14 ledere i arbeidslivssentre, 15 fylkestrygddirektører og 18 ledere av hjelpemiddelsentraler. Når tallene er så små ville svar fra en eller to fylkesdirektører eller ledere for arbeidssentre mer enn det vi faktisk fikk inn slått sterkt ut på prosentfordelingen. Vi har derfor valgt å presentere inntrykkene fra undersøkelsen som tekst, og ikke tabell.

- Det store flertallet av lederne oppfatter samarbeidet med arbeidslivssentre, fylkestrygdkontor, hjelpemiddelsentraler og trygdekontor som ”svært godt” eller ”ganske godt”. Ca 80 – 100 prosent av de spurte svarer dette om samarbeidet med trygdeetatene. Unntaket er lederne for hjelpemiddelsentralene der i underkant av 40 prosent svarer at samarbeidet med trygdekontorene er ”svært godt” eller ”ganske godt”.
- Lederne i arbeidslivssentrene oppfatter samarbeidet med andre arbeidslivssentre og fylkesdirektørene som bedre enn samarbeidet med hjelpemiddelsentralene, mens samarbeidet med trygdekontorene scorer lavere hos disse lederne.
- Lederne for hjelpemiddelsentralene oppfatter samarbeidet med arbeidslivssentrene som best, deretter følger fylkesdirektørene, andre hjelpemiddelsentraler og til slutt trygdekontorene.
- Fylkesdirektørene oppfatter samarbeidet med arbeidslivssentre som best, deretter samarbeidet med andre fylkeskontor, samarbeidet med trygdekontorene og tilslutt samarbeidet med hjelpemiddelsentraler

Vi har stilt spørsmål til lederne om de deltar i fylkesdirektørens ledergruppe og om de oppfatter det som nyttig. Tabell F i tabellvedlegget er helt entydig. Samtlige ledere i undersøkelsen deltar i en slik ledergruppe; 33 av dem i ledergruppen, og 11 av dem i en utvidet ledergruppe. Samtlige oppfatter dette som nyttig. De som sitter i den faste gruppen opplever dette som langt nyttigere enn de som sitter i den utvidede gruppen. De som sitter i den faste ledergruppen har klart mer positive oppfatninger av samarbeidet med arbeidslivssentrene, fylkestrygdkontorene og trygdekontorene enn de som sitter i den utvidede gruppen. Unntaket er oppfatningene om samarbeidet med hjelpemiddelsentralene som ikke ser ut til å påvirkes av om lederne deltar i den utvidede eller den faste ledergruppen. Uansett ser etableringen av fylkesdirektørenes ledergrupper ut til å ha vært et riktig og virkningsfullt organisatorisk grep i systemet.

3.3 Intern informasjonsutveksling

Den største utfordringen i samarbeidet mellom fylkestrygdkontorene, trygdekontorene, arbeidslivssentrene og hjelpemiddelsentralene er informasjonsutvekslingen mellom dem. I foregående avsnitt har vi sett at særlig trygdekontorene oppfatter samarbeidet med både arbeidslivssentrene og fylkestrygdkontorene som betydelig mer positivt i 2003 enn i året før.

Oppfatningene om informasjonsutvekslingen går i motsatt retning, det oppfattes som dårligere i 2003 enn i 2002.

- 29,8 prosent av de trygdekontoransatte og 44,1 prosent av de ansatte i arbeidslivsentrene var helt eller delvis enige i at "Uttekslingen av informasjon mellom trygdekontorene og arbeidslivsentrene er svært god" i 2002.
- 20,7 prosent av trygdekontoransatte og 51,5 prosent av de ansatte i arbeidslivsentrene var helt eller delvis enige i påstanden "Uttekslingen av trygdekontorene, hjelpemiddelsentralene og arbeidslivsentrene er svært god" i 2003.

For det første må vi ta et kraftig forbehold om at hjelpemiddelsentralene ikke var med i påstanden i 2002, men er trukket inn i 2003-undersøkelsen. Dette gjør det selvsagt noe urimelig å sammenlikne svarene fra de to undersøkelsene. På den andre siden ser vi at trygdekontoransatte er mindre fornøyd med informasjonsutvekslingen når hjelpemiddelsentralene trekkes inn, mens arbeidslivsentrene blir mer positive. Dette kan være et uttrykk for at kommunikasjonen mellom trygdekontorene og hjelpemiddelsentralene er vanskelig og har et klart forbedringspotensial. Dette er i og for seg ikke et ukjent problem.

Hjelpemiddelsentralene var opprinnelig etablert som fylkeskommunale institusjoner med et forholdsvis stort rom for utvikling av egenart og selvstendige fylkesvise modeller og prosedyrer. På 1990-tallet ble de overtatt av staten og organisert som en del av trygdeetaten. Dermed ble de underlagt nye styringsmodeller med større vekt på likhet og på forvaltningsansvar. Relasjonen har hele tiden etter innlemmelsen i trygdeetaten vært preget av motsetninger mellom trygdeetatens trygdefaglige og forvaltningsøkonomiske krav og betraktninger på den ene siden og formidlingsfaglige krav og betraktninger på den andre. I kontrast til denne utviklingsprosessen har arbeidslivsentrene blitt etablert som trygdeinstanser fra starten av. De har ikke en historikk med innebygde motsetninger på samme måten som hjelpemiddelsentralene, og ser ut til å ha et mer positivt bilde av informasjonsutveksling, samarbeid og kommunikasjon enn det trygdekontorene har.

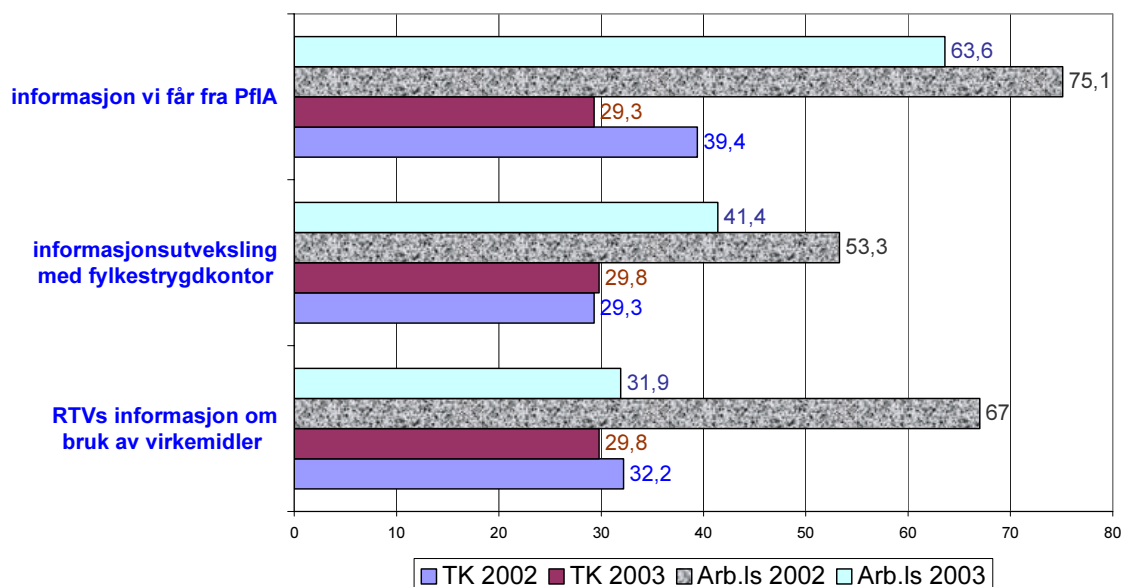
Lederundersøkelsen i 2003 bekrefter inntrykket delvis:

- 11 av 14 fylkesdirektører, 11 av 15 ledere ved arbeidslivsentre og 11 av 18 ledere ved hjelpemiddelsentraler er helt eller delvis enige i at "Uttekslingen av informasjon mellom trygdekontorene, hjelpemiddelsentralene og arbeidslivsentrene er svært god".

Ledernes oppfatninger er langt mer positive enn oppfatningene til de ansatte (som vist i avsnittet over). Det er ikke overraskende i og med at lederne har hyppigere og mer omfattende kontakt og mer direkte kommunikasjon enn de ansatte. Dernest ser vi at flertallet av lederne i hjelpemiddelsentralene er positive, men betydelig mindre positive enn de andre lederne. Det kan tolkes som en indikasjon på at hypotesen om at historiske motsetninger mellom hjelpemiddelsentralene og trygdeetaten har noe for seg. Det er i det minste et grunnlag for å sjekke hypotesen nærmere.

De øvrige spørsmålene om informasjon er identiske i de to undersøkelsene, og det gir anledning til en sammenlikning som figuren under viser.

Prosentandeler ansatte som er helt/delvis enige i at..... er svært god i 2002 og 2003



De ansatte i arbeidslivsentrene hadde en langt mer positiv oppfatning av samtlige informasjonskilder i 2002 enn i 2003. Endringene i oppfatningene er ikke bare betydelige, de er dramatiske. De ansatte i trygdekontorene endrer oppfatninger i langt mindre grad. Det er bare endringene i oppfatningen av informasjon fra PflA som er betydelig, og i negativ retning. Dette er overraskende etter et år med kurs for trygdekontoransatte arrangert av PflA. Ett konkret forhold som kan være utslagsgivende i denne sammenhengen er de klare signalene fra RTV og PflA til sentrene om å redusere bruken av tilretteleggingstilskudd, det vil si et signal som kan ha bli oppfattet som en sentral dirigering av den lokale virksomheten. Funnet kan også tolkes som at det ikke er informasjonens intensjon, innhold eller form det er noe i veien med. Det kan like godt være mottakernes behov for informasjon som ikke bare endrer seg, men også varierer sterkt i hele systemet. Informasjonsbehovet i et nytt og komplekst system som IA kan bli så stort at det rett og slett ikke lar seg tilfredstille på kort sikt.

