

Hanne Bogen

Evaluering av Trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Erfaringer fra 2002 og utfordringer i 2003

Arbeidsnotat 3 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

Hanne Bogen

Evaluering av Trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Erfaringer fra 2002 og utfordringer i 2003

Arbeidsnotat 3 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

© Forskningsstiftelsen Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Forord	4
1 Innledning	5
Innholdet i notatet	6
Arbeidslivssentrene's rolle	6
Trygdekontorene's rolle	7
Måltall for 2002 og 2003.....	7
2 Utfordringer på ulike nivåer	8
Utviklingstendenser på samfunnsnivå.....	8
Avtalepartene's håndtering av IA-avtalen	9
Trygdeetatens arbeid med verksettingen av IA-avtalen.....	10
3 Erfaringer og utfordringer for Trygdeetatens IA-arbeid	11
Utvikling av Trygdeetaten som IA-etat.....	11
Møteplasser og opplæring.....	12
Hva slags kompetanse ønskes?	12
Eksisterende kompetanse	13
Felles møteplasser	13
Møteplasser også for Prosjekt Inkluderende arbeidsliv	14
Uheldig konkurranse mellom arbeidslivssentrene?	15
Ressurssituasjonen	15
Trygdekontorene's rolle i IA-satsingen.....	16
Mengde versus kvalitet?	17
Hvordan få med "hjelperne"?	18
IA-avtalens virkemidler	19
IA-avtalen en sykefraværsavtale?.....	21
Hvor ble det av innvandrerne?	22
Hvordan holde motivasjonen i organisasjonen oppe?.....	23
4 Avslutning	24

Forord

Dette notatet er utarbeidet i forbindelse med Fafos følgeforskning av Prosjekt for inkluderende arbeidsliv i Trygdeetaten. Denne etaten har blitt tildelt en sentral rolle i forbindelse med inngåelsen av Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv ved å skulle bygge opp en organisasjon som skal bidra til avtalens målsettinger. Fafo har over et halvt år fulgt Trygdeetatens oppbygging av en slik organisasjon. Følgeforskningen har hatt til oppgave å være kritisk analyserende til det organiseringsarbeidet som utføres i Trygdeetaten for å realisere målsettingene i Intensjonsavtalen. Vi har gitt innspill underveis i arbeidet, dels i form av presentasjoner, dels som sparringpartnere i strategiske prosesser om organisering. Hovedfokus i følgeforskningen er i hvilken grad det er oppnådd felles forståelse av hva inkluderende arbeidsliv dreier seg om i det systemet som bygges opp for å ivareta Intensjonsavtalen.

Notatet tar ikke mål av seg til å gi en fullstendig gjennomgang av etatens erfaringer og utfordringer, men presenterer noen refleksjoner og innspill i løpet av prosjektet. I tillegg til foreliggende notat, er to andre notater utarbeidet under samme følgeprosjekt:

- Notat 1: Inkluderende organisasjonsformer. Noen refleksjoner om organisering av Inkluderende arbeidsliv, av Eivind Falkum
- Notat 2: Trygdeetatens oppfatninger om inkluderende arbeidsliv. Premisser for iverksetting av Intensjonsavtalen. En spørreundersøkelse i arbeidslivssentrene og Trygdeetaten høsten 2002, av Eivind Falkum

Jeg takker for gode kommentarer fra Tove Midtsundstad og Leif Moland, begge forskere ved Fafo.

Forskningsstiftelsen Fafo

Hanne Bogen
Januar 2003

1 Innledning

Høsten 2001 inngikk partene i norsk arbeidsliv¹ og myndighetene representert ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet en intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen skal gjelde for perioden 3.10.01 til 31.12.05. Tre operative delmål er satt for avtalen:

- reduksjon av sykefraværet med 20 prosent for hele avtaleperioden
- få tilsatt langt flere med redusert funksjonsevne
- øke den reelle pensjoneringsalderen

De tre delmålene er etter intensjonsavtalen prioritetsmessig sidestilt; ett av delmålene skal altså ikke ha en mer prioritert status enn de andre. Foreløpig er bare det først nevnte delmålet (reduksjon av sykefraværet) tallfestet, men de to øvrige skal i løpet av 2002 gis en nærmere presisering, noe som nok er viktig for å vurdere eventuell måloppnåelse. Selv om avtalens har varighet frem til 2005, kan den sies opp allerede i 2003 dersom partene som inngikk avtalen, erkjenner at det åpenbart ikke er mulig å nå de operative målene innen avtaleperioden. En evaluering skal foreligge i løpet av 2003 som skal gi grunnlag for eventuell fortsettelse av avtalen, alternativt avbrytelse. Dersom avtalens målsettinger ikke oppfylles, kan det være aktuelt å gjennomføre en rekke av forslagene i det såkalte Sandman-utvalgets innstilling,² noe som ville kunne innebære vesentlige endringer av dagens sykelønnsordning, bl.a. innføring av karensdager og utvidet ansvar for virksomhetene til å bekoste sykelønnsutbetalingene. Mange av elementene i intensjonsavtalen henter for øvrig sin inspirasjon fra nettopp denne utredningen og fra den såkalte arbeidslinja i sosialpolitikken, der oppmerksomhet dreies fra passiv mottaking av offentlige (økonomiske) støtteordninger til ulike former for aktivisering.

En nyvinning i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, i forhold til tidligere forsøk på å nå de tre delmålene, er at virksomhetene selv, representert ved arbeidsgiver og arbeidstaker, gis et hovedansvar for at intensjonene i avtalen oppfylles, med et hovedansvar lagt på arbeidsgiver.³ Offentlige organer og støtteordninger skal ha en sentral, men mindre avgjørende rolle for å nå målene. Ulike eksisterende og nye støtteordninger skal bidra til å understøtte prosesser i virksomhetene som kan bidra til å nå avtalens mål.

¹ Det gjelder NHO, LO, HSH, YS, KS og Akademikerne.

² NOU 2000: 27 Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv

³ I følge Geir Riise i NHO. Vi viser i denne sammenheng til et kommende arbeidsnotat fra Fafo av Jon Anders Drøpping, Anne Britt Djuve & Tove Midtsundstad, Et inkluderende arbeidsliv – ny rolle for arbeidsgiverne? (Fafo 2003).

Innholdet i notatet

Dette notatet tar i hovedsak for seg *Trygdeetatens* og i særdeleshet *arbeidslivssentrene*s rolle i implementeringen av IA-avtalen. Også trygdekontorene og hjelpemiddelsentralene er sentrale i IA-satsingen, men vil bli viet mindre oppmerksomhet i denne gjennomgangen.

Videre er flere andre etater og organer utenfor Trygdeetaten viktige medspillere i IA-satsingen, som for eksempel Aetat, bedriftshelsetjeneste, Arbeidstilsyn. Deres erfaringer vil i mindre grad komme til orde, men vil berøres i tilknytning til arbeidslivssentrene's rolle.

Notatet baserer seg på et følgeforskningsprosjekt i regi av Rikstrygdeverket og er gjennomført av Forskningsstiftelsen Fafo, med oppstart høsten 2002 og avslutning ved utgangen av året. Ulike kilder er brukt, varierende fra dokumentstudier, deltakelse i ulike fora i Trygdeetatens regi (som prosjektmøter i regi av Prosjektgruppa for inkluderende arbeidsliv,⁴ samlinger av lederne for arbeidslivssentrene og fylkestrygddirektørene), fagutviklingssamlinger, samtaler med sentrale aktører i IA-satsingen (som representanter for partene i arbeidslivet og lederne for arbeidslivssentrene) og egen spørreundersøkelse til de ansatte ved arbeidslivssentrene, ansatte ved utvalgte trygdekontor og til alle fylkestrygddirektørene. Fafos oppgave har ikke vært å vurdere hvor langt man er kommet i å nå de egentlige målene med intensjonsavtalen (jr. delmålene over), men å følge det organisatoriske apparatet som er under oppbygging i etaten som skal bidra til å realisere målene.

Arbeidslivssentrene's rolle

Trygdeetaten er tildelt en sentral rolle i arbeidet med å realisere avtalens mål, selv om altså hovedansvaret er lagt til virksomhetene selv. Spesielt viktig her er etableringen av *Trygdeetatens arbeidslivssentre* og i særdeleshet *kontaktpersonordningen*. I hvert fylke er det opprettet et slikt senter, underlagt fylkestrygddirektørene. Sentrene skal utpeke egne kontaktpersoner som dels skal være Trygdeetatens kontaktledd i virksomhetene og bistå når disse ber om råd, veiledning og økonomiske virkemidler, dels skal de fungere som koordinerende instans overfor andre offentlige myndigheter og instanser som har et medansvar for at målsettingen om et mer inkluderende arbeidsliv nås. Arbeidslivssentrene skal ha et hovedansvar for oppfølging av virksomheter som inngår avtale om inkluderende arbeidsliv og bidra til å utløse offentlige og andre virkemidler som kan bidra til å støtte opp om prosessene i virksomhetene. Selv om det er virksomhetene selv som skal iverksette avtalens målsettinger, skal arbeidslivssentrene være behjelpelige med å påskynde denne prosessen, dels ved å være bedriftenes kontaktledd til ulike relevante offentlige organer, dels ved selv å kunne bistå virksomheter som trenger støtte i en pågående prosess for å nå intensjonsavtalens mål.

