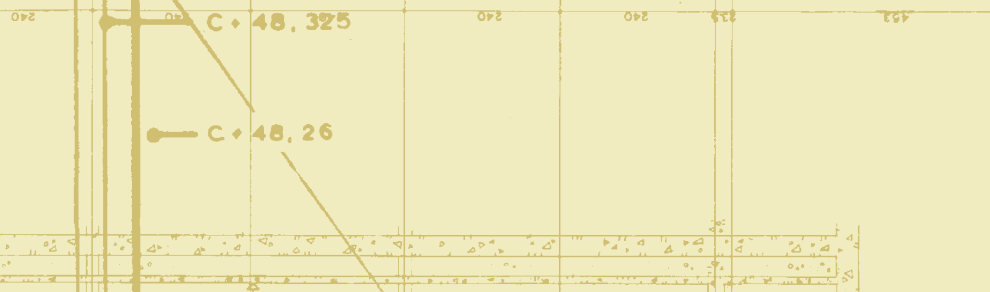


Harald Dale-Olsen, Inés Hardoy,
Aagoth Storvik og Hege Torp

IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne



© ISF 2005
Rapport 2005:9

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-217-7
ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	5
1. Konklusjoner og sammendrag	7
Bakgrunn	8
Denne rapporten	11
Oppsummering: Hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen?	21
2. Et inkluderende arbeidsliv	23
2.1 Intensjonsavtalen	23
2.2 Tiltak og virkemidler	27
2.3 Arbeidstakere med redusert funksjonsevne	36
2.4 Statistikk og studier med relevans for IA-avtalens delmål 2	44
2.5 Hvorfor er det så vanskelig å estimere effekter av IA-avtalen?.....	53
3. IA-avtalen og funksjonshemmede i norsk arbeidsliv	57
3.1 Datamaterialet.....	58
3.2 Sysselsetter og rekrutterer IA-virksomheter flere funksjonshemmede?	62
3.3 Er IA-virksomhetene flinkere til å holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne?.....	67
4. Tre aktører – synspunkter og erfaringer	81
4.1 Metodikk.....	82
4.2 Har IA-avtalen en intern målkonflikt?.....	83
4.3 Hvem tilhører målgruppen for delmål 2?	86
4.4 Hvordan arbeider og samarbeider etatene?.....	89
4.5 Rekruttering av virksomheter	95
4.6 Hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen?	98

5. IA-virksomhetenes innsats og erfaringer med å holde på og nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne.....	103
5.1 Fremgangsmåte og metode.....	104
5.2 Virksomhetenes arbeid for å realisere delmål 2	105
5.3 Om å rekruttere og å holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne.....	107
5.4 Samarbeidet mellom virksomhetene og etatene om delmål 2	112
5.5 Holdninger til og interesse for arbeidstakere med redusert funksjonsevne.....	115
5.6 Virksomhetenes vurdering av samarbeidet med etatene i forbindelse med sykefraværsarbeidet.....	119
Litteratur	121
Vedlegg	125
Vedlegg til kapittel 3: IA-avtalen og funksjonshemmede i norsk arbeidsliv	125
Vedlegg til kapittel 5: IA-virksomhetenes innsats og erfaringer med å holde på og nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne	130

Forord

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er inngått mellom regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet for en prøveperiode på fire år, 2001-2005. Avtalen har tre operative mål: (1) å redusere sykefraværet med 20 prosent i løpet av avtaleperioden, (2) å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, og (3) å øke den reelle pensjoneringsalder.

Etter 2. kvartal 2003 ble det gjort en midtveisevaluering av IA-avtalen. På dette tidspunktet var det lite som tydet på at de tre delmålene ville bli nådd: sykefraværet var fortsatt økende, det var ikke flere sysselsatte blant personer med funksjonshemming, og den reelle pensjonsalderen hadde ikke økt. Partene ble likevel enige om å videreføre avtalen ut prøveperioden. Før avtalen utløper, skal det gjøres nye evalueringer.

I denne rapporten presenteres analyser av arbeidet med IA-avtalens delmål 2, om å øke sysselsettingen blant folk med redusert funksjonsevne. Rapporten er skrevet på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Analysene er blant annet basert på spørreskjemadata for et stort antall IA-virksomheter og personlige intervju med representanter for et utvalg av trygdeetatens arbeidslivsentre, Aetat lokal og virksomheter i privat og offentlig sektor våren 2005. I tillegg presenteres analyser basert på surveydata og statistikk stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå; det gjelder Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 samt Arbeidskraftundersøkelsen 2004. SSB er imidlertid ikke ansvarlig for analyser og tolkninger av materialet presentert her i denne rapporten.

Noen av analysene innebærer behandling av personopplysninger. Behandlingen er meldt til Personvernombudet, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, som bekrefter at behandlingen tilfredsstillende kravene i personopplysningsloven.