Fra 2002 til 2003 har arbeidslivsentrene arbeidet langt mer med direkte tjenesteyting og levering til IA-virksomhetene enn det de gjorde i 2002. Dette har i følge våre undersøkelser (Bogen og Moland 2004) bidratt til at informasjonsbehovet endrer seg. Samtidig er denne tjenesteytingen for en stor del nybrottsarbeid med til dels eksperimentell karakter. Oppgavene som utføres, er i svært liten grad standardiserte. De har tvert i mot mer preg av utvikling og utprøving av metoder. I denne situasjonen vil tjenesteyterne jobbe under en større grad av usikkerhet enn om oppgavene var preget av rutiner og prosedyrer. Derfor preges arbeidet av både behov for og søken etter informasjon og kunnskap som kan dempe usikkerheten. Dette kunnskaps og informasjonsbehovet rettes naturlig nok til de foresatte, det vil si lederne, fylkesdirektørene, PflA og RTV. Problemet er at ingen av disse, eller noen andre for den saks skyld, har den samlede kunnskapen og informasjonen som etterspørres i den nyoppståtte usikkerheten. De er i stand til å levere biter av den informasjonen som trengs, men ikke all. Mye av den informasjonen som etaten trengte under oppbyggingen av IA-systemet er ikke like relevant for selve tjenesteytingen til IA-virksomhetene. Erkjennelsen må være at deler av den kunnskapen og informasjonen som trenges i spillet mellom etaten og IA-virksomhetene faktisk må skapes og utvikles av de som etterspør den; nemlig de ansatte i

arbeidslivsentrene og trygdekontorene. Vi vil anta at denne logikken kan forklare en del av endringene i oppfatningene om informasjon og informasjonsutveksling fra 2002 til 2003.

Hva må gjøres?

- Motsetninger i faglige nyttebetraktninger, modeller og metoder mellom hjelpemiddelsentralene og trygdekontorene/etaten må avdekkes og avklares for å kunne utvikle et felles perspektiv på fremtidige oppgaver i etaten.
- Kunnskap og informasjon som trengs i Inkluderende arbeidsliv må utvikles og formidles nedenfra og opp. Den finnes ikke og kan derfor ikke leveres ovenfra og ned. Etaten bør derfor styrke systemet for dokumentasjon, utveksling og formidling av erfaringskunnskap som opparbeides og utvikles i møtet mellom etaten og IA-virksomhetene. Dette systemet bør videreføre og bygge på en kontinuerlig faglig debatt med bred medvirkning fra bunn til topp i etaten.
- Konflikter mellom prosjektet (PflA) og linjeorganisasjonen i etaten kan lett prege oppfatningene om informasjonsutvekslingen. Det er et klart behov for å avklare ansvars- og myndighetforholdet mellom prosjektet og linjen i etaten, men det er et åpent spørsmål om denne avklaringen er hensiktsmessig før IAs prøveperiode går ut i 2005. Foreløpig preges hele systemet fortsatt av prøving og feiling, uforutsigbarhet og usikkerhet i både organisering og bruk av virkemidler. Situasjonen er neppe moden for en sementering av verken rutiner eller kommandolinjer, og da er prosjektorganiseringen det som gir mest fleksibilitet.
- PflA bør videreutvikle de allerede etablerte samarbeidsarenaene i systemet, blant annet for å kunne svare på etterspørsel etter informasjon. Aktivitetsprogrammet, Teamutviklingsprogrammet og Legeprogrammet vil være viktige elementer i dette. Dokumentasjon av kunnskap som bygges opp i disse programmene blir en viktig premiss for formidling av informasjon framover. PflA bør ta ansvar for at det etableres en dokumentasjons- og formidlingsstruktur i systemet. Fylkesdirektører, de ansatte i trygdekontor, arbeidslivsentre og hjelpemiddelsentraler bør ta et like klart ansvar for å levere kunnskap, refleksjoner og nye ideer inn i denne strukturen. PflA etablerer struktur og form, mens deltakerne leverer innholdet.

3.4 Informasjonsutveksling og samarbeidsrelasjoner - klar sammenheng

I avsnitt 3.1 viste vi at samarbeidet mellom de ulike delene av IA systemet er oppfattet klart mer positivt i 2003 enn i 2002. I forrige avsnitt viste vi at oppfatningene om informasjonsutvekslingen endrer seg i negativ retning i fra 2002 til 2003. Likevel finner vi en klar sammenheng mellom positive oppfatninger om informasjonsutveksling og samarbeidsrelasjoner, slik tabellen under viser

Tabell 2: Sammenheng mellom oppfatninger om informasjonsutveksling og samarbeid mellom trygdekontor og arbeidslivsentre. N= 286 (de som svarer "ikke sikker" er tatt ut) prosenttall.

Samarbeidet mellom trygdekontor og arbeidslivsentre er svært godt

	Prosent enig	prosent uenig	Antall svar
Informasjons-utvekslingen mellom trygdekontor og arbeidslivsentre er svært god	Prosent enig	91	9
	Prosent uenig	49	51
	Total	69	31
			48 (138)
			52 (148)
			100 (286)

Marginalfordelingene i tabellen (n=100 og Total) viser for det første at 48 prosent (138 av 286) er enige i at informasjonsutvekslingen er god, mens 69 prosent mener at samarbeidet er godt mellom trygdekontorene og arbeidslivsentrene i 2003. For det andre viser tabellen en klar positiv sammenheng mellom det å oppfatte informasjonsutvekslingen som god og det å oppfatte samarbeidet som godt, eller med andre ord; god informasjonsutveksling fremmer samarbeid. Det siste er ikke overraskende, men tvert imot i tråd med gjengs teori på området. Det som er overraskende i tabellen er at et klart flertall mener samarbeidet er godt, mens knapt halvparten mener informasjonsutvekslingen er god, til tross for den krystallklare sammenhengen². Det indikerer at det må være noen steder der informasjonsutvekslingen og til en viss grad samarbeidsrelasjonene er langt dårligere enn gjennomsnittet. For å sjekke dette nærmere har vi gått inn på de fylkesvise fordelingene og finner, akkurat som i analysene av samarbeidsrelasjonene i avsnitt 3.1, at det er de store folkerike fylkene som scorer lavest på spørsmålet om informasjonsutveksling; Oslo, Akershus, Hordaland og for en del også Sør-Trøndelag. Informasjonsutveksling er opplagt vanskeligere jo større og mer komplekst system er, og det kan være en viktig forklaring på forskjellene fylkene i mellom.

Vi har krysset samarbeidsspørsmålene med de andre informasjonsspørsmålene og får hele tiden bekreftet det samme: det er en klar sammenheng mellom informasjon og samarbeid, og det er store variasjoner mellom fylkene.

Vi kan også snu spørsmålet og se på samarbeid som en forutsetning for informasjonsutveksling; altså en hypotese om at mer samarbeid vil føre til at informasjonsutvekslingen blir bedre. At samarbeidsrelasjonene er oppfattet som mer positive i 2003 enn i 2002, mens informasjonsutvekslingen oppfattes mindre positivt i 2003 enn i 2002 gjør denne hypotesen svært interessant. I 2002 undersøkelsen var sammenhengen mellom informasjonsutveksling mellom trygdekontor og arbeidslivsentre og samarbeidet mellom trygdekontor og arbeidslivsentre enda sterkere³. Forskjellen på de to målingene er at spørsmålet om informasjonsutveksling i 2003 hadde med hjelpemiddelsentralene, mens det ikke var tilfellet i 2002. Dette forkluder selvsagt analysene av data ganske grundig.

På den andre siden slo vi fast at også informasjonen fra RTV, fylkestyngdekontorene og PflA er mindre positivt oppfattet i 2003 enn i 2002. Det ser med andre ord ut til at alle samarbeidsrelasjonene har utviklet seg i positiv retning, mens oppfatningene om all informasjonsutvekslingen går i motsatt retning; altså at mer samarbeid ser ut til å føre til at informasjonsutvekslingen oppfattes som dårligere. En forklaring på dette er at mer samarbeid fører til ny forståelse av den informasjonen som gis, endret behov for informasjonsutveksling og endrede forventninger til informasjonens innhold og form. Ut fra dette resonnementet kan vi trekke en mulig konklusjon om at mer samarbeid i første omgang vil endre betingelsene for informasjonsutveksling på en måte som gjør at de vante informasjonskanalene ikke lengre er tilstrekkelige. Dermed blir det viktig å endre rutinene for informasjonsutveksling i takt med utviklingen av samarbeidsrelasjonene og de nye informasjonsbehovene som oppstår med dem.

Konklusjonene er ganske opplagte:

- For å styrke samarbeidsrelasjonene i systemet er informasjonsutvekslingen alfa og omega

² (korrelasjonskoeffisient gamma = 0,628, med en signifikans på 0,0000).