Arbeidslivssentrene skal i hovedsak fremstå som en *nasjonal* tjeneste, dvs. de tjenestene som leveres til omverdenen (i hovedsak IA-virksomhetene), skal være relativt like uavhengig av hvor de er lokalisert. Men det skal også være mulig å utvikle profil og arbeidsmetoder som tar hensyn til lokale særegenheter, for eksempel næringsstruktur.

⁴ Denne prosjektgruppa har hatt et overordnet ansvar for IA-satsingen innad i Trygdeetaten.

Dette blir gjerne uttrykt som at 80 prosent av tjenesten skal ha et felles preg, 20 prosent kan ha en lokal utforming. Arbeidslivssentrene skal imidlertid, til forskjell fra trygdekontorene, i mindre grad være regelstyrte organer og i større grad innta en ubyråkratisk holdning til virkemiddelbruken. Også den faglige sammensettingen av personale i arbeidslivssentrene gjenspeiler en slik intensjon, ved at deres kompetansemessige bakgrunn er atskillig mer heterogen og med høyere andel personer med høyere utdanning enn i Trygdeetaten for øvrig. Her finnes både prester, antropologer, flyvertinner og næringslivsledere.

Trygdekontorenes rolle

I tillegg til Arbeidslivssentrenes strategiske rolle skal også *trygdekontorene* mer direkte rette sin virksomhet mot å realisere intensjonsavtalens målsettinger (jr. Rikstrygdeverkets prioriteringsdokument for 2003).⁵ Flere av Trygdeetatens virkemidler skal ses og praktiseres mer eksplisitt i tråd med Intensjonsavtalens målsettinger. For øvrig kom flere av tiltakene først på plass per 01.07.02 slik at vesentlige effekter av dem knapt kan forventes i inneværende år (2002).

Måltall for 2002 og 2003

I Intensjonsavtalens første år har det fra Trygdeetatledelsens side vært ansett som strategisk viktig at relativt mange virksomheter inngår intensjonsavtale og at disse dekker en viss andel av landets arbeidstakere. Målet for 2002 har vært at 20 prosent av arbeidsstyrken (vel 500 000 arbeidstakere) jobber i virksomheter med avtale om inkluderende arbeidsliv (for korthets skyld IA-avtale). For 2003 er målsettingen at halvparten av arbeidsstyrken skal være dekket av avtale.⁶ Per desember 2002 er vel 24 prosent dekket av slik avtale, tilsvarende om lag 460 000 arbeidstakere; målet for inneværende år er altså i hovedsak nådd.⁷ Men målet om at IA-avtalen allerede i første virkeår skal dekke en visst andel arbeidstakere, må likevel ikke forveksles med målene i IA-avtalen, men må bare regnes som *virkemidler* til å nå de tre delmålene.

Vi har allerede nevnt at de tre delmålene er sidestilte; det ene er ikke viktigere enn det andre. Det er imidlertid slik at virksomhetene selv bestemmer hvilke delmål de vil sette seg, ut fra hva de oppfatter som utfordringer i egen virksomhet. Det er altså ikke slik at virksomhetene må inngå avtale om alle delmålene.

Det er også slik at avtaleinngåelse er frivillig. I det ligger at Trygdeetaten eller andre myndigheter ikke har noen sanksjons- eller pressmidler dersom IA-virksomhetene ikke oppnår de avtalte målene.

Vi vil i det følgende ta for oss en del erfaringer og utfordringer som Trygdeetaten generelt og arbeidslivssentrene spesielt står overfor i realiseringen av IA-avtalen. De

⁵ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002

⁶ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002

⁷ Her er det stor variasjon på landsbasis der noen fylker har en atskillig høyere dekningsgrad enn andre.

momentene som tas opp, gjør ikke krav på å være en totalgjennomgang av etatens erfaringer og utfordringer, men trekker frem en del forhold som synes særlig viktige.

2 Utfordringer på ulike nivåer

IA-avtalen møter ulike typer utfordringer på ulike nivåer. Noen av disse kan Trygdeetaten innvirke mer direkte på, andre har mer karakter av rammebetingelser. Men alle er viktige for at avtalen skal lykkes. Vi vil skille mellom utfordringer på tre nivåer: 1) ett samfunnsnivå, 2) et kontraktspartnivå og 3) Trygdeetatens eget mandat i IA-satsingen. Selv om Trygdeetatens ansvar ligger innenfor det siste området, mener vi at det viktig både å se avtalen i en større sammenheng og kanskje også påpeke uklarheter i avtalepartenes håndtering av avtalen.

Utviklingstendenser på samfunnsnivå

Mange trekk ved utviklingen innenfor økonomi og samfunnsliv peker i retning av at arbeidslivet i fremtiden kan bli stadig *mindre* inkluderende. Her kan nevnes tendenser til økt markedsliberalisme, raske pengeflyttinger i aksjemarkedet uten hensyn til virkningen på arbeidsplassene, nye regler om overtidbruk, konkurranseutsetting, omstillinger og nedleggelser, tendenser som alle trolig bidrar til et mindre inkluderende arbeidsliv.⁸ I denne forbindelse reiser en rekke spørsmål seg. Kan disse utviklingstendensene lett forenes med målene i Intensjonsavtalen? Hvis ikke: Kan disse utviklingstendensene snus, dersom ikke målsettingen om et inkluderende arbeidsliv skal bli stadig vanskeligere å nå? Må mer av det sosiale ansvaret, også det økonomiske, eksplisitt legges på den enkelt virksomhet i stedet for på (velferds-)staten? IA-avtalen vektlegger nettopp virksomhetenes eget ansvar for inkludering. Den intenderer at de problemer som oppstår i arbeidslivet, skal løses i arbeidslivet, til forskjell fra tradisjonell velferdsstatlig tenkning der det offentlige tar hovedansvaret for å reparere de problemene arbeidslivet skaper.⁹ Men hva kan da komme til å skje med målsettingen om *inkludering*? Vil virksomhetene primært ta ansvar for dem man *allerede* har ansatt?¹⁰ Slike spørsmål er viktige å forholde seg til, men de kan ikke løses av Trygdeetaten.

Det er også viktig å være klar over at Norges (og Sveriges) høye sykefravær har sammenheng med en høy sysselsettingsgrad, særlig blant kvinner og eldre arbeidstakere. Kvinner og eldre arbeidstakere har normalt et høyere sykefravær enn andre (dvs. yngre

⁸ Nye tall for sykefravær viser at fraværet høsten 2002 øker mest i de næringene som er mest utsatt i en tid med svake konjunkturer og høy kronekurs og der man opplever sterk vekst i konkurser. En Fafo-undersøkelse viser for eksempel at det er en sammenheng mellom nedbemanning og tidligpensjonering (T. Midtsundstad, *AFP-pensjonisten: sliten – eller frisk og arbeidsfør?*, Fafo-rapport 385, 2002).

⁹ Her vises til notat 1 i Følgforskning Inkluderende arbeidsliv: Inkluderende organisasjonsformer. Noen refleksjoner om organisering av Inkluderende arbeidsliv.

¹⁰ Slik erfaringene fra Danmark viser med ”det rummelige arbeidsmarked”.

menn), selv om utviklingstrekkene over tid kan variere noe.¹¹ Et høyere sykefravær i land som Norge og Sverige enn i andre europeiske land blir ofte forklart som ”prisen” for en høy sysselsetting.

Et utviklingstrekk verdt å nevne kan være endrede prioriteringer blant arbeidstakerne. Mye tyder på at det kan bli stadig vanskeligere å holde folk lenger i arbeidslivet fordi de verdsetter fritid høyere enn arbeid og lønn.¹² Denne utviklingen støttes opp under flere institusjonelle ordninger som for eksempel avtalefestet pensjon (AFP). Nå er det kanskje ikke de arbeidstakerne som *ønsker* å gå tidligere ut av arbeidslivet målsettingen om et mer inkluderende arbeidsliv først og fremst retter seg mot. Men i så fall blir det vanskelig å etablere klare måltall for hvor mange eldre som bør holdes i arbeidslivet.

Samtidig kan man hevde at delmålene i IA-avtalen skulle være overkommelige å nå innenfor dagens arbeidsliv. Å redusere sykefraværet med 20 prosent innen 2005 innebærer å bringe det ned til nivået fra 1998, da det i løpet av få år hadde steget kraftig.¹³ Også for de andre delmålene skulle det være mulig å oppnå forbedringer; spørsmålet er mer hvor ambisiøse mål som settes, for eksempel om målene for sykefraværet skal ytterligere ned i forhold til tallene fra 1998, og om de skal være varige, dvs. utover 2005. Men i det minste enkelte av avtalepartene har en ambisiøs målsetting, for eksempel uttrykt ved sosialministeren: ”Arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv er en nasjonal dugnad, og det skal være en varig dugnad og ikke noe skippertak” (uttrykt på regjeringskonferanse 2. oktober 2002 og referert i Bris 2.2002).