Ved prosjektstart i mars 2005 hadde oppdragsgiver opprettet en referansegruppe med representanter fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norges Blindforbund, YS, LO, NHO, KS, Aetat Arbeidsdirektoratet, Rikstrygdeverket, Arbeids- og sosialdepartementet, Finansdepartementet og Moderniseringsdepartementet. Referansegruppa har vært til stor nytte under arbeidet. I tillegg har våre kontaktpersoner i Rikstrygdeverket vært til stor hjelp for den praktiske gjennomføringen av intervju- og spørreskjemaundersøkelsene.

Vi vil også vi takke for samarbeidet og den store velviljen vi har møtt under intervjuarbeidet hos bedrifter og virksomheter, Aetat lokal, trygdeetatens arbeidslivsentre og andre lokale enheter innenfor Aetat og trygdeetaten. Stor takk også til bedrifter og virksomheter som tok seg tid til å svare på spørreskjemaundersøkelsen.

Rapporten er fellesarbeid, men med en viss fordeling av ansvar: Dale-Olsen har hatt hovedansvaret for analysene som presenteres kapittel 3, Hardoy har hatt hovedansvaret for kapittel 4, Storvik har hatt hovedansvaret for kapittel 5, mens Torp har hatt vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for kapitlene 1 og 2.

Oslo, oktober 2005

Harald Dale-Olsen, Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp

Konklusjoner og sammendrag

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet for en periode på fire år, 2001-2005. Midtveisevalueringen i 2003 viste at ingen av delmålene for IA-arbeidet var nådd. I forhold til avtalens delmål 2, «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne», hadde det vært svært lite målrettet aktivitet.

Analysen av kvalitative og kvantitative data 2003-2005 indikerer at det er framgang i arbeidet med avtalens delmål 2, men det er fremdeles ikke mulig å se effekter på nasjonalt nivå når det gjelder sysselsetting blant personer med redusert funksjonsevne.

Selve saken har fått større oppmerksomhet hos de sentrale aktørene: IA-virksomhetene, arbeidslivssentrene og Aetat lokal. IA-virksomhetene er i hovedsak fornøyd med bistanden fra de offentlige etatene. Men samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og Aetat lokal synes fremdeles lite strukturert.

IA-virksomhetene har lyktes bedre med å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne enn med nytilsetting. Tre av ti IA-virksomheter rapporterer at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet. Én av tjue rapporterer at avtalen har ført til at de har nyansatt personer med redusert funksjonsevne.

Dette er resultater fra analysene som presenteres i denne prosjektrapporten, som er skrevet på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Formålet med prosjektet er å evaluere arbeidet med IA-avtalens delmål 2. Sentrale spørsmål vi ønsker å besvare er: Hvordan arbeider og samarbeider IA-virksomhetene, arbeidslivssentrene og Aetat lokal om dette delmålet? Hvilke mål har IA-virksomhetene satt seg, og hva har de oppnådd? Hvilke resultater er oppnådd som ikke ville vært nådd gjennom ordinær innsats?

For å belyse disse spørsmålene har vi benyttet både kvalitative og kvantitative metoder. Datamaterialet omfatter informantintervjuer, spørreskjemadata, surveydata og data fra administrative registre.

Bakgrunn

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er en rammeavtale inngått for en prøveperiode på fire år (2001-2005) mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Avtalen inneholder en tiltakspakke basert på økt offentlig innsats innenfor arbeid og helse og et forpliktende samarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter. Målet for IA-avtalen er et arbeidsliv med plass til alle som kan og vil jobbe, også personer med redusert funksjonsevne. Avtalen har tre operative mål: (1) å redusere sykefraværet med 20 prosent i løpet av avtaleperioden, (2) å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, og (3) å øke den reelle pensjoneringsalder.

I 2003 foretok partene en midtveisevaluering av IA-avtalen. Det kvantitative grunnlagsmaterialet for partenes midtveisevaluering viste meget tydelig at ingen av de tre delmålene for IA-arbeidet var nådd. Det ble imidlertid registrert økende aktivitet i forholdet til avtalen, ved at stadig flere virksomheter inngikk samarbeidsavtale om IA. Tilbakemeldingene fra IA-virksomhetene var positive, blant annet når det gjaldt samarbeidet med trygdeetatens arbeidslivssentre. Det var forventninger om gunstige effekter av vedtatte regelverksendringer og nyutviklede virkemidler.

Midtveisevalueringen viste at det meste av aktiviteten var konsentrert om IA-avtalens delmål 1, å redusere sykefraværet. For delmålene 2 og 3 hadde det vært svært lite målrettet aktivitet. Partene ble enige om å forlenge avtalen ut perioden. De økonomiske rammene for myndighetens bidrag til avtalens virkemidler skulle opprettholdes, og det skulle legges mer vekt på målene om å få tilsatt flere med redusert funksjonsevne, og å øke pensjoneringsalderen.