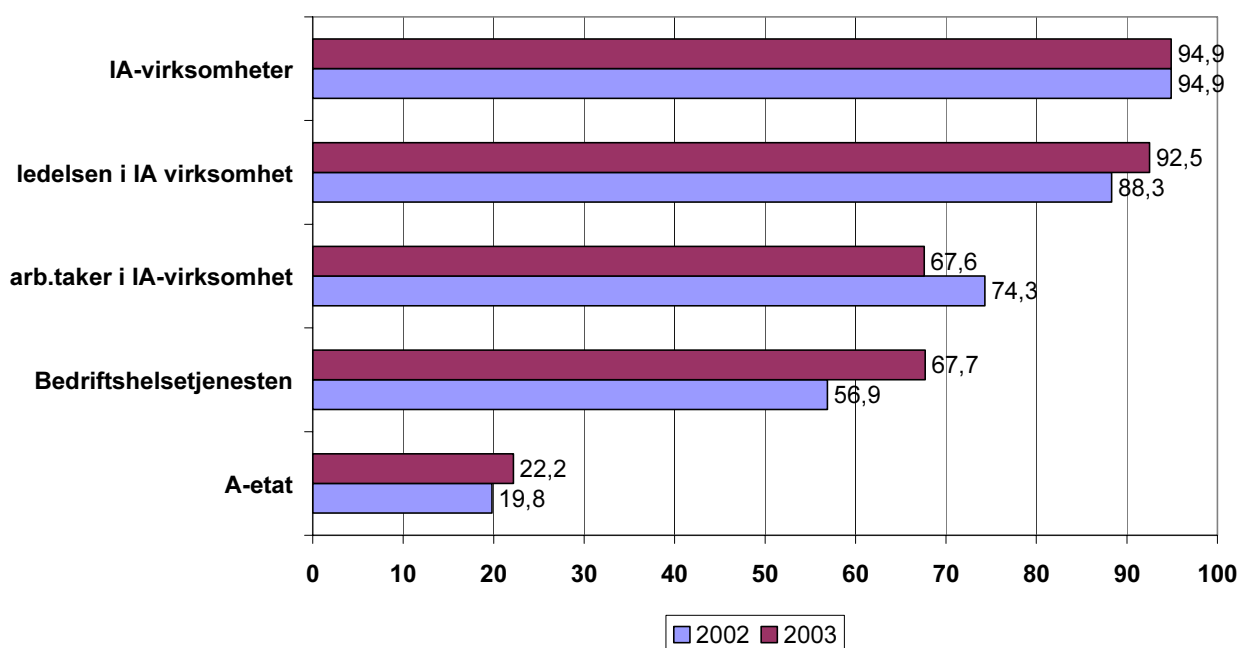
³ (gamma = 0,776 med signifikans 0,000)

- Samarbeidet mellom enhetene i etaten er mer eller mindre pålagt, og man setter derfor i gang, for deretter å oppdage at man har for lite informasjon fra de andre
- Utvikling av samarbeidsrelasjonene krever endringer i informasjonskanaler, informasjonens innhold og informasjonens form
- På lang sikt er det ønskelig å oppnå mindre variasjon mellom fylkene: det vil si å oppnå et like positivt bilde av samarbeidsrelasjonene i hele systemet. Det krever overordnede informasjons- og samarbeidsstrategier, slik som Aktivitetsprogrammet og Teamutviklingsprogrammet.
- Siden de store fylkene åpenbart har en tyngre jobb med å få til både informasjonsutveksling og samarbeidsrelasjoner bør behovet for å sette i gang spesielle tiltak i disse vurderes.

3.5 Oppfatninger om samarbeid med aktører utenfor trygdeetaten

En vellykket iverksetting av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv avhenger av et tett samarbeid mellom trygdeetatens organisatoriske enheter og en rekke aktører i deres omgivelser: A-etat, bedriftshelsetjenester (BHT), arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet og ikke minst IA-virksomhetene, for å nevne noen.

Figur 6: Ansatte i arbeidslivsentrene som svarer Helt/delvis enig i at "Samarbeidet med.... fungerer svært godt (n= 198 i 2003/196 i 2002)



Figuren viser endringer i oppfatninger om samarbeidet med eksterne aktører blant de ansatte i arbeidslivsentrene fra 2002 til 2003. I henhold til disse oppfatningene er det samarbeidet med IA-virksomhetene som fungerer best. Dernest kommer samarbeidet med ledelsen i disse virksomhetene. Her er oppfatningen noe mer positiv i 2003 enn i 2002. Oppfatningen om samarbeid med arbeidstakerrepresentantene i IA-virksomhetene er derimot mindre positiv i 2003 enn i 2002. Samarbeidet med bedriftshelsetjenesten ser ut til å utvikle seg i en klart positiv retning. Samarbeidet med A-etat er det som oppfattes som svakest i begge målingene, men utviklingen går i riktig retning.

Alle de eksterne samarbeidspartene i forbindelse med Inkluderende arbeidsliv oppfattes som mer positive å samarbeide med i 2003 enn i 2002 blant trygdekontoransatte (se figur G i figurvedlegget). Samarbeidet med både IA-virksomheter, A etat og bedriftshelsetjenesten oppfattes som betydelig mer positivt i 2003 enn i 2002.

Vi stilte noen flere spørsmål om samarbeid med eksterne aktører til lederne i systemet. Ett av dem var ”Hvilke av disse organene ville det vært ønskelig med et nærmere samarbeid med for bedre å nå IA-målene?”. Figur H i figurvedlegget viser svarene. Av disse kan vi sette opp en prioritering for hver av ledergruppene.

Lederne i arbeidslivsentrene vil samlet sett prioritere ønsker om nærmere samarbeid slik

1. A-etat
2. Andre IA-parter (Kommunenes sentralforbund, YS m fl)
3. LO
4. NHO
5. BHT
6. Arbeidstilsynet

Fylkesdirektørene vil samlet sett prioritere slik

1. A-etat og LO
2. NHO og Andre IA parter (KS, YS m fl)
3. Arbeidstilsynet og BHT

Hjelpemiddelsentralene vil samlet sett prioritere slik

1. A-etat
2. BHT
3. Arbeidstilsynet
4. NHO, LO, Andre IA-parter (KS, YS m fl)

Denne prioriteringen bygger på hvor stor andel i de tre ledergruppene som svarer at de vil ha et nærmere samarbeid med hver av de eksterne partene. Vi gjør oppmerksom på at det er bare mellom 14 og 18 personer i hver ledergruppe, og at bildet derfor kan endre seg ganske mye med ett enkelt svar. Det er også enkelte fylkesvise variasjoner.

Hovedbildet er at alle tre ledergrupper gir et ganske sterkt ønske om tettere samarbeid med A-etat. Dernest er hovedbildet at Arbeidstilsynet kommer lengst ned på lista både hos fylkesdirektørene og lederne for arbeidslivsentrene. Partene i arbeidslivet står som nummer to på lista både hos fylkesdirektørene og arbeidslivsentrene og sist hos lederne for hjelpemiddelsentralene.

Det er en helt klar kobling mellom oppfatningene av hvor godt samarbeidet med de eksterne aktørene er i dag, og ønskene om et nærmere samarbeid. Halvparten av lederne både i arbeidslivsentrene og i Hjelpemiddelsentralene svarer at samarbeidet med A-etat er ganske dårlig i dag. Samtlige av fylkesdirektørene beskriver derimot samarbeidet med A-etat som svært godt eller ganske godt. Når fylkesdirektørene likevel setter samarbeidet med A-etat øverst på listen over ønsker om nærmere samarbeid kan dette henge sammen med at de kjenner til at arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene, som de har et overordnet ansvar for, ikke samarbeider like godt med A-etat.

Samtlige fylkesdirektører og ledere ved arbeidslivsentrene svarer at samarbeidet med bedriftshelsetjenesten (BHT) er svært godt/ganske godt, mens lederne ved ca 2/3 av lederne ved hjelpemiddelsentralene svarer at samarbeidet med BHT er svært godt/ganske godt og 1/3 svarer at det er ganske dårlig eller svært dårlig. Dette samarbeidet går imidlertid rette veien også i følge Bogen og Moland (2003).

Samarbeidet med Arbeidstilsynet fungerer godt for både arbeidslivsentrene og fylkesdirektørene, mens hjelpemiddelsentralene ikke ser ut til å ha så mye samarbeid med arbeidstilsynet foreløpig (56 prosent av HMS lederne svarer "ikke sikker" på spørsmålet om hvor godt samarbeidet med Arbeidstilsynet er i dag).

Samarbeidet mellom de tre ledergruppene og NHO er ganske godt. Samtlige fylkesdirektører og 86 prosent av lederne for arbeidslivsentrene svarer at samarbeidet med NHO er godt eller ganske godt.

43 prosent av lederne i arbeidslivsentrene, og 21 prosent av fylkesdirektørene svarer at samarbeidet med LO er ganske dårlig. Lederne for hjelpemiddelsentralene er i hovedsak "ikke sikre" på hvor godt dette samarbeidet er.

Halvparten av lederne ved arbeidslivsentrene og 31 prosent av fylkesdirektørene svarer at samarbeidet med andre IA-parter er ganske dårlig eller svært dårlig, mens 3/4 av lederne ved hjelpemiddelsentralene svarer "ikke sikker" på dette.

Av dette kan vi lese tre viktige ting. For det første ser fylkesdirektørene ut til å være en gruppe med et klarere felles standpunkt enn de to andre ledergruppene. For det andre at samarbeidet med arbeidsgiversiden ser ut til fungere bedre enn arbeidstakersiden også på ledernivå. Til slutt at lederne for hjelpemiddelsentralene skiller seg fra de to andre gruppene ved at de prioriterer faglige aktører framfor interesseorganisasjoner, både i de etablerte og de ønskede samarbeids- relasjonene. Dette er vel verdt å ha klart for seg når en går inn i teambygging og modeller for samhandling på tvers i trygdeetaten. Det bør ikke være noe mål å viske ut forskjellene i disse oppfatningene mellom ledergruppene, men snarere å utnytte dem slik at lederne i hjelpemiddelsentralene er førende i byggingen av faglig samarbeid med enkelte av de eksterne aktørene, lederne for arbeidslivsentrene for sine, og fylkesdirektørene for sine; altså en type arbeidsdeling i relasjonsbyggingen mellom etaten og eksterne aktører der hver enkelt ledergruppe gjør det de har best forutsetninger for å lykkes med på vegne av hele etaten.

4 Sammendrag og anbefalinger

Undersøkelsen viser noen klare endringer fra 2002 til 2003.

Konkretisering av delmål 2 og 3 er nødvendig for både holdning og handling

Trygdeetaten, inklusive arbeidslivsentrene, har oppnådd en høy grad av felles forståelse av hovedmål, myndighet og ansvar i satsingen for inkluderende arbeidsliv. Endringene er små fra 2002 til 2003. Trygdekontorene og arbeidslivsentrene nærmer seg mer i oppfatninger til en viss grad. Lederne oppfatter hovedmål, myndighet og ansvar som klarere enn det de ansatte i systemet gjør.