Momentene over viser at Trygdeetaten har fått et mandat som kjemper med store motkrefter. Dersom IA-satsingen ikke lykkes i forhold til de tre delmålene, er det ikke nødvendigvis fordi Trygdeetaten har gjort en dårlig jobb, men like mye et tegn på at jobben er tung og at skal man (dvs. myndighetene og partene i arbeidslivet) ta den på alvor, må kanskje noen større grep tas.¹⁴

Avtalepartenes håndtering av IA-avtalen

Avtalepartene (se fotnote 1) har et spesielt ansvar for å uttrykke en samstemt holdning til avtalen i avtaleperioden og gi signaler om at den er realistisk å oppnå og dessuten bidra til å understøtte en samfunnsutvikling som gjør den realistisk å oppnå. Siden avtalen omfatter partene i arbeidslivet, er det ikke urimelig å tro at en spenning kan ligge

¹¹ Se for eksempel ESO-rapporten ”Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder” (Ds 2002: 49). Her pekes det også på at utformingen av sykefraværsordningene kan ha stor betydning for størrelsen på sykefraværet: jo mer liberal, jo høyere sykefravær. Her utpeker særlig Nederland og Sverige seg med liberale ordninger, men også Norge, alle land med høyt sykefravær.

¹² Se for eksempel A. Halvorsen m.fl. (2002), Når løsningen på arbeidsplassen blir nasjonale problemer. Om tidlig avgang fra arbeidslivet, Agderforskning, rapport 4

¹³ Se SINTEF-rapporten Det gode arbeidsliv – nærmer vi oss? (2002) (SFT38 A02021)

¹⁴ Kåre Hagen, forsker ved Arena-programmet ved Universitet i Oslo, foreslo for eksempel på NHOs årskonferanse 2003 at i stedet for at staten hjelper bedriftene med å redusere bemanningen, bør den heller subsidiere lønnen til eldre, arbeidsledige og uføretrygdede.

innbygget i motivasjonen for å tilslutte seg avtalen. Vi husker bl.a. fra debatten etter fremleggningen av Sandman-utvalgets innstilling, at holdningen til forslagene i avtalen ble svært ulikt mottatt.¹⁵ Avtalen angriper for eksempel sykefravær på en måte som bryter med den måten sykefravær tradisjonelt har blitt håndtert i arbeidslivet, ved at sykefravær nå i mindre grad skal være en privatsak og mer ses som noe både arbeidsgiver og arbeidstaker har ansvar for å gjøre noe med. I fagbevegelsen er det for eksempel en frykt for at opplysninger om sykdom kan misbrukes. Generelt synes det som om fagbevegelsen er mer fokusert på å beholde sykefraværsordningen, mens arbeidsgiversiden mer er opptatt av å redusere sykefraværet.¹⁶

Mye tyder også på at avtalepartene har en noe ulik fortolkning av avtalens status med hensyn til om den kan sies opp i 2003. I løpet av 2002 fremkom det dessuten utspill i mediene som antydte at enkelte av kontraktspartene ikke hadde full tiltro til den avtalen de selv hadde bidratt til.¹⁷ At avtalepartene stiller seg bak avtalen og har en rimelig omforent tolkning av den, er spesielt viktig, ikke minst for motivasjonen til dem som skal iverksette den.

Trygdeetatens arbeid med verksettingen av IA-avtalen

Trygdeetaten er tildelt en helt sentral rolle i arbeidet med å virkeliggjøre IA-avtalens intensjoner, men det er virksomhetene selv som har hovedansvaret for å etablere et mer inkluderende arbeidsliv. Trygdeetatens rolle er å ”bistå partene i arbeidslivet og myndighetene i å realisere intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv”,¹⁸ hovedsakelig ved å initiere og administrere avtaleinngåelsene og administrere en rekke av de virkemidler som skal støtte opp om IA-avtalen. I tillegg til etablering av arbeidslivssentre i alle fylker og den nevnte kontaktpersonordningen, er flere nye økonomiske virkemidler kommet til som skal støtte opp om målsettingen om et mer inkluderende arbeidsliv; her kan nevnes muligheter for utvidet egenmelding ved sykdom, aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjennelse av trygdekontoret og honorar til bedriftshelsetjenester for aktiv medvirkning til at personer kommer tilbake i arbeid. I tillegg skal en rekke eksisterende virkemidler kunne brukes mer aktivt i et inkluderende perspektiv.

Trygdeetaten har i dette arbeidet satt seg konkrete delmål for arbeidet med å realisere Intensjonsavtalen. I det første driftsåret (2002) har en hovedoppgavene vært å etablere arbeidslivssentrene, med den bemanning og kompetanse som anses nødvendig for å ivareta den oppgaven sentrene er tildelt. Dessuten har man hatt som mål å inngå flest mulig IA-avtaler, med det konkrete målet at 20 prosent av arbeidstakerne skal dekkes av en avtale. For 2003 er som nevnt dette målet ytterligere oppjustert til 50 prosent, men

¹⁵ Tilsvarende opplevde man ved fremlegging av Olsen-utvalgets innstilling i 1998 (NOU 1998: 19 Fleksibel pensjonering) om førtidspensjonering.

¹⁶ Påstand på bakgrunn av egne samtaler med partene bak Intensjonsavtalen.

¹⁷ For eksempel Dagens Næringsliv 01.09.02

¹⁸ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, s. 5

med forventninger om at man i løpet av dette året faktisk har bidratt til at sykefraværet i IA-virksomhetene reduseres.¹⁹

Også andre konkrete mål er satt for 2003. Brukertilfredshetsundersøkelser skal gjennomføres overfor alle arbeidsgivere som har samarbeidsavtaler med Trygdeetaten. Videre skal det i alle fylker være etablert forum for samarbeid med partene i arbeidslivet og med andre myndigheter. Mer kunnskap om hjelpemidler skal bidra til en økt formildning av funksjonshemmede arbeidstakere. Seks prosent av uførepensjonistene skal ha vært innkalt til samtale med sikte på å bli tilbakeført til arbeidslivet. Bruken av virkemidler skal tallfestes: 40 prosent økning i bruken av aktiv sykemelding, 100 prosent forbruk av tildelte rammer for tilretteleggingstilskudd og bedriftshelsetjenestetakst.²⁰ Også flere andre konkrete delmål er utarbeidet.

Trygdeetaten har altså, innenfor de rammer IA-avtalen setter og innenfor de spilleregler og trender som gjør seg gjeldende i norsk arbeidsliv - som etaten altså har begrenset påvikningsmulighet på - utarbeidet konkrete, håndfaste delmål i arbeidet med å virkeliggjøre IA-avtalens intensjoner. Ved å bryte ned Intensjonsavtalen i slike konkrete delmål, blir det mulig å ha det overordnede målet i sikte (et inkluderende arbeidsliv) samtidig som målet blir håndfast nok som en arbeidsanvisning for dem som skal bidra til å iverksette det. Målsettingen om et inkluderende arbeidsliv kan synes overveldende nok og som vist er det mange motkrefter som gjør seg gjeldende. Desto viktigere blir det å lage måleposter underveis som kan bidra til at de overordnede målene bli håndterbare og slik at de som skal bidra til å iverksette dem, ikke overveldes av utfordringene. Her synes vi Trygdeetaten har gjort en god jobb i å signalisere klart hva de overordnede målene er, samtidig som man har gjort veien dit farbar. Så vil det alltid være debatt om hvilke veivalg man kunne tatt underveis.

3 Erfaringer og utfordringer for Trygdeetatens IA-arbeid

I dette kapitlet trekker vi frem en del erfaringer og utfordringer som vi mener er særlig viktige i Trygdeetatens ansvar for IA-avtalen. De fleste momentene relaterer seg konkret til Trygdeetaten og arbeidslivssentrene og mulighetene for å oppfylle det mandatet etaten her er tillagt.

Utvikling av Trygdeetaten som IA-etat

I løpet av 2002 har Trygdeetaten bygget opp en organisasjon som skal ivareta de oppgaver den er tildelt i forbindelse med IA-satsingen. Det gjelder for det første etablering av arbeidslivssentre i alle landets fylker, dernest igangsetting av en rekke opplæringstiltak rettet mot sentrenes ansatte. Siden arbeidslivssentrene er nyopprettede

¹⁹ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, s. 5

²⁰ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, s. 6. I 2002 ble ikke tildelte rammer brukt fullt ut, trolig fordi tiltakene var nye.

organisasjoner, har nok mye av virksomheten våren 2002 gått med til å etablere en fungerende organisasjon, med all den praktiske tilretteleggingen som det medfører. Det har likevel ikke forhindret at Trygdeetaten på kort tid har etablert en organisasjon som skal bistå virksomheter rundt omkring i landet med dels å inngå IA-avtaler, dels å veilede og rådgi disse i deres IA-arbeid. ECON har evaluert IA-virksomhetenes kontakt med arbeidslivssentrene og konkluderer med at virksomhetene i hovedsak er svært godt fornøyde med den bistanden arbeidslivssentrene har gitt, men at forventningene også er høye. Det er særlig et ønske om mer informasjon og opplæring i virksomhetene og tettere kontakt og oppfølging, alle arbeidskrevende aktiviteter.²¹ Det må derfor konkluderes med at **Trygdeetaten** i løpet av kort tid har bygget opp en ”oppegående” organisasjon, som også har kunnet levere de forventede tjenester. Vårt inntrykk er også at det råder stort engasjement og entusiasme blant de ansatte på arbeidslivssentrene, at de synes oppgaven de er satt til er svært inspirerende. Dette har nok sammenheng med at det dreier seg om en ny organisasjon med nytt personell med høy og variert kompetanse som er tildelt en stor og samfunnsmessig viktig arbeidsoppgave. Dette er et godt, men også krevende, utgangspunkt for ytterligere oppbygging og utviklingen av etaten som IA-aktør.