Framgang i arbeidet, men sparsomme resultater

I denne rapporten presenteres nye analyser med data fra 2003, 2004 og 2005 som indikerer at det er framgang i arbeidet med IA-avtalens delmål 2. Resultater i form av flere ansatte med redusert funksjonsevne i IA-virksomhetene er det imidlertid sparsomt med, og fremdeles er det ikke mulig å se effekter på nasjonalt nivå målt ved andel funksjonshemmede av alle sysselsatte.

Virksomhetsnivå: En spørreundersøkelse våren 2005 blant 3300 IA-virksomhetene viser at 60 prosent av virksomhetene arbeider med delmål 2, dvs. å få tilsatt flere eller beholde egne arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Dette er en noe høyere andel enn hva tidligere kartlegginger har vist. De fleste har som mål å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne; bare 1 av 10 har som mål å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

31 prosent av virksomhetene rapporterer at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet i virksomheten. 15 prosent av virksomhetene har ansatt personer med redusert funksjonsevne etter at de

inngikk samarbeidsavtale om IA. Bare én av fire slike nyansettelser er et resultat av IA-avtalen. Det innebærer at bare 4 prosent av IA-virksomhetene har ansatt en arbeidstaker med redusert funksjonsevne som en effekt av IA-avtalen.

Flest nytilsetninger og flest tilfeller av å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne finnes blant virksomheter som arbeider aktivt med delmål 2 og blant virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig (2001-2002). Dette er i tråd med forventningene om at arbeidet med hver av IA-målsettingene kan ha en effekt, men at det vil det ta noe tid før resultatene kommer. Den påviste samvariasjonen kan imidlertid også avspeile at det er blant disse virksomhetene vi finner de mest motiverte – som eventuelt ville oppnådd tilsvarende resultater uten IA-avtalen.

Nasjonalt nivå: Analyser av representative data fra 2003 og 2004 viser at det er en positiv samvariasjon mellom andelen med redusert funksjonsevne blant de ansatte og det at virksomheten har en samarbeidsavtale om IA. Vi kan likevel ikke slutte at deltakelse i IA-avtalen *medfører* ansettelse av arbeidstakere med redusert funksjonsevne (men det kan heller ikke utelukkes). Årsaksammenhengen kan gå den andre veien, nemlig at virksomheter med mange arbeidstakere med redusert funksjonsevne og virksomheter som uansett legger til rette for å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne, har større tilbøyelighet til å inngå en samarbeidsavtale om IA.

Dersom det å inngå en samarbeidsavtale om IA fører til at virksomheten blir bedre i stand til å legge til rette for personer med redusert funksjonsevne, vil vi forvente at effekten vil bli sterkere desto lengre virksomheten har hatt en avtale om IA. Denne hypotesen får støtte i det analyserte materialet: desto lenger virksomheten har hatt en IA-avtale, desto større er sannsynligheten for at virksomheten har ansatte med redusert funksjonsevne, og at den har nytilsatt slike arbeidstakere. Uten detaljerte opplysninger om rekrutteringsfrekvens, kan vi imidlertid ikke entydig identifisere sammenhengen som en effekt av IA-arbeidet.

Tidsseriedata: Tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsene viser at om lag 15 prosent av befolkningen 16-66 år har en funksjonshemning. Sysselsettingsandelen er lavere enn blant befolkningen generelt; 45 mot 75 prosent. Blant alle sysselsatte utgjør de funksjonshemmede 9 prosent. Disse andelene har vært relativt stabile i perioden 2000-2005. Det er blant ikke mulig å spore å en trendmessig i økning i relativ sysselsettingsandel for funksjonshemmede etter at IA-avtalen ble inngått

Informantintervjuer: Det er gjennomført 18 informantintervjuer med representanter for IA-virksomheter, arbeidslivssentre og Aetat lokal våren 2005. Informantene viser til at IA-arbeidet helt siden starten i 2001 har vært konsent-

rert om delmål 1, å redusere sykefraværet. Det høye og økende sykefraværet, samt regelverksendringer og tiltak med sikte på å redusere fraværet har fått stor oppmerksomhet – både politisk og i mediene. Informantene viser også til at myter og fordommer mot personer med redusert funksjonsevne gjør arbeidet med IA-avtalens delmål 2 vanskelig. Personer med redusert funksjonsevne er en sammensatt gruppe, med stor variasjon i kompetanse og yteevne. Holdningsendringer, det å se muligheter heller enn begrensninger står sentralt i etatenes arbeid, men er tidkrevende.