Oppfatningene om de tre delmålene i inkluderende arbeidsliv endrer seg en del fra 2002 til 2003:

- Andelene som mener redusert sykefravær er det bedriftene er mest opptatt av øker

- Andelene som mener at sykefraværet er det som det er lettest å gjøre noe med øker
- Andelene som mener arbeidslivsenteret legger størst vekt på å redusere sykefraværet øker

Vi tolker dette som et uttrykk for at IA-virksomhetene etterspør innsats på delmål 1, og ikke bryr seg særlig om de to andre delmålene (funksjonshemmede og eldre arbeidstakere). Det er lettere å gjøre noe med det som etterspørres enn det som må selges inn, og dermed blir det også enklest for arbeidslivsentrene å rette mest oppmerksomhet mot sykefraværet. Dette kan være et uttrykk for målforskyvning fra sentrenes side, men det kan også fortolkes som en prioritering av det som etterspørres først for å komme i posisjon til å selge inn de to neste delmålene.

Vi ser det som et hovedproblem at delmålet om redusert sykefravær er det eneste som er operasjonalisert/konkretisert og tallfestet (20 prosent reduksjon innen 2005). Jo mer konkrete målsettingene er, jo større oppmerksomhet vil de få, både hos brukere og tjenestyttere. For å få opp innsatsen for å inkludere funksjonshemmede og eldre arbeidstakere bør delmål 2 og delmål 3 konkretiseres og tallfestes, for eksempel at innen 2007 skal alle bedrifter med mer enn 50 ansatte ha ansatt minst to med funksjonshemming, og innen 2007 skal den gjennomsnittlige reelle pensjonsalderen ha gått opp til 62 år. En slik operasjonalisering og konkretisering av delmål 2 og 3 er utvilsomt avtalepartenes jobb; det er Koordineringsrådet for intensjonsavtalen som må utdype mandatet for IA-systemet på denne måten. Slik vi ser det er det imidlertid ingenting i veien for at en hvilken som helst virksomhet konkretiserer og prøver å iverksette delmålene for sin egen del umiddelbart. Konkret innsats i den enkelte virksomhet trenger ikke vente på mandat ovenfra så lenge det virksomheten gjør er i overensstemmelse med innholdet i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Oppmerksomheten på systemnivå forsterkes

- Vi finner store endringer i vurderingene av oppgavens viktighet fra 2002 til 2003: Systemoppgavene. Bruk av aktiv sykemelding og tilretteleggingstilskudd, veiledning på individnivå og til en viss grad bruk av arbeidsplasshjelpemidler oppfattes som vesentlig mindre viktige i 2003 enn i 2002, Den eneste individrettede oppgaven som oppfattes som viktigere i 2003 er vurdering av funksjonsevne.
- Vi finner større, og til dels betydelig større regionale forskjeller i 2003 enn i 2002, noe vi tolker som ett klart uttrykk for at regionale forskjeller i arbeidslivet og behovet i virksomhetene slår sterkere ut når det virksomhetsrettede arbeidet øker i omfang.
- Vi finner at samsvaret mellom trygdekontorenes og arbeidslivsentrenes oppfatninger øker betydelig når det gjelder vurdering av oppgavers viktighet.

Denne utviklingen tolker vi som et klart uttrykk for at oppmerksomheten og innsatsen endrer seg når vi beveger oss fra en systembyggingsperiode til en periode med fokus på praktisk tjenesteyting overfor brukerne.

Samarbeidet innad i trygdeetaten forbedres stadig

- Oppfatningene av samarbeidet mellom trygdekontorene, fylkesdirektørene, arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene oppfattes som vesentlig bedre i 2003 enn i 2002, langs alle linjer, og både blant ansatte og ledere.
- Også her finner vi betydelige regionale forskjeller. Forbedringen av samarbeidet mellom de ulike enhetene i trygdeetaten går saktere i de største fylkene; det vil si der hvor det er flest trygdekontor, og altså flest mennesker som skal knyttes sammen. Vi må også ta høyde for at fylker med store geografiske avstander vil ha en liknende effekt.

- Oppfatningene av samarbeidet henger nøye sammen med oppfatningene om informasjonsutvekslingen mellom de ulike enhetene; de som oppfatter informasjonsutvekslingen som god oppfatter også samarbeidet som godt, men dette har nyanser i undersøkelsen:
- Det er ikke så store endringer i oppfatningene om informasjonsutvekslingen fra 2002 til 2003 blant de trygdekontoransatte, unntatt informasjonen fra PflA som oppfattes som mindre god i 2003 enn i 2002.
- Blant de ansatte i arbeidslivsentrene finner vi betydelige endringer i oppfatningen om informasjonsutvekslingen fra 2002 til 2003. Både informasjonen fra PflA, fylkesdirektørene og informasjon om bruken av virkemidler oppfattes som mindre god i 2003 enn i 2002. Her er det betydelige regionale forskjeller (se eget vedlegg med fylkesfordelinger for 2003).

Begge disse funnene vil vi forklare med endringer i informasjonsbehovet i arbeidslivsentrene som følge av at kontakten med IA-virksomhetene øker. I 2003 øker det konkrete arbeidet overfor IA-virksomhetene – modellene møter virkeligheten. Mye av dette arbeidet vil ha karakter av prøving og feiling, utprøving og utvikling av nye metoder, og av og til rent eksperimentelle tiltak. Dette øker usikkerheten i tjenesteytingen; gjør vi de riktige tingene? I slike situasjoner vil vi naturlig etterspørre og søke etter informasjon som kan dempe usikkerheten. Problemet er at denne informasjonen ikke finnes i en systematisert og dekkende form, den må skapes av de som etterspør den. Vi tror dette er forklaringen på endringene i oppfatninger om informasjonsutveksling både i trygdekontorene og arbeidslivsentrene.

Vi foreslår derfor et tiltak i systemet som fanger opp, dokumenterer, systematiserer og evaluerer i fellesskap all den erfaringskunnskapen som utvikles gjennom det praktiske arbeidet med IA-virksomhetene. Dette bør organiseres fra PflA. På den måten kan kunnskap standardiseres, utveksles og spres på optimale måter.

Samarbeidet med aktører utenfor trygdeetaten

Vi finner ikke så store endringer i oppfatningene av de eksterne samarbeidspartene. De fleste ser ut til å bevege seg i positiv retning. Det gjelder samarbeidet med bedriftshelsetjenesten og med IA-virksomhetene. Det er bare samarbeidet med IA-virksomhetenes arbeidstaker-representanter som oppfattes som mindre positiv i 2003 enn i 2002. Samarbeidet med A-etat er oppfattet som svakt bedre i 2003, men det scorer fortsatt veldig lavt når bare 20 prosent er fornøyd med det (se også Bogen og Moland 2003).

Samtlige ledere vil prioritere A-etat som innsatsområde for å bedre samarbeidet i tiden som kommer. Lederne ved hjelpemiddelsentralene prioriterer samarbeid med faginstanser som Arbeidstilsynet og bedriftshelsetjenesten framfor partene i arbeidslivet og IA-virksomhetene, mens lederne i arbeidslivsentrene og fylkesdirektørene prioriterer arbeidslivspartene framfor faginstansene i en framtidig forbedring av samarbeidsrelasjoner. Antakelig bør det utarbeides en arbeidsdeling mellom de tre enhetene der hver enhet får et spesielt ansvar for å utvikle samarbeidet med noen spesielle eksterne aktører.

Anbefalinger

Arbeidsplanene fra PflA for 2004 er konsentrert om blant annet tre hovedaktiviteter.

- Et Aktivitetsprogram som tar sikte på å utvikle og forsterke kunnskap, metoder og samarbeidsrelasjoner til IA-virksomhetene. Dette passer godt sammen med vårt

forslag i avsnitt 3.3 om å styrke systemet for dokumentasjon, utveksling og formidling av erfaringskunnskap som utvikles i møtet mellom etaten og IA-virksomhetene.

- Et program for teamutvikling av ressurs- og kompetansesentre der arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene i hvert fylke går sammen i innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Vi anbefaler at fylkesdirektørene som overordnet instans får en sentral oppgave med å støtte og legitimere utviklingen av slike sentre. Vi tror modellen med å starte teamutviklingen mellom arbeidslivsentrene og hjelpemiddelsentralene med samarbeid om mål og oppgaver er riktig. En mer formell endring av organisasjonsstrukturer bør vurderes senere etter hvert som en vinner erfaringer med samarbeidet i praksis.
- Et eget program innrettet på utvikling av legenes rolle i Inkluderende arbeidsliv. Dette er viktig spesielt i forhold til delmål 1 om redusert sykefravær.

De tre hovedelementene i planen for 2004 gir etter vårt skjønn noen gode svar på en del av de problemstillingene som er utledet av den presenterte undersøkelsen.

Det er sendt ut rundskriv som pålegger utvikling av samarbeidet mellom A-etat og Trygdeetat på fylkes- og kommunalt nivå. Arbeidet med konkretisering av samordning og samarbeid mellom etatene er i gang. Nøkkelen til å lykkes med dette samarbeidet ligger etter vårt skjønn i et sterkt fokus på hva brukerne av etatenes tjenester og ytelser er best tjent med.

Vi ser det som en hovedproblemstilling framover å forsterke samholdet og den felles målforståelsen i hele trygdeetaten. Vi tror dette krever arenaer og møteplasser der aktørene kan møtes. Det er ikke bare arbeidslivsentrene som er i utvikling. Skal trygdeetaten lykkes i satsingen på inkluderende arbeidsliv er det nødvendig å skape en bevegelse i hele etaten. Noen av fylkesdirektørene er i gang med å lage møteplasser der alle de trygdeinterne aktørene deltar. Noen steder trekkes også A-etat og bedriftshelsetjenestene med. Noen steder trekkes også de regionale utdanningsinstitusjonene med.