Møteplasser og opplæring

I løpet av 2002 har Trygdeetaten gjennomført en omfattende opplæringsvirksomhet og organisert erfaringsutvekslingssamlinger rettet mot ledere og kontaktpersoner i arbeidslivssentrene. Denne virksomheten har foregått dels som gruppesamlinger blant de ansatte ved arbeidslivssentrene og dels som samlinger for alle lederne. Opplæringsvirksomheten har hatt både en teoretisk og en praktisk innretning der man har trukket inn ekspertise på ulike fagområder. Selv om Fafo bare i begrenset grad har hatt anledning til å følge fagsamlingene til kontaktpersonene i arbeidslivssentrene, er det vårt inntrykk at denne virksomheten har vært svært nyttig, om enn tids- og arbeidskrevende i en periode der organisasjonen er under oppbygging samtidig som man skal levere tjenester til brukerne.

Hva slags kompetanse ønskes?

Fafo gjennomførte høsten 2002 en spørreundersøkelse til de ansatte ved arbeidslivssentrene (se prosjektnotat nr. 2). Her kartla vi bl.a. behovet for ytterligere kompetanse blant de ansatte i sin rolle som kontaktpersoner. Undersøkelsen avdekket et behov for mer kompetanse om igangsetting av prosesser innad i virksomhetene slik at virksomhetene selv blir bedre i stand til å ivareta sin IA-aktivitet. Det synes dessuten som om mer kunnskap om psykososialt arbeidsmiljø nå er viktigere enn ytterlige kunnskap om det ergonomiske/fysiske. Dette har nok dels sammenheng med at psykososiale forhold er vanskeligere å kartlegge enn de fysiske, men også at man her beveger seg inn på områder som ofte er mer ”touchy” i en organisasjon, bl.a. ved av de

²¹ ECON (2002), *Brukernes erfaringer med trygdeetatens Arbeidslivssentre*, rapport 95/02

ofte berører ledelses- og/eller medarbeiderspørsmål.²² Ergonomiske/fysiske forhold er i denne sammenheng mer nøytrale.

Eksisterende kompetanse

Vi har pekt på at arbeidslivssentrene har en svært heterogen kompetansesammensetting, med mange med høy utdanning og med en variert utdannelses- og yrkesbakgrunn. Også lederne ved sentrene har en variert bakgrunn, noe kommer fra Aetat, andre fra Trygdeetaten, noen fra næringslivet og noen har en i denne sammenheng noe utradisjonell bakgrunn (for eksempel prest). På denne måten skiller arbeidslivssentrene seg klart fra trygdekontorene. Denne heterogene kompetansesammensetningen kan være en styrke, ved at man lettere kan arbeide på utradisjonelle måter. Men det forutsetter at hvert av sentrene får mulighet til å se sin kompetanse samlet, at man videreutvikler kompetansen i fellesskap slik at den blir en *felles kompetanse* og ikke bare en variert, men individuell kompetanse. Samtidig vil denne varierte bakgrunnen kunne bidra til at hvert av sentrene får en ulik kompetanseutvikling. Vi vil også peke på de utfordringer som ligger i å lede en virksomhet med høy kompetansesammensetning der forventningene er høye til både utfordrende arbeidsoppgaver og stor autonomi i arbeidet.²³

En medvirkende årsak til at fagopplæringen relativt raskt har kunnet omsettes i praktisk veiledningsvirksomhet, har trolig sammenheng med at mange av arbeidslivssentrenes ansatte (vel en fjerdedel) har sin bakgrunn fra Aetats arbeidslivstjeneste. Denne tjenesten hadde en liknende rolle overfor virksomheter som arbeidslivssentrene har i dag, om enn i en mindre skala og hovedsakelig på systemnivå.²⁴ Dette kan synes å stå noe i motstrid til funnene i ECONs undersøkelse som viser at arbeidslivssentrenes bistand på systemnivå ikke har vært like fremtredende som på individnivå. Dette tror vi imidlertid kan ha sammenheng med at det er en tyngre jobb for virksomhetene å tiltrettelegge for et inkluderende arbeid på system- enn på individnivå siden det kan være lettere å ta tak i enkeltsaker enn i hele organisasjoner, selv om det nok er på systemnivå det største potensialet i IA-sammenheng ligger.

Felles møteplasser

I tillegg til å være en planmessig fagutvikling, har opplæringsvirksomheten og erfaringsutvekslingen fungert som en felles møteplass der de ansatte og lederne har kunnet drøfte felles utfordringer i organisasjonen. At det har eksistert slike felles møteplasser, må anses som særlig viktig når tjenesten har klare ambisjoner om å være nasjonal og dessuten er under oppbygging. Men også i de nærmeste årene tror vi slike

²² En ny finsk undersøkelse, referert i Dagsavisen 29.12.02, fant at arbeidstakere som ikke får være med å bestemme hvordan arbeidet skal utføres eller som opplever at de behandles dårlig av sjefen, oftere sykemelder seg enn andre. Undersøkelsen viste også at menn langt oftere sykemelder seg av ovennevnt grunner enn kvinner. Kvinner går i større grad på jobb selv om de ikke føler seg verdsatt.

²³ Dette poenger behandles nærmere i notat 1 i Følgeforskningsprosjektet.

²⁴ Se for eksempel SINTEFs evaluering av Arbeidslivstjenesten i Hans Torvatn & Trine Annfelt, *Effekter av systemrettet attførings- og sykefraværarbeid*, Trondheim 1999.

felles møteplasser er svært viktige, særlig tatt i betraktning at organisasjonsplanen for 2003 legger opp til en mer desentralisert opplæringsvirksomhet for de ansatte i arbeidslivssentrene. Det blir da en avveining hvor mye som skal foregå lokalt og hvor mye sentralt. Allerede i dag ser man tendenser til at arbeidslivssentrene utvikler seg noe forskjellig og griper an den oppgaven de har fått på ulike måter. Vårt inntrykk er at det er lagt relativt få føringer sentralt på hvordan sentrene skal jobbe, kanskje for få. Enkelte har bl.a. etterlyst en felles arbeidsmetodikk i arbeidet med å sette i gang inkluderende prosesser i virksomhetene. Denne friheten til å velge strategi har nok bidrar til at sentrene har utviklet seg forskjellig.

En slik variasjon kan ha styrker og svakheter. En styrke kan være at man bygger på den kompetansen ledelse og ansatte i det enkelte arbeidslivssenter faktisk besitter, siden denne kompetansen er ganske variert i de enkelte sentrene. Samtidig har det som nevnt vært stort spillerommet for å gripe an utfordringene ut fra lokale forutsetninger og fortrinn. En ulempe vil nettopp være at tjenesten blir mindre nasjonal/enhetlig enn planlagt. Trygdeetaten har tradisjonelt vært en relativt homogen tjeneste, med små lokale variasjoner. Dette har vært en naturlig konsekvens av de oppgaver etaten har hatt, med vekt på trygdeytelser nedfelt i lov- og regelverk. Arbeidslivssentrenes virksomhet kan i mindre grad regelstyres og er også ment å fungere mindre byråkratisk enn den øvrige delen av etaten, jf. påpekningen om at ”intensjonsavtalen forutsetter at virkemidlene utløses raskt, effektivt og ubyråkratisk”.²⁵ For at man skal oppnå stor enhetlighet i tjenesteutøvelsen, må et koordinerende organ bidra til, om ikke direktiver, så i det minste smidig informasjons- og erfaringsutveksling mellom de ulike leddene. Fysiske møteplasser er her én mulighet; en annen kan være nettbasert informasjonsutveksling, for eksempel i form av elektroniske idébanker. Problemet med de siste kan være at de er mindre forpliktende, med mindre man pålegges å jevnlig levere erfaringsmateriale til et sentralt ledd som både kan distribuere dette videre og sørge for en dialog mellom leddene.

Felles møteplasser på lokalt og nasjonalt nivå er viktig ikke bare for ledere og ansatte i arbeidslivssentrene. Også fylkestrygddirektørene, som har overordnet ansvar for arbeidslivssentrene og trygdekontorene, vil trenge felles IA-møteplasser på ulike nivåer. Dette blir spesielt viktig i og med at trygdekontorene nå skal trekkes aktivt inn i IA-arbeidet.