For *arbeidslivssentrene*, etablert i 2001 som en del av trygdeetaten for å arbeide med IA-avtalen, har det tatt tid å utvikle den nødvendige kompetansen i forhold til avtalens delmål 2, å få tilsatt flere med redusert funksjonsevne. Etter at IA-avtalen var signert, ble innsatsen - i følge våre informanter - konsentrert om å rekruttere virksomheter, og om å inngå flest mulig samarbeidsavtaler. Det viste seg lettest å basere disse avtalene på IA-avtalens delmål 1, å redusere sykefraværet. Dette er i følge våre informanter forklaringen på hvorfor arbeidet med å få IA-virksomhetene til å arbeide aktivt med å få tilsatt flere med redusert funksjonsevne, har kommet kort.

Aetat lokal som har ansvaret for yrkesrettet attføring av yrkeshemmede arbeidssøkere, har i varierende grad vært involvert i IA-arbeidet. I følge våre informanter er det lite kontakt mellom Aetat lokal og arbeidslivssenteret i noen regioner. Antall personer under yrkesrettet attføring har økt de siste årene. Økningen skyldes en større innstrømning til attføring uten en tilsvarende økning i tiltaksplasser og gjennomførte attføringsløp. I følge våre informanter er det ikke lettere å rekruttere IA-virksomheter enn andre virksomheter for arbeidspraksis og lønnstilskudd for denne gruppen arbeidssøkere.

IA-avtalen forutsetter samarbeid mellom trygdeetaten og arbeidsmarkeds-etaten om delmål 2. Våre informanter ved arbeidslivssentrene og Aetat lokal i fire fylker medgir at samarbeidet er dårlig utviklet og lite systematisk. Informantene mener en hovedforklaring er mangel på retningslinjer og engasjement fra ledelsen – både sentralt og lokalt. Samarbeidet er i ferd med å bli bedre, men har til nå i stor grad vært basert på personlige kontakter.

IA-virksomhetene: I følge både spørreundersøkelsen og informantintervjuene er IA-virksomhetene godt fornøyd med de offentlige etatene når det gjelder samarbeid om å beholde og rekruttere medarbeidere med redusert funksjonsevne: arbeidslivssenteret skårer høyest, deretter kommer Aetat lokal og trygdekontoret.

Inntrykket fra informantintervjuene er at arbeidslivssenteret kan være en viktig støttespiller for IA-virksomhetene når det gjelder å holde på egne ansatte med redusert funksjonsevne. Når virksomhetene rekrutterer arbeidstakere med redusert funksjonsevne – for eksempel for arbeidspraksis eller med lønnstilskudd, skjer dette oftest i direkte dialog med arbeidssøkeren og Aetat lokal.

Intervjuene med etatsrepresentantene viser at mange virksomheter er skeptiske til arbeidstakere med redusert funksjonsevne – uansett hvordan denne betegnelsen forstås. Det synes også å gjelde IA-virksomheter. De har nok med å ta vare på egne ansatte; de har ikke stillinger som passer; de er presset på økonomi og budsjetter, og de har ikke mulighet til å ansette folk som ikke yter 110 prosent.

De fire virksomhetene vi intervjuet, var plukket ut nettopp fordi de hadde erfaring med ansatte med redusert funksjonsevne. Arbeidsgiverne vi møtte hadde trolig en mer positiv holdning enn gjennomsnittet. Basert på virksomhets- og etatsintervjuer synes informasjon og kunnskap å være en nøkkelfaktor. Virksomhetene ønsker seg en oversikt (fra Aetat lokal) over potensielle kandidater. For den konkrete ansettelsen (enten den er ordinær eller knyttet til et tiltak) synes det å være avgjørende at arbeidsgiveren *vet* at den som ansettes møter opp på jobb, og gjør det arbeidet som er avtalt.

Motivet for å tilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne varierer. Arbeidsgivers sosiale samvittighet kan spille viss, men trolig liten rolle. Økonomiske tilskudd – muligheten for rimelig arbeidskraft – synes å være viktig i mange tilfeller. Virksomhetene etterlyser mindre byråkratiske, mer fleksible, og mer langvarige tilskuddsordninger. Men tilskudd betyr ikke alt: Det skal gjøres en jobb.

Denne rapporten

Rapporten består av fem kapitler. *Kapittel 1* gir først en presentasjon av konklusjoner og hovedresultater. Deretter følger en oppsummering av kapitlene 2-5. Kapitlet avsluttes med en drøfting av spørsmålet om hva som er oppnådd som eller ikke ville vært mulig.