PfIA har vært svært dyktige til å etablere og gjennomføre store tiltak som har involvert og skapt aktivitet hos svært mange aktører både internt i trygdeetaten og eksternt.

Arbeidslivsentrene har rekruttert store deler av arbeidslivet inn i satsingen.

Tilbakemeldingene i hele systemet er positive, men resultatene har foreløpig uteblitt sett ut fra delmålene. Vi anbefaler sterkt:

- De tre delmålene må operasjonaliseres og konkretiseres på måter som forplikter både arbeidstakere og arbeidsgivere langt sterkere. Arbeidet med denne konkretiseringen bør foregå i den enkelte IA-virksomhet, i trygdeetaten i hvert fylke, på politisk plan i Koordineringsgruppa for inkluderende arbeidsliv og i Rikstrygdeverket. PfIA vil være en naturlig koordinator i dette operasjonaliseringsarbeidet, mens det er Koordineringsgruppa for inkluderende arbeidsliv som formelt må godkjenne en slik operasjonalisering. Det bør lede til tallfestede og tidsfaste mål for inkludering av syke, funksjonshemmede og eldre arbeidstakere, både nasjonalt og i den enkelte virksomhet.
- PfIA bør ta initiativet til, og koordinere utviklingen av de eksisterende informasjonskanalene slik at det blir lettere både å dokumentere, drøfte og spre all den kunnskapen som skapes i IA-systemet, ikke bare internt i etaten, men også i forhold til de eksterne brukerne og samarbeidspartene.
- De store resultatene av IA har foreløpig uteblitt. Vår følgeforskning gir ikke grunnlag for å kritisere verken PfIA eller trygdeetaten for dette. Vi ser heller ingen grunn til å

fire på de langsiktige ambisjonene. De manglende resultatene på nasjonalt nivå vitner snarere om at det å skape et inkluderende arbeidsliv er en mye større oppgave enn antatt.

- Det definitoriske, teoretiske, metodiske og statistiske grunnlaget for å vurdere sykefravær og funksjonshemmedes og eldres yrkesdeltakelse er foreløpig ganske upresist. Måten sykefravær registreres på, og dermed statistikken, varierer fra virksomhet til virksomhet. De to andre delmålene har vi enda svakere statistikk for.
- Sammenlikninger mellom land er i beste fall problematiske, og sammenlikninger mellom det som rapporteres i offentlig statistikk er ikke uten videre overensstemmende med de faktiske forhold.
- For å kunne slå fast om sykefraværet går ned eller opp må en ha et fast utgangspunkt og en klar og entydig metode. Det er et stort spørsmål om det finnes et grunnlag for å måle endringene på gode nok måter.

Alt dette bør lede til en åpen debatt om to spørsmål:

1. Er det noe poeng å evaluere inkluderende arbeidsliv når vi vet så lite som vi gjør om årsaker til og mekanismer bak fravær, utstøting og inkludering, og metodene for å måle forholdene er så diskutabile som de er? Og
2. Hvordan kan vi best etablere den kunnskapen vi trenger om forholdet mellom fordeling av arbeid og bruk av velferdsordninger i det norske samfunnet?

Tabellvedlegg

Tabell A: prosentandel ledere i 2003 som svarer at det stemmer at.....(+1, +2 eller +3 på skala fra -3 til +3) (N= 47, ARB.LS: 14, FK: 15, HMS: 18)

	ARB.LS	FK	HMS
Hva jeg kan treffe avgjørelser om i IA er helt klart	92,8	100	72,3
Ansvarsdelingen mellom TK og ARB.LS er svært klar	64,2	80,0	44,5
Hos oss har vi en felles oppfatning om bruk av virkemidlene	85,7	100	72,3
Hos oss har vi en felles forståelse av målene	92,8	100	100
Mandatet for IA er svært klart	92,8	100	83,3

Tabell B: prosentandel ledere i 2003 som svarer at det stemmer svært godt at..... er det viktigste målet med IA (+3 på skala fra -3 til +3) (N= 47, ARB.LS: 14, FK: 15, HMS: 18)

	ARB.LS	FK	HMS
Å redusere sykefraværet	35,7	33,3	50,0
Å inkludere de over 50	7,1	13,3	11,1
Å inkludere funksjonshemmede	7,1	20,0	27,8

Tabell C: "Hvilket av delmålene i IA har Trygdeetaten og dens ulike organ lagt hovedvekt på i ditt fylke?" (Prosenttall)

	ARB.LS	FK	HMS
Alle tre delmålene	23,1	33,3	12,5
Å redusere sykefraværet	76,9	66,7	50,0
Å inkludere funksjonshemmede	0,0	0,0	25,0
Å inkludere de over 50	0,0	0,0	0,0
Ikke sikker	0,0	0,0	12,5

Tabell D: "Hvilket av delmålene i IA er det etter din oppfatning lettest å gjøre noe med?"

	ARB.LS	FK	HMS
Alle tre delmålene	21,4	60,0	35,0
Å redusere sykefraværet	71,4	33,3	29,4
Å inkludere funksjonshemmede	0,0	0,0	11,8
Å inkludere de over 50	7,1	6,7	17,6
Ikke sikker	0,0	0,0	5,9

Tabell E: Andel ledere som svarer at oppgavene i ARB.LS er "Svært viktige" i 2003

	ARB.LS	FK	HMS
Gi kurs og opplæring til IA-virksomheter	64,3	26,7	38,9
Formidling og opplærings Virksomhet	35,7	13,3	27,8
Kartlegge årsaker til sykefravær	57,1	20,0	27,8
Vurdere arbeidstakeres funksjonsevne	14,3	6,7	33,3
Koble sammen flere virkemidler i en pakke	42,9	40,0	50,0

Tabell F Vurdering av oppgavers viktighet fordelt etter region (Nord-Norge = Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, Midt-Norge = Sør Trøndelag, Møre og Romsdal, Hedmark og Oppland, Vestlandet = Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland og Vest Agder, Sør-Østlandet = Aust Agder, Telemark, Buskerud og Vestfold, Øst = Akershus og Østfold)

	Nord-Norge	Midt-Norge	Vestlandet	Sør-Østlandet	Oslo	Øst
Tildele ytelser til den enkelte	39,7	27,9	25,3	39	26,6	42,2
Tilby veiledning på individnivå	55,2	41,8	56,6	58,4	33,3	56,2
Øke bruken av tilretteleggingstilskudd	53,5	65,1	42,1	46,6	46,6	54,7
Måle arbeidstakeres funksjonsevne	48,3	67,4	47	62,7	46,7	59,3
Rekruttere IA virksomheter	55,2	48,8	77,1	64,4	73,3	59,4
Øke bruken av aktiv sykemelding	67,3	74,5	68,6	52,5	53,3	62,6
Øke bruken av arbeidsplasshjelpemidler	65,6	90,7	69,9	72,9	70	62,5
Veilede bedrifter i kartlegging av arbeidsmiljø	67,3	76,7	75,9	80,5	76,7	76,6
Hjelpe bedrifter i kartlegging av fraværsårsaker	91,4	79,1	86,8	83,9	80	86
Styrke kunnskapen om IA i trygdekontor	87,9	86	81,9	76,3	66,7	73,5
Samordne andre tjenester med trygdens	77,4	90,7	81,9	77,1	76,6	82,8
Gi kurs og opplæring i IA virksomheter	96,2	97,6	89,2	81,3	86,7	86

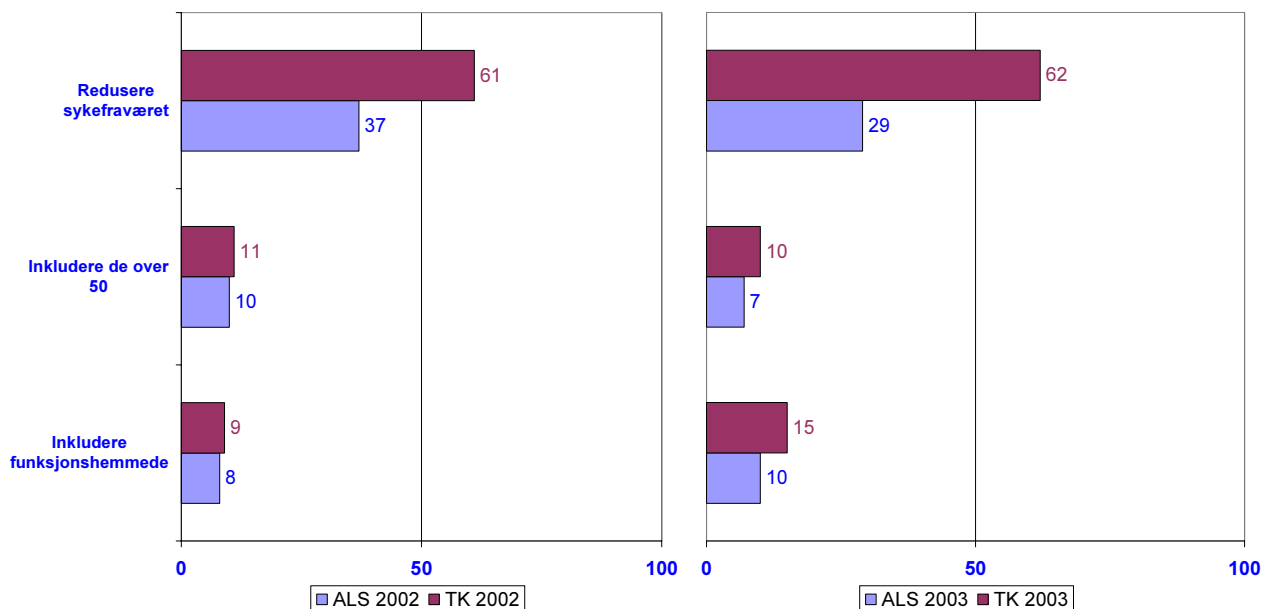
Tabell F

Sitter du i Fylkestrygde-direktørens ledergruppe? * Hvor nyttig er samarbeidet i ledergruppen/den utvidete gruppen?