Møteplasser også for Prosjekt Inkluderende arbeidsliv

Også prosjektgruppa i Rikstrygdeverket (Prosjekt Inkluderende Arbeidsliv, forkortet PIA), som har hatt hovedansvaret for IA-satsingen i etaten og som vil fortsette sitt arbeid også i 2003²⁶, har behov for møteplasser med den øvrige IA-organisasjonen. Prosjektgruppa har hatt en ledende rolle i forhold til utviklingen lokalt, i og med at det er denne som i 2002 har lagt føringene for mye av den aktiviteten som har skjedd i arbeidslivssentrene, særlig i form av opplæringsvirksomhet. Men den har også i stor grad stilt arbeidslivssentrene fritt i sin måte å jobbe på (jf. at disse skal jobbe ubyråkratisk),

²⁵ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, s. 5

²⁶ Men som altså var tenkt nedlagt ved årsskiftet 2002/2003.

med de styrker og svakheter det kan ha. Utfordringen videre kan være at utviklingen lokalt skjer fortere enn den sentrale prosjektgruppa klarer å følge med på. Etter hvert som arbeidslivssentrene får mer erfaring og rutiner i sitt arbeid, og dessuten utvikler seg i noe forskjellig retning, blir det viktig for den sentrale prosjektgruppa å innhente informasjon om utviklingen lokalt. Det behøver som nevnt ikke være et problem at sentrene utvikler seg forskjellig, men det kan være bli stadig vanskeligere for den sentrale prosjektgruppa å koordinere den lokale aktiviteten i en tjeneste som tross alt skal være nasjonal og ha mange fellestrekk. Avveiningen mellom stor lokal frihet og kreativitet på den ene side og kravene til koordinering av en nasjonal tjeneste på den andre, forutsetter gode møteplasser for erfaringsutveksling. Særlig er det viktig at lederne for arbeidslivssentrene har anledning til slike jevnlige møter seg imellom.

Uheldig konkurranse mellom arbeidslivssentrene?

Vi vil også peke på en tendens til en kanskje noe uheldig konkurransesituasjon mellom arbeidslivssentrene ved at noen av sentrene fremstilles som ”vinnere” i forhold til antall inngåtte IA-avtaler og antall ansatte dekket av avtale, mens andre har mindre fordelaktige tall å vise til.²⁷ Selv om denne konkurransesituasjonen kanskje ikke har vært intendert, men bare har vært resultat av tall brutt ned på fylkesnivå og måten statistikk har blitt ført på,²⁸ kan den likevel ha uheldige konsekvenser innad i etaten, særlig i lys av at arbeidslivssentrene ønsker å fremstå som en nasjonal/enhetlig tjeneste. Man bør ha som utgangspunkt at alle ønsker å gjøre en god jobb, men kan ha ulike måter å gripe oppgave an på (jf. det som tidligere er sagt om at kompetansen i arbeidslivssentrene er svært heterogen og at også de tilsatte lederne har svært varierende bakgrunn). Med mindre klare føringer er gitt, må man forvente at de enkelte enhetene utvikler seg noe forskjellig. Desto viktigere blir felles møteplasser for å drøfte styrker og svakheter ved ulike angrepsvinkler. De arbeidslivssentrene som har klart å inngå et stort antall IA-avtaler, kan for øvrig risikere å møte et stort (for stort?) forventningspress etter hvert som virksomhetene trenger mer konkret hjelp i sitt IA-arbeid (jf. ECON-undersøkelsen, som viste at virksomhetene ønsker mer informasjon og opplæring og tettere kontakt og oppfølging). For øvrig kan et element av konkurranse ofte virke stimulerende på aktiviteten i en organisasjon, men da bør det være klart uttalt slik at alle kan forholde seg til det.

Ressurssituasjonen

Organisasjonen er fremdeles under oppbygging. Økte bevilgninger for 2003, bl.a. i form av overføringer internt i Trygdeetaten, innebærer at det vil skje en opptrapping av bemanningen av arbeidslivssentrene i løpet av 2003. At bemanningen ikke ble som forespeilet ved oppstart, har nok skapt en del frustrasjon i organisasjonen. Nå ser det ut

²⁷ Praksisen med å vise til ”de beste” og ”de verste” synes for øvrig nå å være endret på trygdetatens nettside.

²⁸ Vi tenker her særlig på hvordan konsernavtaler har blitt registrert; dette er nå etter hva vi skjønner endret.

til at bemanningen blir mer i tråd med planene ved oppstart. Opptrappingsplanen for IA-satsingen for 2003, som innebærer at 50 prosent av arbeidstakerne skal dekkes av IA-avtale innen utgangen av året, vil føre til at mye arbeid fortsatt vil måtte legges i å rekruttere IA-virksomheter. Samtidig må det forventes at mange av de virksomhetene som ble rekruttert i 2002, vil kreve en ganske intensiv oppfølging for å få på plass gode rutiner i sitt IA-arbeid, jf. de forventninger og ønsker som uttrykkes i ECON-rapporten. Antakelig er denne aktiviteten mer arbeidskrevende enn selve rekrutteringsprosessen, selv om det på sikt må være en målsetting å gjøre IA-virksomhetene mest mulig selvdrevne i sitt IA-arbeid. Her er det viktig å være klar over at virksomhetenes eventuelt gode eller mindre gode erfaringer med arbeidslivssentrene på den ene siden og oppnådde resultater i forhold til delmålene på den andre, trolig vil ha mer å gjøre med hva som skjer i driftsfasen enn i avtaleskrivingsfasen. Det er også i oppfølgingsfasen kontaktpersonordningen eventuelt vil vise sine styrker og svakheter. Det er derfor viktig at arbeidslivssentrene har kapasitet til å møte denne etterspørselen fra virksomhetene.

Trygdekontorenes rolle i IA-satsingen

I første omgang er det arbeidslivssentrene som har fått ansvaret for IA-satsingen i Trygdeetaten. Men intensjonen er at IA-satsingen etter hvert skal prege hele etaten, også den mer trygdefaglige delen som utøves av trygdekontorene. Trygdekontorenes ytelser skal jo nettopp brukes i IA-satsingen. I etatens strategidokument for 2003 gjøres IA-satsingen til hele etatens viktigste utfordring.²⁹ Slik vi har forstått satsingen, skal hele etaten i større grad vinkles mot IA-fokusering. Det innebærer at i det minste en del av de ansatte ved trygdekontorene må inneha "IA-kompetanse", dvs. kunne se eksisterende virkemidler i et IA-perspektiv og bidra til at disse "utløses raskt, effektivt og ubyråkratisk". Vår undersøkelse til alle ansatte i arbeidslivssentrene, alle fylkestrygdedirektørene og et utvalg av trygdekontorene avdekker at de trygdekontoransatte gjennomgående er mindre oppdaterte på målsettingene med IA-satsingen og IA-virkemiddelbruken enn de to andre gruppene. Dette var å forvente, men viser at Trygdeetaten står overfor et stort opplærings- og formidlingsbehov det kommende året. Trygdekontorene har vel 7.000 ansatte. Om bare vel 10 prosent av disse skal få en spesialkompetanse rettet mot IA-avtalen, teller de likevel atskillig flere enn de ansatte ved arbeidslivssentrene. Det blir derfor viktig å legge opplæringsambisjonene på et realistisk nivå.

Aktiviteten for å imøtekomme dette behovet er planlagt å foregå lokalt, i det enkelte fylke. Dette er nok den mest realistiske løsningen. Etter hvert vil også arbeidslivssentrene inneha nok kompetanse til å bistå trygdekontorene i sin IA-satsing. Det er her viktig å være oppmerksom på at arbeidslivssentrenes mandat om å jobbe ubyråkratisk nok kan komme til å bryte med tradisjoner i etaten som i mindre grad har hatt en slik tilnærming. Samtidig er der viktig å huske på at de ansatte ved arbeidslivssentrene, som vel ikke føler seg overbemannet, får en stor oppgave med å

²⁹ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, punkt 1.

”serve” IA-virksomhetene og omsette alle IA-avtalene i resultater på de operative delmålene. Deres opplæringskapasitet innad i etaten vil derfor være begrenset.

Mengde versus kvalitet?

I Trygdeetatens IA-satsing i 2002 har man lagt hovedvekten på å inngå mange IA-avtaler, med det nevnte måltallet at disse skal dekke 20 prosent av arbeidstakerne i landet, tilsvarende 500.000 arbeidstakere. Dette har sikkert vært strategisk riktig. IA-avtalen står trolig sterkere hos avtalepartene dersom mange har vist interesse for den, siden avtalen allerede i 2003 kan sies opp av partene dersom utviklingen ikke går i den ønskede retningen. At det er inngått mange avtaler, vil trolig i seg selv ha en smitteeffekt i forhold til dem som ennå ikke har inngått avtale: Et tiltak mange har funnet grunn til å tilslutte seg, vil ennå flere bli nysgjerrige på, mens et marginalt fenomen vil få bry seg om. Men jo flere avtaler arbeidslivssentrene har inngått, desto flere virksomheter må man forholde seg til på en mest mulig profesjonell måte i oppfølgingen av avtalene. Det *kan* være et dilemma i denne satsingen at man har ”strukket seg lengre enn skinnfellen rekker”, i den forstand at man ikke har kapasitet til å følge godt nok opp de inngåtte avtalene (jf. det vi tidligere har sagt om at oppfølgingen antakelig er mer arbeids- og kompetansekrevende enn avtaleinngåelsen). Det er dessuten først når avtalene er implementert og man begynner å jobbe systematisk med innholdet i dem, at man kan forvente resultater i forhold til delmålene. Her er det altså viktig at avtaleinngåelse, som ”bare” er et middel til å realisere et inkluderende arbeidsliv, ikke blir viktigere enn å oppnå *resultater* av avtalen. Dette blir særlig viktig i 2003, når avtalen skal evalueres og når det er rimelig å forvente resultater av avtaler inngått i 2002 (jf. at Trygdeetaten har som eget resultatmål for 2003 at man kan se nedgang i sykefraværet)³⁰.