Kapittel 2 gir bakgrunnsstoff for problemstillingene. Her presenteres selve IA-avtalen og midtveisevalueringen av den, samt tiltak og virkemidler knyttet til avtalen. Deretter drøftes operasjonaliseringen av delmål 2: Hvem tilhører målgruppen, hva er det forventet at arbeidsgiver skal gjøre? Sist i dette kapitlet gis en kortfattet presentasjon av statiske kilder og et lite utvalg studier med relevans for IA-avtalens delmål 2, samt en diskusjon av hvorfor det er vanskelig å gi entydige konklusjoner når det gjelder effekter av IA-avtalen.

Kapittel 3 presenterer statistiske og økonometriske analyser av sammenhengen mellom virksomhetens IA-status, dvs. om virksomheten har en samarbeidsavtale om IA eller ikke, og andelen funksjonshemmede blant de ansatte. I første del av kapitlet analyseres data fra tilleggsundersøkelsen til *Arbeidskraftundersøkelsen* 4. kvartal 2004, der arbeidstakerne selv rapporterer om sysselsetting og eventuell funksjonshemning. I andre del av kapitlet analyseres data fra *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003*. Her er informasjon om

antall ansatte med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tiltrettelegging av arbeidet basert på intervju med daglig leder. Dette materialet gir også tilgang til registerdata som utnyttes i en analyse av avgang fra arbeidslivet blant arbeidstakere som kombinerer sysselsetting og uføretrygd – og virksomhetens IA-status.

Kapittel 4 presenterer analyser basert på det kvalitative materialet innhentet ved intervju med et lite utvalg informanter fra arbeidslivssentrene, Aetat lokal og IA-virksomheter, totalt 18 intervjuer. Kapitlet sammenfatter informantens erfaringer og synspunkter, samt våre analyser knyttet til fem problemstillinger: Er det en intern målkonflikt i IA-avtalen, hvem tilhører målgruppen for delmål 2, hvordan arbeider og samarbeider etatene, hvordan rekrutteres virksomheter til IA-avtalen, og hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen?

Kapittel 5 presenterer analyser av data fra en spørreskjemaundersøkelse blant 3 300 IA-virksomheter gjennomført våren 2005. Undersøkelsen kartlegger hvor mange virksomheter som arbeider med delmål 2, både når det gjelder å holde på og ansette arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Materialet brukes til å analysere sammenhengen mellom når samarbeidsavtalen ble inngått og på hvilket nivå – og hva som er oppnådd i forhold til delmål 2. I undersøkelsen spørres virksomhetene om hva IA-avtalen har betydd for realiseringen av delmål 2, og om hvordan de har opplevd samarbeidet med de offentlige etatene i denne sammenheng.

Kapittel 2: Et inkluderende arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er en rammeavtale inngått på sentralt nivå mellom regjeringen og partene i arbeidslivet for en prøveperiode på fire år, fra og med oktober 2001 til og med desember 2005. Alle de store organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har tiltrådt avtalen. Et overordnet mål for IA-avtalen er et arbeidsliv med plass for alle som kan og vil jobbe, ved at forholdene legges til rette for at også personer med redusert yteevne skal kunne være yrkesaktive. Arbeidsplassen er en hovedarena for satsningen. IA-avtalen har tre operative mål: (1) å redusere sykefraværet med 20 prosent i løpet av avtaleperioden, (2) å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, og (3) å øke den reelle pensjoneringsalder. I denne rapporten har vi fokus på delmål 2.

For å nå målene inneholder avtalen en tiltakspakke, blant annet økt offentlig innsats innenfor helse og arbeidsliv og økonomiske insentiver rettet mot arbeidsgivere som legger til rette for inkludering. Som en del av tiltakspakken er det også utarbeidet en ramme for *samarbeidsavtaler* mellom den enkelte virksomhet og myndighetene, representert ved de nyetablerte *arbeidslivssentrene* i trygdeetaten. Visse virkemidler er forbeholdt virksomheter som inngår en slik samarbeidsavtale.

I 2003 foretok partene en midtveiseevaluering av IA-avtalen. Det *kvantitative* grunnlagsmateriale for partenes midtveiseevaluering viser meget tydelig at på dette tidspunktet var ingen av de tre delmålene for IA-arbeidet nådd. Dette blir også slått fast av en partssammensatt gruppe som oppsummerer evalueringsmaterialet. Noen av resultatene fra de *kvalitative* studiene ga mer positive indikasjoner, i den forstand at mange informanter var svært fornøyde med IA-avtalen og IA-arbeidet. På basis av midtveiseevalueringen utformet partene en erklæring der det konstateres at det er lite realistisk at avtalens måltall for redusert sykefravær vil bli nådd i løpet av avtaleperioden, og at det er vanskelig å si noe om mulighetene for nå målene som gjelder arbeidstakere med redusert funksjonsevne og reell pensjonsalder. *Likevel* ble partene enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden – på visse betingelser, blant annet at de økonomiske rammene for myndighetenes bidrag til avtalens virkemidler skal være de samme som i første del av avtaleperiode.