	Hvor nyttig er samarbeidet i ledergruppen/den utvidete gruppen?				Total
	Svært nyttig	Ganske nyttig	Lite nyttig	Ikke sikker	
Ja	23 69,7%	8 24,2%	2 6,1%	0 0%	33 100,0%
Ja, i en utvidet gruppe som møtes sjeldnere enn ledergruppen	3 27,3%	5 45,5%	2 18,2%	1 9,1%	11 100,0%
Total	26 59,1%	13 29,5%	4 9,1%	1 2,3%	44 100,0%

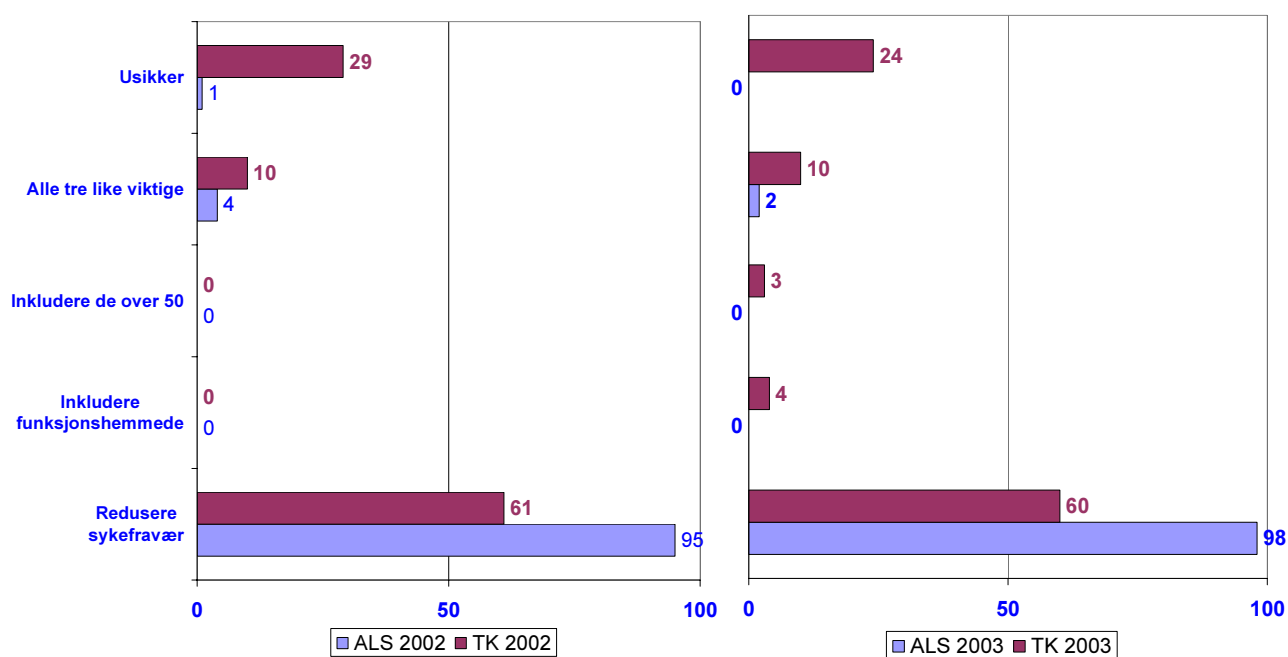
Figurvedlegg

Figur A: Andeler som sier "Det stemmer svært godt at.....er det viktigste målet med IA"



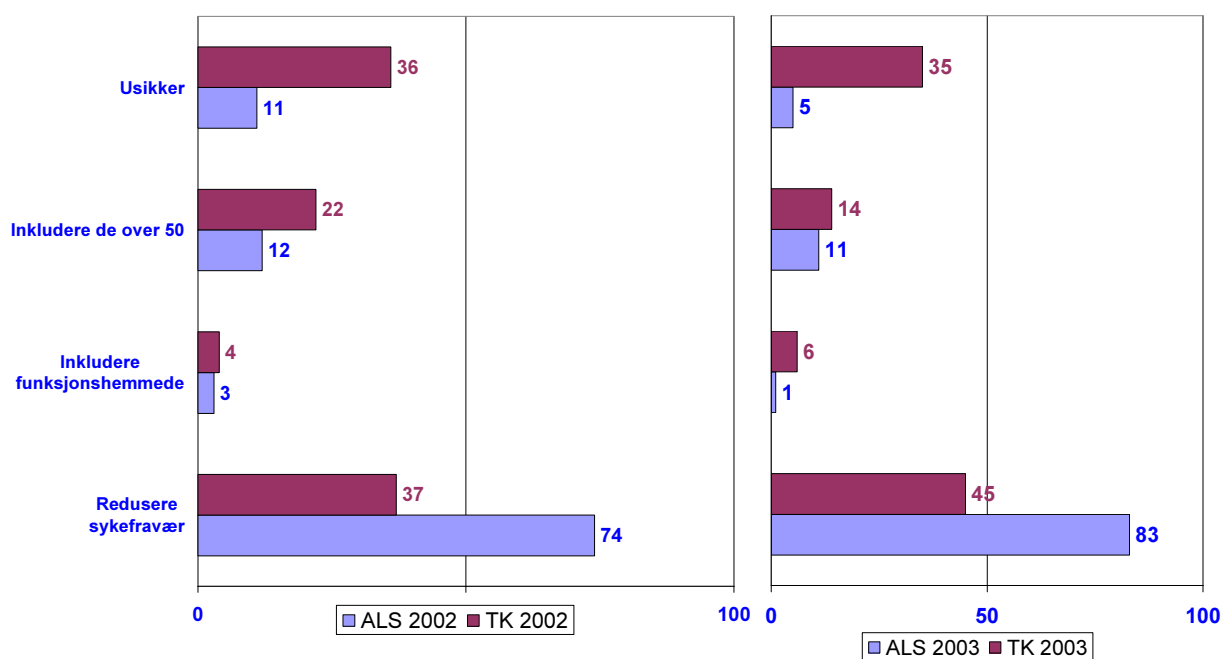
Figurene viser de ansatte i ARB.LS (blå) og TK (røde) sine oppfatninger om hva som er det viktigste målet med IA, det vil si bare de som har krysset av det positive ytterpunktet på skalaen fra Stemmer dårlig, -1, -2, 0, 1, 2 Stemmer godt for hver av de tre målsettingene. Figuren til venstre viser svarene fra 2002 og den til høyre for 2003.

Figur B: "Hvilket av delmålene oppfatter du at IA-virkksomhetene er mest opptatt av å gjøre noe med?" (prosenttall, n=416/396)



Figur B viser hva de ansatte i ARB.LS og TK har svart på spørsmålet om hva de oppfatter at IA-virksomhetene vektlegger. 2002-tallene til venstre, 2003 til høyre. Vi ser for det første at disse oppfatningene er svært stabile fra 2002 til 2003. I løpet av denne perioden har både ARB.LS og Trygdekontor hatt mer kontakt og samarbeid med IA-virksomheter. Det er derfor liten tvil om at virksomhetenes prioritering av sykefravær framfor de andre målene i IA er et klart faktum.

Figur C: "Hvilket av delmålene mener du det er lettest å gjøre noe med?" (prosenttall, n= 268/268)

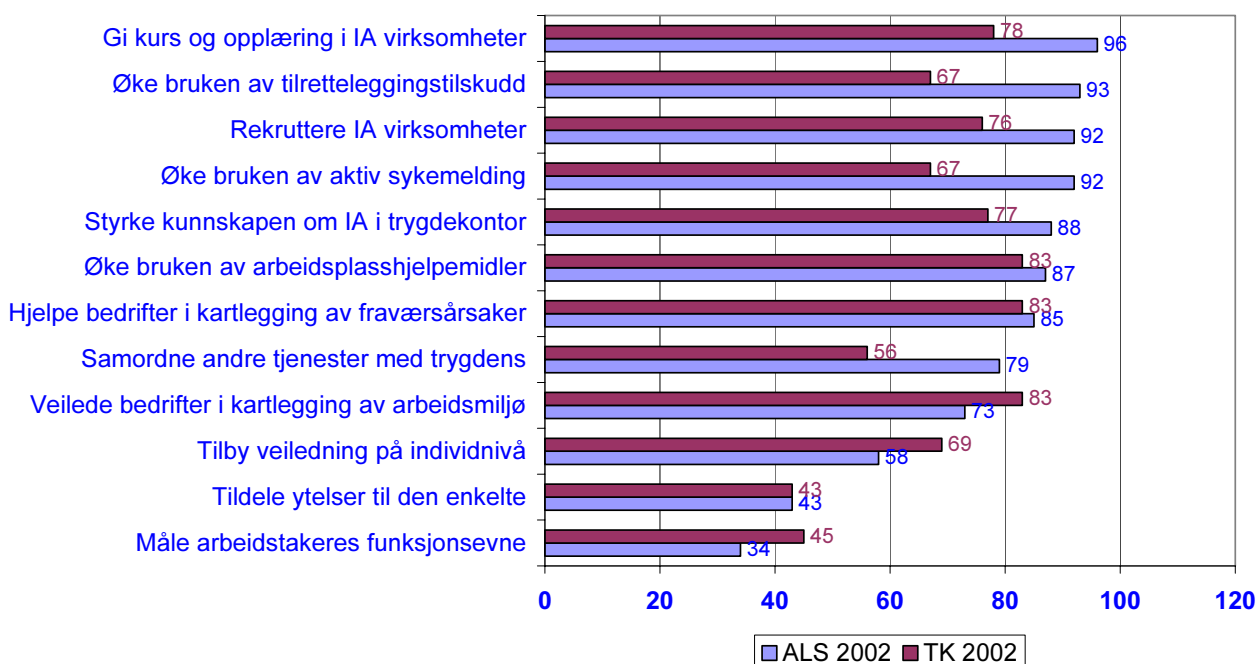


Figur C viser svarene på spørsmålet om hva de ansatte i ARB.LS (blå) og TK (røde) mener det er lettest å gjøre noe med.