Målsettingen for 2003 er som nevnt mer ambisiøs enn for 2002, med 50 prosent dekning av arbeidstakere.³¹ Dette kan være både en lett og en vanskelig jobb. Det kan tenkes at de bedriftene som først inngikk avtale, var de letteste å ”overtale”. Denne antakelsen støttes av det funn i ECON-rapporten at den langt mest utbredte begrunnelse for å inngå IA-avtale oppgis å være at man ønsker å signalisere at man er en virksomhet som ønsker å ta vare på sine ansatte. Atskillig færre la vekt på behovet for hjelp og rådgivning i arbeidet med å redusere sykefraværet. Dette skulle tyde på at det ikke nødvendigvis er de virksomhetene som har de største utfordringene i IA-sammenheng som først melder seg på, men snarere de virksomhetene som er mest opptatte av sitt omdømme overfor arbeidstakerne og som kanskje allerede er opptatte av de problemstillingene IA-avtalen reiser. At virksomhetene er opptatte av sitt omdømme er interessant og oppløftende i seg selv, men i denne sammenheng kan det bety at de ”tyngste” gjenstår, de som altså er mindre opptatte av sitt omdømme og som kanskje har større IA-relaterte problemer. Dermed kan oppgaven i 2003 bli tyngre enn i 2002, noe også volumøkningen i antall IA-avtaler skulle tilsi.

³⁰ Rikstrygdeverket: Mål og prioriteringer for 2003, 1/2002, punkt 1

³¹ Selv om man altså allerede ved utgangen av 2002 har nådd 24 prosent av arbeidstakerne og slik sett er halvveis til målet.

Dessuten er det vårt inntrykk at arbeidslivssentrene i hovedsak har konsentrert seg om å nå de større virksomhetene, inklusive konserner. Dette har åpenbare fordeler, dels fordi store virksomheter både har en administrasjon som kan ta fatt i IA-arbeidet og gjerne også er mer opptatte av IA-relaterte problemstillinger, dels fordi store virksomheter med mange ansatte monner mer i Trygdeetatens måltall for hhv. 2002 og 2003. At man har klart å nå de store virksomhetene, betyr altså at man klarer å innfri egne måltall for i det minste 2002, men spørsmålet er om målene for 2003 "ligger lengre inne". Vil de (mindre) virksomhetene som nå gjenstår, være tyngre å jobbe med?³² For Prosjekt Inkluderende arbeidsliv må det for 2003 være viktig å utvikle en eller flere *rekrutteringsstrategier* i forhold til de virksomhetene man ennå ikke har nådd. Det er rimelig å tro at man må nærme seg disse virksomhetene på en noe annen måte enn man har gjort overfor de først rekrutterte.

På den annen side kan man håpe at når man først har nådd en viss mengde virksomheter, vil mange flere føle at også de må inngå IA-avtale; det blir mer belastende for de øvrige å ikke være IA-virksomhet. Man kan med andre ord få en snøballeffekt av allerede inngåtte avtaler. Men her vil også de erfaringer man etter hvert ser av IA-avtalen og virkemiddelapparatet som skal støtte opp om den, spille inn, om virksomheter med IA-avtale sprer det inntrykk at dette har vært nyttig for dem.

Hvordan få med "hjelperne"?

Trygdeetaten og arbeidslivssentrene er tildelt en helt sentral oppgave i IA-satsingen og Trygdeetatens hovedfokus vil naturlig nok være rettet mot hvordan egen organisasjon bidrar i IA-satsingen. Samtidig er det klart at også andre offentlige og private organer har en viktig og naturlig rolle å spille i IA-satsingen i og med at deres arbeidsområder og kompetanse er helt sentrale i IA-sammenheng. Her kan nevnes Aetat, arbeidstilsyn og bedriftshelsetjeneste. Hjelpemiddelsentralene er også viktige, men de er en del av Trygdeetaten.

Fafos undersøkelse til arbeidslivssentrene viser at samarbeidet med trygdekontorene oppfattes som svært godt av vel to tredjedeler av de ansatte, mens bare vel 40 prosent mener at samarbeidet med hjelpemiddelsentralene er svært godt. Videre viser undersøkelsen at 57 prosent mener at samarbeidet med bedriftshelsetjenestene er svært godt, mens bare 20 prosent hevder det samme om Aetat. At samarbeidsrelasjonene er av varierende styrke, kan ha sammenheng med at arbeidslivssentrene er nye organer slik at man må forvente at det trengs tid før relasjonene kommer inn i et godt gjenge. De ulike organene sitter til dels med noe ulik kompetanse og vet kanskje ikke helt hvordan de kan trekke sammen for å oppnå IA-målsettingene. Kanskje føler enkelte av de andre organene også en viss usikkerhet omkring arbeidslivssentrenes rolle, om disse truer deres egen rolle. Enkelte bedriftshelsetjenester har signalisert dette. Samtaler med ansatte i arbeidslivssentrene tyder videre på at det også varierer noe fra fylke til fylke hvilke samarbeidsrelasjoner som er godt utviklet, men det er tydelig at trygdekontorene står i en særstilling. Noe av forklaringen ligger vel i at de fleste av IA-virkemidlene

³² Her er det viktig å huske at Norge har svært mange små bedrifter, relativt få store.

forvaltes av trygdekontorene, samtidig som plassering i samme etat nok letter kommunikasjonen. At samarbeidsrelasjonen med Aetat foreløpig synes å være dårlig utviklet, er kanskje spesielt uheldig i en inkluderende sammenheng siden dette organet spiller en viktig rolle for å få personer med redusert funksjonsevne tilbake til eller inn i arbeidslivet. Likeledes spiller etaten en viktig rolle for å formidle eldre arbeidssøkere.

En helt sentral aktør i IA-sammenheng er legene, som nå mer aktivt skal trekkes med i IA-sammenheng, bl.a. ved å forestå funksjonsvurderinger som angir hvilke arbeidsoppgaver en syk person ikke kan gjøre, for dermed å finne frem til de oppgavene personen fremdeles kan gjøre. Nå har det vist seg at det har vært vanskelig å få legene til å jobbe på nye måter, spesielt i forhold til funksjonsvurdering, og det har vært vist til at det nye sykefraværsskjemaet ikke er godt nok, bl.a. at det er for lite standardisert. At legene ikke har tilpasset seg det nye ”regimet”, kan nok dels ha sammenheng med at mange leger ser seg som pasientens talerør³³, men også at det tar noe tid å tenke på nye måter. Men i den grad manglende oppslutning skyldes er lite egnet skjema, burde det være mulig å gjøre noe med det.

Vårt inntrykk er at det foreløpig kan være noe uklart hvilken rolle arbeidslivssentrene skal spille i forhold andre organer. Skal arbeidslivssentrene være et sideordnet eller et overordnet organ? Hva ligger det i målsettingen om at de skal ha en koordinerende rolle i forhold til andre organer og at de har et spesielt ansvar for å gi IA-virksomhetene et helhetlig tilbud?³⁴ Skal de, når vurderinger er ulike, kunne overprøve andres vurderinger eller er alle organer suverene? Og selv om ikke det var meningen: Har enkelte organer et inntrykk av at arbeidslivssentrene har tatt deres jobb? Eller ser de ikke helt klart hvor styrken i samarbeidet kunne ligge? Foreløpig synes det behov for en nærmere avklaring av hvordan ulike organer kan se sin rolle i en felles IA-satsing.

IA-avtalens virkemidler

Trygdeetaten og arbeidslivssentrene rår over en rekke IA-virkemidler. Noen eksisterte forut for IA-avtalen, andre er nye. Enkelte er så nye at det er vanskelig å evaluere virkningen av dem siden de først var operative 1. juli 2002. Noen av virkemidlene gjelder bare for IA-virksomheter, andre kan alle virksomheter benytte seg av. De fleste virkemidlene er av økonomisk karakter, andre er mer rettet mot å sette i gang inkluderende prosesser innad i IA-virksomhetene, hvorav bruk av økonomiske virkemidler kan være ett tiltak for å styrke disse prosessene.

Blant de virkemidler de ansatte i arbeidslivssentrene trekker frem som særlig nyttige i Fafos spørreundersøkelse er *aktiv sykemelding*. Dette er et virkemiddel som alle virksomheter kan benytte seg av, men som kan brukes uten forhåndsgodkjenning fra Trygdeetaten av IA-virksomhetene. Hele 93 prosent av de ansatte mener at dette er et

³³ Jf. en ny undersøkelse fra Lægeforeningen, presentert i Tidsskrift for den Norske Lægeforening nr. 122, 2002, som viser at svært mange av legene legger mer vekt på pasientenes ønske om å bli sykemeldt enn sitt eget medisinske skjønn.