Midtveiseevalueringen viste også at det meste av aktiviteten hadde vært konsentrert om IA-avtalens delmål 1, å redusere sykefraværet. For delmålene 2 og 3 hadde det vært lite målrettet aktivitet. Partene ønsket å rette opp den skjevheten i siste del av avtaleperioden og skriver i en felleserklæring:

... alle tre delmål er likeverdige. Dette innebærer at IA-bedrifter vil ha et spesielt ansvar for å tilby tiltaksplasser og jobb for yrkeshemmede og være naturlige samarbeidspartnere for bl.a. Aetat i arbeidet med å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet.

Denne presiseringen spiller direkte inn i spørsmålet om hvem delmål 2 egentlig dreier seg om. I selve intensjonsavtalen er det gitt tre eksempler på hva «arbeidstakere med redusert funksjonsevne» omfatter: *yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede*. I veilederen til samarbeidsavtalen, utarbeidet av partene i samarbeid med myndighetene heter det om dette delmålet (Veileder 2002, 2004):

... Formålet er å beholde arbeidstakere med midlertidig eller redusert funksjonsevne, og å ansette nye personer med redusert funksjonsevne. Det oppfordres til positivt å vurdere personer med redusert funksjonsevne ved ansettelser.

I den reviderte utgaven (mai 2004) av veilederen er denne teksten justert, men i hovedsak beholdt. Allerede innledningsvis er det imidlertid tatt inn en presisering om at delmål 2 har to hensikter:

1. at virksomheter legger til rette for at personer med redusert funksjonsevne kan bli værende i sin jobb, og 2. at virksomheter legger til rette for at flere personer med redusert funksjonsevne kan komme inn i arbeidslivet.

I veilederen er med andre ord «å beholde egne arbeidstakere» nevnt før «å ansette nye personer». Virksomhetene oppfordres til å drøfte begge alternativene og helst sette seg konkrete mål for begge, men «Det kan likevel være tilstrekkelig å velge ett av alternativene.» Når det gjelder arbeidsgivers ansvar, oppfordrer veilederen til at personer med redusert funksjonsevne vurderes ved ansettelser, og til at virksomheten skal ta i mot personer under yrkesrettet attføring.

Arbeidsmiljøloven gir en detaljert beskrivelse av krav til arbeidsmiljøet. Loven angir hvordan arbeidet skal utformes, organiseres og legges til rette for å ivareta arbeidstakernes interesser, og den gir særlig krav for *arbeidstakere med redusert arbeidsevne*. Etter lovens bokstav har arbeidsgiver vidtrekkende plikter overfor arbeidstakere med redusert arbeidsevne, særlig for egne ansatte. Arbeidsmiljøloven inneholder også bestemmelser om likebehandling og forbyr diskriminering av funksjonshemmede arbeidssøkere (for eksempel ved ansettelse).

Når det gjelder egne ansatte med redusert arbeidsevne, er det vanskelig å se at ambisjonene for IA-avtalens delmål 2 og praktiseringen av den har gått lengre enn det som følger av arbeidsmiljølovens *bokstav og ånd*. Problemet synes å være at det er vanskelig å realisere lovens ideelle krav. IA-avtalen er basert på frivillighet, samarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstakere og myndigheter, og offentlig finansierte gulrøtter til flinke arbeidsgivere. Loven er basert på diktat og trusler om sanksjoner. Det er derfor mulig at man på lang sikt kan nå lengre med IA-prosjektet i retning av å oppfylle lovens bokstav, enn med loven alene.

For arbeidssøkere uten arbeidsgiver er lovens bestemmelser svakere. Her er også IA-avtalen svakere. De tre eksemplene på arbeidstakere med redusert funksjonsevne som er nevnt i selve intensjonsavtalen (yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede), viser at arbeidssøkere uten arbeidsgiver var i fokus da avtalen ble utformet. Gjennom teksten i veilederen til samarbeidsavtalen og ved revisjoner av veilederen er fokus flyttet fra arbeidssøkere uten arbeidsgiver i retning av egne ansatte. Også i praksis er arbeidet med delmål 2 i stor grad konsentrert om tilrettelegging med sikte på at virksomheten skal kunne beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne. Det kan se ut som om det har skjedd en dreining i retning av den mindre krevende målsettingen om å beholde egne ansatte – fra det mer krevende, å nyansette arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Kapittel 3: IA-avtalen og funksjonshemmede i norsk arbeidsliv

Analyser av data fra to store, representative undersøkelser i 2003 og 2004, *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003* og *Arbeidskraftundersøkelsen 2004*, viser at det er en positiv samvariasjon mellom andelen funksjonshemmede blant de ansatte, og det at virksomheten har en samarbeidsavtale om IA. Vide-

re finner vi at andelen med redusert funksjonsevne blant de ansatte er økende med varighet siden samarbeidsavtalen ble inngått. Begge resultatene støtter en hypotese om at IA-arbeidet har en effekt, men at det vil ta noe tid før det gir konkrete resultater. Uten detaljerte opplysninger om virksomhetenes rekrutteringsfrekvens, kan vi imidlertid ikke entydig identifisere disse sammenhengene som en effekt av IA-arbeidet.