Det er en betydelig lavere andel Trygdekontoransatte som oppfatter delmålet om å inkludere de over 50 som lett å gjøre noe med i 2003 enn i 2002, og deres oppfatninger om dette stemmer nå bedre overens med de ansatte i ARB.LS.

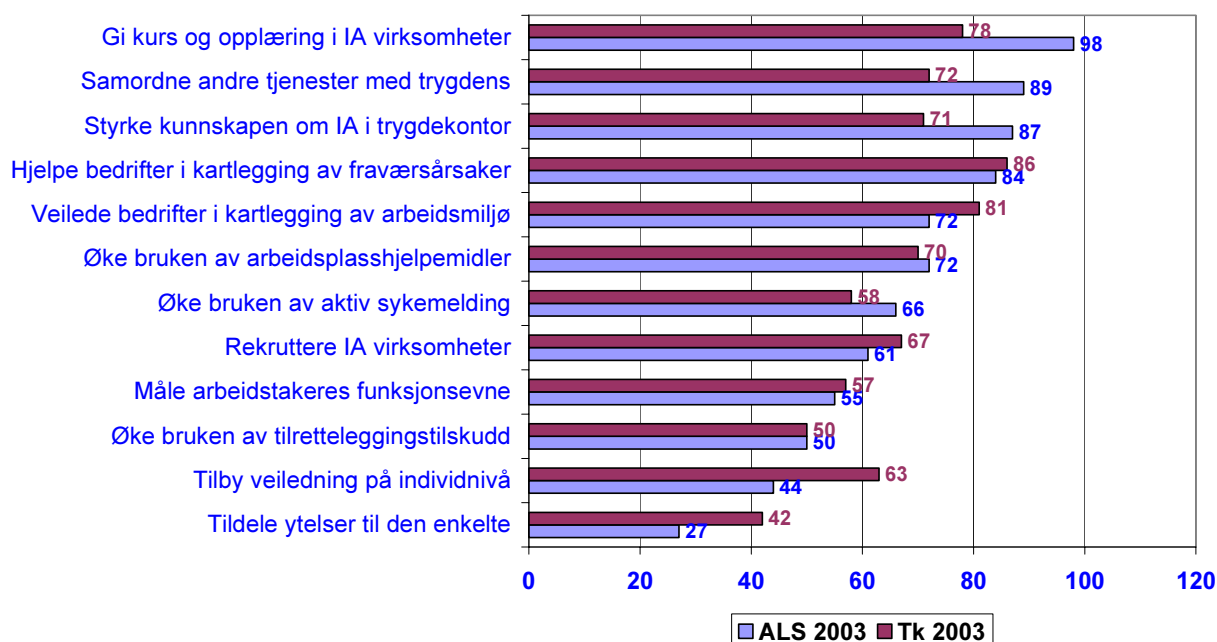
Andelene som er usikre og andelene som mener det er lettest å gjøre noe for å inkludere funksjonshemmede er ganske uforandret fra 2002 til 2003. Derimot øker andelene som mener det er lettest å gjøre noe med sykefraværet. Det må vi antakelig forklare med at det er dette IA-virksomhetene er mest opptatt av, og derfor etterspør tjenester til og har motivasjon for å jobbe med selv. Dette gjør det lettere å jobbe med sykefravær enn de andre problemstillingene i praksis.

Figur D: Andeler ansatte i ALS og TK sine oppfatninger om hva som er svært viktige/viktige oppgaver i 2002 (n=403) prosentall



Figur D viser hva de ansatte i ARB.LS og TK svarer er svært viktige/viktige oppgaver i 2002. Svarene er sortert etter hva som scorer høyest i ARB.LS. Sammenlikningen viser et ikke så ulikt svarmønster i ARB.LS og TK, men med noen ganske klare avvik. TK mener at det veilede virksomheter i kartlegging av arbeidsmiljø, hjelpe bedrifter i kartlegging av fraværsårsaker og øke bruken av arbeidsplasshjelpemidler er de viktigste oppgavene. En slik sammenlikning av ville gi en ganske forskjellig prioritering av ARB.LS sine oppgaver. Hovedtendensen er imidlertid den samme i ARB.LS og TK; det er de systemorienterte oppgavene som prioriteres foran de individorienterte både i ARB.LS og TK.

Figur E Andelen ansatte i ALS og TK i 2003 som sier oppgvene er svært viktige/viktige i ALS (n=396) prosentall

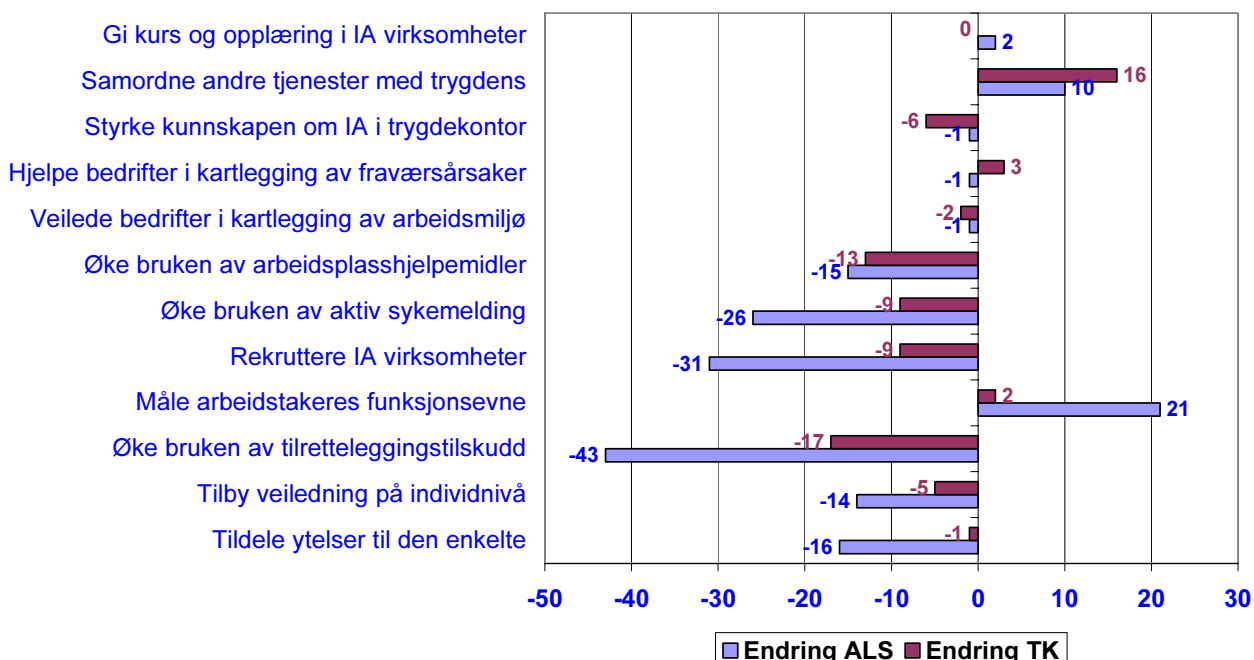


Figur E viser det samme som den forrige, men nå for 2003. Oppgavene er her sortert etter hvordan de scorer på viktighet i ARB.LS i 2003.

Sammenliknet med den tilsvarende grafen for 2002 er det en påfallende større likhet i svarmønstrene for TK og ARB.LS i 2003. Det er fortsatt avvik, men de er mindre og de endrer ikke prioriteringsrekkefølgen på oppgaver i samme grad som i 2002 om vi sammenlikner ARB.LS med TK. Vi vil fortsatt få en ulik prioritering av oppgaver om vi følger TK eller ARB.LS, men mønsteret vil ikke være så forskjellig som i 2002.

Et klart funn i denne sammenlikningen er at de indiviorienterte oppgavene gis enda lavere prioritet i ARB.LS i 2003 sammenliknet med 2002, og at denne tendensen er svakere i TK. Andelen som synes at veiledning på individnivå er svært viktig/viktig faller sterkere i ARB.LS enn i TK.

Figur F Endringer i oppfatninger av hvor viktige oppgaver i ALS er (prosentvis endring fra 2002 - 2003 i ALS og TK)



Figur F viser variasjon i oppfatninger av hvor viktige Arbeidslivssentrene oppgaver er fra 2002 til 2003, målt som endring i prosentandeler ansatte i henholdsvis ARB.LS (blå barrer) og TK (røde barrer) som svarer at de respektive oppgavene er "vært viktige" og "viktige". Oppgavene er sortert som i de foregående grafen etter hva som er oppfattet som de viktigste oppgavene blant de ansatte i arbeidslivssentrene i 2003.

Eksempelvis er det 43% færre ARB.LS ansatte, og 17% færre TK ansatte som mener det å øke bruken av tilretteleggingstilskudd er viktig i 2003 sammenliknet med 2002. Det er 21 % flere ARB.LS ansatte, men bare 2% flere TK ansatte (ubetydelig endring) som mener at det å måle ansattes funksjonsevne er viktig i 2003 enn i 2002. NB! Endringer på mindre enn 10 prosent kan skyldes tilfeldigheter i utvalg og svar.