³⁴ Slik det er formulert i det såkalte rolledokumentet ”Roller, ansvar, oppgaver”, fra Prosjekt Inkluderende arbeidsliv.

velegnet virkemiddel. Dette er også et mye brukt virkemiddel; hver fjerde sykemeldte gikk på dette tiltaket i 2002. Men forskning kan ikke dokumentere at aktiv sykemelding har ført til at folk kommer forttere tilbake i jobb.³⁵Så selv om det vurderes som et velegnet virkemiddel, er effekten i forhold til målene i IA-avtalen foreløpig mer usikker.

Det ”tiltaket” som får nest høyest rangering blant de ansatte i arbeidslivssentrene, er igangsetting av en *dialog* mellom partene i IA-virksomheten om hvordan man felles kan bidra til et inkluderende arbeidsliv. Vel 90 prosent trekker frem dialogen som virkemiddel. Det kan her både dreie seg om dialog mellom arbeidslivssenteret (kontaktpersonen) og virksomheten og dialog innad i virksomhetene. I begge tilfeller spiller kontaktpersonen en sentral rolle. Det gjelder å få virksomheten (ledelsen) til å begynne å se hvordan den i større grad kan bli en inkluderende virksomhet og det gjelder å få ledelse og ansatte til å trekke sammen i en inkluderende retning. Det er også på dette området de ansatt etterlyser mer kompetanse (jf. avsnittet om Møteplasser og opplæring).³⁶

Også *tilretteleggingstilskuddet* får stor oppslutning blant de ansatte og nevnes av 87 prosent som velegnet. Dette tiltaket er imidlertid lite brukt i forhold til den økonomiske rammen det er gitt. Mye tyder på at tiltaket foreløpig er dårlig kjent i Trygdeetaten i og med at det er nytt og tildels kom i stedet for et eksisterende tiltak (Bedriftsintern attføring). Enkelte har ment at det er dårligere enn tiltaket man hadde tidligere.³⁷Om dette er tilfellet eller ikke, har vært vanskelig for Fafo å vurdere, men vi har observert at det råder usikkerhet om bruken av tiltaket, særlig hvem det vil være egnet for. Dette kan nok være noe av forklaringen på at det har vært lite brukt og peker på behovet for en ytterligere klargjøring overfor IA-aktørene om hensikten med tiltaket.

For øvrig synes de fleste virkemidlene å få stor oppslutning blant de ansatte ved arbeidslivssentrene. En generell holdning synes å være at man har mange gode virkemidler som må få tid til å bli prøvd ut i tilstrekkelig grad. En annen påpekning blant enkelte ansatte har vært at det finnes for få virkemidler på systemnivå: de fleste retter seg mot enkeltpersoner. Slike tiltak vil bare i begrenset grad være rettet mot forebygging av et ekskluderende arbeidsmiljø, siden de gjerne er rettet mot personer som allerede er sykemeldt eller står i fare for å bli det, dvs. man har identifisert et problem på individnivå. Forebyggende tiltak på systemnivå kan ofte være vanskelige å definere, men kan dreie seg om tiltak som bidrar til et godt arbeidsklima for alle i virksomheten. I enkelte virksomheter kan det dreie seg om for eksempel trimtiltak eller andre tiltak som skaper entusiasme og oppslutning blant arbeidstakerne samtidig som de bidrar til god helse og kanskje også lavere sykefravær. Det er imidlertid et spørsmål om hvor varige effekten av slike tiltak er. I Sverige har enkelte kommuner innført et nytt arbeidstidsskjema innen omsorgssektoren (kalt 3+3) som har bidratt til at sykefraværet

³⁵ Velferd nr. 2.2002, s. 8

³⁶ I bladet Bris vises til det at man ved Osram i Drammen nettopp fremhevet dialogen mellom ledelse og ansatte som ett av de viktigste virkemidlene i reduksjonen av sykefraværet (Bris nr. 2.2002, s. 43). Ledelsen tar mer systematisk kontakt med ansatte som blir sykemeldt; tidligere anså man dette som en privatsak. At arbeidsgiver bryr seg, viser seg å ha en positiv innvirkning på sykefraværet.

³⁷ Se for eksempel Velferd nr. 2.2002, s. 6, 9

har falt dramatisk, praktisk talt til null enkelte steder og som får stor oppslutning blant de ansatte fordi de får mulighet til både å ta seg inn i forhold til en slitsom arbeidssituasjon og får fulgt bedre opp hjemlige sysler.³⁸ Men dette er typer av tiltak som gjerne defineres ut av Trygdeetatens ansvarsområde.

Det er uansett viktig å ha en åpen holdning til nye tiltak som både har et systemperspektiv og kan virke forebyggende. Det kan også gjøre tiltakene mindre stigmatiserende og kanskje er det disse som har størst effekt.

Trygdeetaten har som mål for 2003 at enkelte av de tiltakene som har vært lite brukt, skal brukes i atskillig større omfang i inneværende år. Som vi har vært inne på, kan grunnen til den begrensede bruken være et tiltakene er nye og lite kjent. Men en grunn kan også være, påpekt av ansatte i arbeidslivssentrene, at de ikke har sett det som noe mål å markedsføre de økonomiske virkemidlene i seg selv, før man har fått i gang en god dialog om hvordan man kan skape en inkluderende virksomhet. Flere har påpekt at man ikke ønsker å gjøre virksomhetene for fokuserte på de økonomiske virkemidlene som kan hentes ut gjennom å inngå IA-avtale, men at det er viktigere å få virksomhetene til å tenke nytt. Kontaktpersonordningen er, slik mange ser det, nettopp ment å være noe mer enn en markedsføring av Trygdeetatens støtteordninger og heller en fødselshjelper for å igangsette gode IA-prosesser innad i virksomhetene ved at arbeidsgiver og arbeidstakerne i fellesskap kommer frem til gode løsninger for deres virksomhet. Bruk av Trygdeetatens økonomiske støtteordninger behøver derfor ikke i seg selv være en indikator på at IA-arbeidet er i godt gjenge.

Som nevnt synes det å være en viss uklarhet om hvordan enkelte virkemidler skal brukes og hvor egnet de er i ulike situasjoner, noe som sikkert er tilfellet hver gang nye virkemidler innføres eller nye erstatter eksisterende. Desto viktigere må det være å tydeliggjøre hvordan virkemidlene er tenkt brukt. Kanskje er det også nødvendig å tilpasse virkemidlene etter hvert som man vinner erfaringer med dem.

Generelt kan man spørre om IA-avtalen, slik den er utformet, kanskje er mer egnet til å *holde på folk* (hindre ekskludering) enn å inkludere (hindre utestegning), mer egnet til å holde på de arbeidstakerne man har enn å tiltrekke nye. Når fokus for IA-avtalen er virksomhetene og de fleste av virkemidlene er rettet mot arbeidstakere som er i arbeid eller på vei ut av arbeidslivet, kan fokuset på dem som står utenfor arbeidslivet fort bli svakt.

IA-avtalen en sykefraværsavtale?

IA-avtalen har tre delmål, slik vi viste i innledningen. Reduksjon av sykefraværet et altså bare ett av dem. I Fafos undersøkelse til arbeidslivssentrene og trygdekontorene kartla vi de ansattes vurderinger av de tre målene i avtalen. Her fremkommer det at mange nok vurderer reduksjon av sykefraværet som det viktigste målet i avtalen. Vei 70 prosent av de ansatte ved arbeidslivssentrene er av den oppfatning at sykefraværsreduksjon er viktigst og hele 85 prosent av de trygdekontoransatte er av samme oppfatning. Samtidig hevder svært mange av de ansatte ved arbeidslivssentrene at man ved deres senter har

³⁸ Se for eksempel Kommunalarbetaren 28.03.02 og 13.01.03

lagt like mye vekt på alle tre delmålene, og dersom det ikke er tilfellet, er det sykefraværsreduksjon man har lagt mest vekt på. Ingen hevder at man har lagt mest vekt på ett av de andre to delmålene. På den ene side synes det altså som om mange av de ansatte har tatt inn over seg at de tre delmålene har lik prioritering, på den annen synes det nok også som om sykefraværet får mest oppmerksomhet. Dette understøttes også av at mange (vel 50 prosent) mener at reduksjon av sykefravær er det delmålet det er lettest å gjøre noe med, mens bare 2 prosent mener at det er lettest å tilsette flere med redusert funksjonsevne og 8 prosent mener det samme om å øke den reelle pensjoneringsalderen.