Tidsseriedata fra tilleggsundersøkelsen til *Arbeidskraftundersøkelsen 2000-2005* (Statistisk sentralbyrå) viser at målt som andel av alle sysselsatte utgjør funksjonshemmede (selvrapportert) om lag 9 prosent, relativt stabilt i hele perioden. Disse omfattende undersøkelsene gir med andre ord ingen støtte til hypotesen om at IA-avtalen og IA-arbeidet har gitt personer med redusert funksjonsevne bedre sysselsettingsmuligheter.

For 2003 og 2004 kan vi skille mellom ansatte i IA-virksomheter og ansatte i andre virksomheter. Andelen er høyest i førstnevnte gruppe; forskjellen utgjør om lag 1 prosentpoeng. Informasjon om IA-tilknytning basert på data fra juni 2003 og juni 2004 viser at andelen funksjonshemmede er høyest for virksomheter med lengst IA-medlemskap.

Vi har også unyttet tverrsnittsvariasjonen i dette materialet, 4. kvartal 2004, og analysert ansettelsesraten for ulike grupper funksjonshemmede for IA-virksomheter og for andre virksomheter, blant annet for funksjonshemmede hvor *funksjonshemningen oppstod før ansettelsen* (om lag halvparten av alle ansatte med funksjonshemning). Også for denne gruppen er det en økning i ansettelsesraten med varighet av IA-avtalen. Med ansettelsesrate menes hvor stor andel denne gruppen av funksjonshemmede utgjør av alle ansatte i virksomheten. For virksomheter som har deltatt i IA-avtalen siden juni 2003 eller tidligere, utgjør personer som hadde funksjonshemningen før ansettelsen 5,4 prosent. Virksomheter med avtale inngått mellom juni 2003 og juni 2004 har 4,7 prosent. Virksomheter som ikke deltar i IA-avtalen, har lavest rate for denne gruppen med 4,3 prosent.

Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 omfatter virksomheter med mer enn 10 ansatte, og deres ansatte. Datamaterialet inneholder informasjon om IA-tilknytning og andel arbeidstakere med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet basert på svar på spørsmål stilt til daglig leder våren 2003. Analysene viser at blant 1,5 millioner arbeidstakere (i virksomheter med mer enn 10 ansatte) er 48 prosent ansatt i virksomheter tilknyttet IA-avtalen, mens 38 prosent av virksomhetene er tilknyttet IA-avtalen (denne forskjellen henger sammen med at store virksomheter er overrepresentert blant IA-virksomhetene).

Både i privat sektor og i statlig og kommunal forvaltning er andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne høyest i IA-virksomhetene. Forskjellen er særlig stor i privat sektor. I den grad forskjellen i hovedsak er et resultat av seleksjon (rekruttering til IA), er sorteringen av virksomheter sterkere i privat sektor enn i offentlig. En mulig forklaring på dette er at IA-tilknytning

både i statlig og kommunal forvaltning i større grad er bestemt på politisk grunnlag og vedtatt sentralt, mens IA-tilknytningen i privat sektor antas å bli besluttet på lavere nivå, av virksomhetens ledelse som også har personalansvar.

Vi har også gjort en rekke regresjonsanalyse der det kontrolleres for andre kjennetegn ved virksomhetene, blant annet med sikte på å fange opp seleksjonsmekanismer. En oppsummering av disse analysene er ganske enkel: Alle analysene viser en positiv relasjon mellom det å være en IA-virksomhet og andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne i virksomheten. I alle analysene er denne sammenhengen statistisk signifikant (på 10 prosent nivå). Vi kan likevel ikke slutte at deltakelse i IA-avtalen *medfører* ansettelse eller fastholdelse av funksjonshemmede (men det kan heller ikke utelukkes). Samvariasjonen kan også avspeile den motsatte årsakssammenhengen, at virksomheter med mange funksjonshemmede – eller med en fordomsfri holdning til arbeidstakere med redusert funksjonsevne – også er mer motiverte for å inngå samarbeidsavtale om IA.