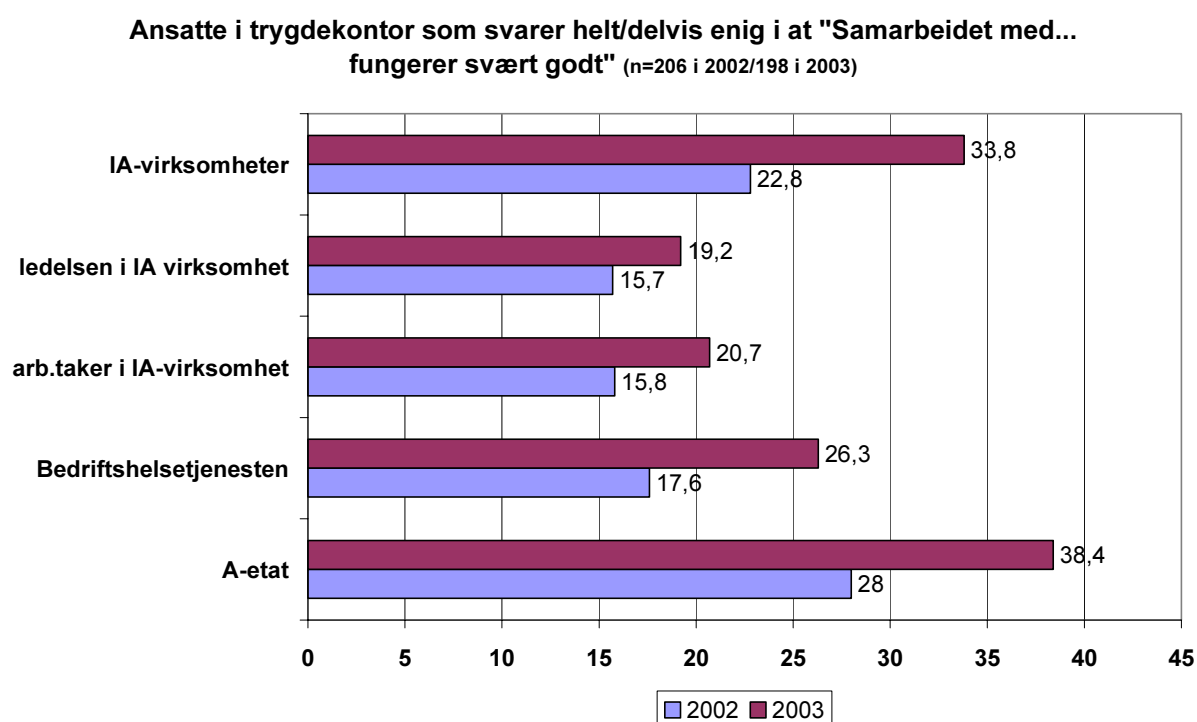
Vi trekker følgende hovedkonklusjon:

Oppfatningene av hvilke oppgaver som er viktige i ARB.LS har endret seg svært mye fra 2002 til 2003, både i ARB.LS selv og i TK. Dette er for det første et uttrykk for at systemet er under

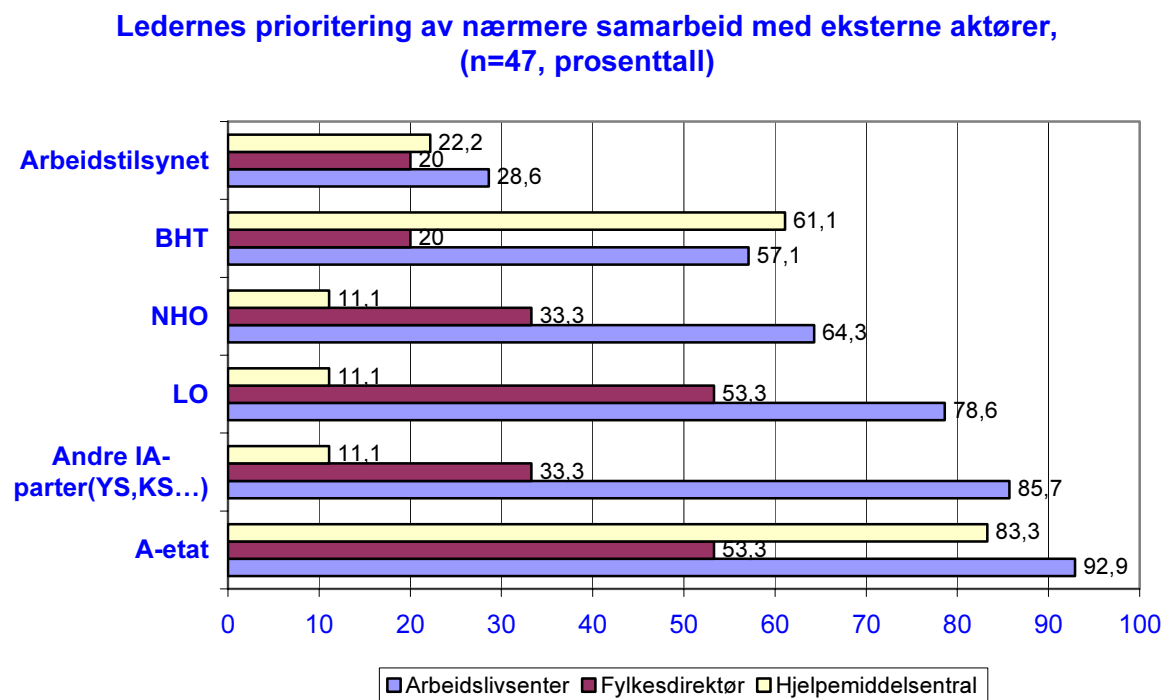
oppbygging og dermed i en fase preget av endring. Noen av oppfatningene preges av at enkelte oppgaver nærmer seg en endelig løsning, slik som rekruttering av IA virksomheter. Andre endringer handler om erfaringer med hva som er viktig for IA-virksomhetene.

For det andre er det slående at endringene i TK går i samme retning som i ARB.LS hele veien. Vi tolker det som en indikasjon på at en felles forståelse av mål og hensikt med IA har kommet langt. Det er ikke så underlig at vi får store endringer i oppfatninger i ARB.LS. Det bemerkelsesverdige er de store endringene i TK, som viser at trygdeetaten utvikler seg i samspill med arbeidslivssentrene og som en følge av IA-innsatsen, ikke minst fagopplæringsprogrammet for trygdeansatte. Trygdeetaten er ut fra dette et system som evner å lære og endre seg i felles utviklingsprosesser. For ambisjonene om å bygge ned byråkratiske trekk ved trygdeetaten er dette et svært godt tegn. At 16% flere av de TK ansatte ser det som en viktig oppgave for ARB.LS å samordne trygdens tjenester med andre i 2003 enn i 2002 er en klar indikasjon i den retningen; det viser vilje og ønske om åpenhet mot andre etater, tjenester og oppgaver.

Figur G



Figur H



VEDLEGG 3: Noen fylkesvise fordelinger i 2003

Tabellene nedenfor er ment som en hjelp til å sammenlikne hvordan det enkelte fylket ligger an i forhold til andre og i forhold til et gjennomsnitt. Dette kan forhåpentlig brukes til å peke ut hvilke områder det er ønskelig å forbedre i det enkelte fylket.

NB! Vi gjør oppmerksom på at det i noen fylker er svært få personer (10 - 20) som har svart, og at tallene derfor ikke skal tolkes som et sant bilde av de faktiske forholdene. I beste fall kan de brukes som en indikasjon på noe som en bør se nærmere på.

Fylkestabell 1: Prosentandeler ansatte i arbeidslivsentre og trygdekontor som er helt eller delvis enige i at informasjonsutvekslingen meder svært god.

FYLKE	Info.utveksling Mellom TK og Arbeidslivsenter	Info utveksl. med fylkes- trygdekontor	Info fra RTV om bruk av virkemidler	Info fra PflA	
Finnmark	25	70	75	50	20
Troms	58	58	25	25	12
Nordland	47	63	37	71	19
Nord-Trøndelag	86	57	43	71	11
Sør Trøndelag	20	20	10	60	10
Møre og Romsdal	84	46	39	77	13
Oppland	70	40	30	90	10
Hedmark	80	80	70	80	10
Sogn og Fjordane	38	75	38	63	10
Hordaland	28	17	19	21	47
Rogaland	25	25	13	63	16
Vest Agder	75	75	42	58	12
Aust Agder	38	34	31	19	32
Telemark	28	44	28	56	25
Buskerud	20	26	31	39	49
Vestfold	42	42	17	31	12
Oslo	37	13	30	40	30
Akershus	17	17	25	38	48
Østfold	50	40	40	80	10
Gjennomsnitt	36	36	31	47	396

NB!: Vi gjør oppmerksom på at det i noen fylker er svært få personer (10 - 20) som har svart, og at tallene derfor ikke skal tolkes som et sant bilde av de faktiske forholdene. I beste fall kan de brukes som en indikasjon på noe som en bør se nærmere på.

Fylkestabell 2: Prosentandeler ansatte i arbeidslivsentre og trygdekontor er **helt eller delvis enige** i at samarbeidet**fungerer svært godt**

FYLKE	Samarbeidet mellom TK og Arbeidslivsenter	Samarbeid. med A-etat-	Samarbeid med hjelpe-middelsentr.	Samarbeid med IA-virksomh.	Antall svar
Finnmark	80	30	70	85	20
Troms	75	17	67	64	12
Nordland	69	32	63	89	19
Nord-Trøndelag	86	14	100	86	11
Sør Trøndelag	60	10	40	100	10
Møre og Romsdal	92	61	85	84	13
Oppland	90	20	80	90	10
Hedmark	80	30	80	90	10
Sogn og Fjordane	100	38	75	75	10
Hordaland	36	36	38	49	47
Rogaland	69	25	18	88	16
Vest Agder	92	17	100	100	12
Aust Agder	47	44	53	47	32
Telemark	44	48	68	60	25
Buskerud	43	20	27	33	49
Vestfold	58	50	50	83	12
Oslo	43	23	67	80	30
Akershus	35	25	29	50	48
Østfold	70	40	60	50	10
Gjennomsnitt	56	30	52	64	396

På vei mot fellesskap?



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

Fafo-notat 2004:35
Bestillingsnummer 761
ISSN 0804-5135