Nå kan ulik vektlegging av de tre delmålene ha sammenheng med at IA-virksomhetene prioriterer enkelte mål fremfor andre. De er som kjent ikke forpliktet til å ta tak i alle. Vår undersøkelse viser da også at hele 95 prosent av de ansatte ved arbeidslivssentrene mener at IA-virksomhetene er mest opptatte av å redusere sykefraværet, noe som altså er helt legitimt, dersom det er dette de vurderer som viktigst for egen virksomhet.³⁹ Dersom kontaktpersonen i hovedsak arbeider ut fra den interessen virksomhetene har, tyder mye på at sykefraværsreduksjon vil bli det langt mest fokuserte delmålet i IA-avtalen. Det er viktig å være klar over faren for en slik dreining og eventuelt bidra til at de andre delmålene også kommer klarere på dagsordenen, for eksempel ved at virkemidlene tar hensyn til dette. Kanskje må virkemidlene rettet mot personer med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere *styrkes* for å kompensere den svakere oppmerksomheten i særlig virksomhetene, men også blant de ansatte i arbeidslivssentrene. Norsk arbeidsliv synes for eksempel lite opptatt av at arbeidslivet om få år vil ha knapphet på arbeidskraft, nettopp fordi vi nå står overfor en stor pensjoneringsbølge, samtidig som de yngre generasjoner ikke en store nok til å dekke behovet.⁴⁰ Å gjøre arbeidslivet mer oppmerksom på denne nært forestående situasjonen, kan være en måte å snu oppmerksomheten bort fra sykefravær.

Hvor ble det av innvandrerne?

Innvandrerne er en av de gruppene i det norske samfunnet som har store problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Likevel nevne ikke IA-avtalen eksplisitt innvandrerne som målgruppe. Det synes imidlertid ikke som om denne gruppen bevisst er holdt utenfor, men mer glemt fordi etableringen av IA-avtalen gikk svært fort.⁴¹ Også lederen for Trygdeetatens prosjekt for inkluderende arbeidsliv (PIA) er av den oppfatning at innvandrerne er ment å være med i avtalen. Men lite tyder på at de blir husket spesielt. I våre samtaler med ulike aktører i IA-satsingen, er det ingen som nevner innvandrerne. Problemet er at siden de ikke eksplisitt er nevnt, er det også stor

³⁹ ECONs undersøkelse viser at 65 prosent av virksomhetene har satt sykefraværsreduksjon som konkret delmål (s. 25).

⁴⁰ Se for eksempel Aftenposten 26.01.03, "Uforberedt på pensjonsbølgen".

⁴¹ I følge en sentral LO-representant ville nok denne gruppen også vært nevnt dersom man hadde tatt seg litt bedre tid med forarbeidet. Se også Jon Anders Drøpping, "Ekskluderende arbeidslivsavtale", Kronikk i Dagsavisen 24.10.02

fare for at de blir glemt – så lenge man er travelt opptatt med å oppfylle de *eksplisitt* nevnte målene i avtalen. Selv om innvandrere, som andre, vil falle inn under de tre eksplisitte delmålene, er ikke dette tilstrekkelig for å oppnå en inkludering av innvandrere på arbeidsmarkedet. Erfaring har vist at innvandrere ekskluderes i større utstrekning enn norske arbeidssøkere. Skal derfor en av de viktigste ekskluderte gruppene på arbeidsmarkedet bli mer eksplisitt ivaretatt enn i dag, må trolig denne gruppen gis mer oppmerksomhet i Trygdeetatens arbeid. Kanskje bør gruppen også tas med i avtaleteksten dersom den revideres. Eventuelt må man erkjenne at dagens avtale om inkluderende arbeidsliv ikke har som siktemål å fange opp innvandrerne utover at de altså, som andre, kan falle inn under de tre delmålene.

Hvordan holde motivasjonen i organisasjonen oppe?

Vi har vist til at arbeidslivssentrene består av nytt personell med variert og høy kompetanse og dessuten med sterk motivasjon for den oppgaven de er satt til. Vi har også trukket frem forhold som viser at nettopp denne oppgaven er spesielt utfordrende i og med at mange trekk ved samfunnsutviklingen synes å gå i en retning som motvirker inkludering. Videre har vi påpekt at utviklingen i de egentlige målene for IA-avtalen, som for eksempel reduksjon i sykefraværet, foreløpig ikke viser klart at utviklingen går rett vei⁴². I en slik situasjon kan det være lett for de ansatte ved arbeidslivssentrene å ”miste motet”, å føle at de ikke bidrar godt nok til den oppgaven de er satt til. Med den store offentlige oppmerksomhet og debatt som målsettingen om et mer inkluderende arbeidsliv har skapt, kan ønsket og forventningene om å oppnå raske resultater som peker i riktig retning, blir stor blant de ansatte. Desto viktigere må det være at undersøkelsen til ECON viser at kontaktpersonordningen får gode skussmål i IA-virksomhetene. At arbeidslivssentrene generelt og kontaktpersonordningen spesielt vurderes som nyttige ordninger, er et viktig bidrag til at målene i IA-avtalen skal nås, samtidig som det nok også bidrar til å holde engasjementet oppe blant de ansatte.

For Trygdeetaten blir det viktig å ta vare på den entusiasmen som råder i arbeidslivssentrene, noe vi også mener man i stor grad har klart så langt. At (store) målsettinger brytes ned i mindre og mer overkommelige etappe-målsettinger kan være én måte å oppnå dette på. På den måten blir ikke det overordnede målet så

⁴² Per desember 2002 har (det legemeldte) sykefraværet *økt*, spesielt i industrien og innen forretningsmessig tjenesteyting. For de andre delmålene foreligger foreløpig ikke klare tall, men visse antydninger på retningen i utviklingen kan gis ved at flere uførepensjonister er kommet i arbeid og pensjoneringsalderen er på vei opp. Tall for september 2002 viste at 1.100 uførepensjonister er kommet tilbake i arbeid det siste året, mens 3.700 vil forsøke å komme tilbake i arbeid (Kilde: Trygdeetatens nettside om inkluderende arbeidsliv). Videre viser nye tall at den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen er på vei opp (Kilde: Kommunal Rapport 25.09.02). Samtidig viser en rapport fra Riksrevisjonen at unge funksjonshemmede uføretrygdes som aldri før; det er også i de yngste aldersgruppene økningen har vært størst (Riksrevisjonens undersøkelse om uførepensjon og yrkesrettet attføring. Dokument nr. 3: 3 (2001-2002)).

overveldende. Videre er det viktig å ta vare på den iderikdom og kreativitet som finnes rundt om i sentrene og etablere fora der denne kan utvikles og der de mest iderike har mulighet til å få lagt frem side tanker for andre. Vi antar at det er én av målsettingene med opplærings- og erfaringsutvekslingsaktiviteten i 2003.

Vi vil også peke på at Trygdeetaten synes å ha utviklet en mediestrategi som skal bidra til å dempe medienes ”kjør” hver gang statistikk legges frem som kan tolkes i retninger som ikke alltid er fordelaktige for målsettingene i IA-avtalen. Det er viktig for de ansatte i arbeidslivssentrene å få en viss ro og langsiktighet i sitt arbeid og ikke miste motet hver gang for eksempel sykefraværstatistikken legges frem. For de ansatte er det viktig å føle at man er på riktig vei, at man jobber på en konstruktiv måte, selv om oppgaven er krevende.

4 Avslutning

Vi har i dette notatet trukket frem en del forhold ved Trygdeetatens IA-satsing som vi i vårt følgeforskningsprosjekt fant særlig interessante og forhåpentligvis også påpekninger som er nyttige for etaten. De har i hovedsak relatert seg til den interne organiseringen av Trygdeetaten, først og fremst *arbeidslivssentrene*s virkemåte. Vi har forsøkt å trekke frem forhold som man kan gjøre noe med, for eksempel utvikling av nye eller tilpasning av eksisterende IA-virkemidler, støtte opp om erfaringsutviklingsfora for etatens ulike IA-aktører, motvirke at IA-avtalen blir en sykefraværsavtale og økt vekt på å trekke med andre relevante IA-aktører utenfor trygdeetaten.

Vi mener at vi, på basis av ulike typer kilder, kan konkludere med at Trygdeetaten i løpet av kort tid (ett år) har klart å bygge opp organisasjon som ivaretar sitt IA-ansvar på en god måte. Alle brikker er ikke på plass, men det kunne man heller ikke vente i løpet av så pass kort tid. Man har klart å bygge opp en organisasjon med entusiastiske ansatte som leverer tjenester som brukerne (IA-virksomhetene) er godt fornøyde med. Hvorvidt man også klarer å oppnå resultater i forhold til de tre delmålene i IA-avtalen, har vært for tidlig å uttale seg om. I fortsettelsen blir det viktig å ha en åpen og fleksibel holdning til særlig virkemiddelbruken, at man er opptatt av *resultatene* av virkemidlene, mer enn av virkemidlene selv. Men som vi har påpekt, må virkemidlene få tid til å virke før man konkluderer om deres egnethet. Det er også viktig å utvikle sterkere samarbeidsrelasjoner med det vi har kalt ”hjelperne” eller andre offentlige og private organer som har en viktig rolle å spille i IA-sammenheng slik at mange krefter trekkes sammen i samme retning. Likeledes har vi pekt på den utfordringen etaten har med å trekke trygdekontorene mer direkte inn i IA-satsingen; de er der allerede, men ser kanskje ikke sin rolle klart nok ennå.

Evaluering av Trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv



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

Fafo-notat 2003:19
Bestillingsnummer 718
ISSN 0804-5135