Vi har også undersøkt om virksomhetens IA-status er av betydning for om *uføre ansatte* forblir sysselsatt eller slutter som arbeidstaker. Vi studerer personer som kombinerer uføretrygd med lønnsarbeid, og spør om sannsynligheten for at de trekker seg ut av arbeidsmarkedet avhenger av om de er ansatt i en IA-virksomhet eller i en annen virksomhet. Et av målene for IA-arbeidet skal jo nettopp være å holde arbeidstakere med redusert funksjonsevne i arbeidslivet. Analysen er lagt opp med sikte på å kontrollere for konjunkturfekter som er sammenfallende med IA-avtalen (2001) og for seleksjon av virksomheter inn IA-avtalen. Datamaterialet dekker perioden 1995-2003.

Analysen gir ingen statistisk signifikant effekt av IA-avtalen på sluttsannsynligheten for ansatte uføre; vi kan med andre ord ikke avvise at effekten er lik null. Dette gjelder enten vi betrakter alle samlet, eller om vi studerer unge, voksne og eldre arbeidstakere separat. Heller ikke analyser der det er kontrollert for bakgrunnskjenntegn, gir statistisk signifikante effekter. Uføre ansatte i virksomheter tilsluttet IA-avtalen har samme sannsynlighet for å trekke seg ut som uføre ansatte i andre virksomheter.

Er det grunn til å forvente en sterk effekt av IA-avtalen i disse analysene? Som nevnt dekker datamaterialet bare fram til og med 2003. De fleste IA-virksomhetene har neppe kommet særlig langt i arbeidet med avtalens delmål 2. Dette svekker åpenbart mulighetene for å finne effekter av selve IA-arbeidet. De effektene som påvises, kan imidlertid avspeile en forskjell i arbeidsmiljø, arbeidsorganisering, ledelse og holdninger mellom virksomheter som kommer til å bli en IA-virksomhet, og virksomheter som ikke kommer til å bli IA-virksomhet innen våren 2003.

Kapittel 4: Tre aktører – synspunkter og erfaringer

Våren 2005 ble informanter fra fire IA-virksomheter, fem arbeidslivssentre og en hjelpemiddelsentral, samt åtte enheter av Aetat lokal intervjuet. Disse informantintervjuene – totalt 18 fordelt på fire fylker – gir eksempler på erfaringer og synspunkter fra ulike deler av landet, men gir neppe et heldekkende bilde.

Arbeidslivssentrene er en ny institusjon innenfor trygdeetaten og det har tatt tid å etablere enhetene og å utvikle den nødvendige kompetansen - særlig i forhold til IA-avtalens delmål 2, å få tilsatt flere med redusert funksjonsevne. *Hjelpemiddelsentralen* har fått nye arbeidsoppgaver som følge av IA-avtalen. Tidligere var oppgavene konsentrert om tilrettelegging for hjemmemiljø og transport. Etter 2001 har arbeidet i økende grad vært rettet inn mot det å skaffe hjelpemidler til arbeidstakere i arbeidslivet. Informantintervjuene indikerer at hjelpemiddelsentralene er viktige for realisering av IA-avtalens delmål 2, og at mer kunne vært oppnådd dersom hjelpemiddelsentralene hadde hatt mer personalressurser.

Aetat lokal har i varierende grad vært involvert i IA-arbeidet. De har videreført sitt arbeid med yrkesrettet attføring, reaktivisering av uføretrygdede og formidling av ferdig attførte arbeidssøkere. I følge våre informanter ved Aetat lokal er det ikke lettere å rekruttere IA-virksomheter enn andre virksomheter til dette arbeidet.

De to etatene, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten, er tildelt ulike roller i forhold til IA-avtalens delmål 2, men det er en forutsetning at de skal samarbeide. Informantene ved arbeidslivssentrene og Aetat lokal medgir at samarbeidet er dårlig utviklet og lite systematisk. Informantene mener at *mangel på retningslinjer og engasjement fra ledelsen – både sentralt og lokalt* er en hovedforklaring på dette. I den grad det har vært samarbeid, har det vært på grunnlag av personlig kontakter. Denne vurderingen er basert på et lite antall intervjuer med informanter fra fire fylker og er ikke nødvendigvis representativ.

Ved arbeidslivssentrene har man vært opptatt av å identifisere og avgrense målgruppen for IA-avtalens delmål 2. I intensjonsavtalen er det gitt tre eksempler på hvem delmål 2 omfatter: *yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiverede uføretrygdede*. Diskusjonen om målgruppen for IA-avtalens delmål 2 har imidlertid ikke bare dreid seg om disse tre gruppene – og eventuelt andre grupper arbeidssøkere, men også (og i større grad) om forholdet mellom virksomhetens *egne ansatte* og arbeidssøkere *uten arbeidsgiver*.

Informantene ved Aetat lokal og arbeidslivssentrene hadde ulike oppfatninger om hvem som bør prioriteres. De fleste synes å mene at arbeidssøkere *uten* arbeidsgiver burde prioriteres *foran* virksomhetenes egne ansatte. Én av informantene ved et arbeidslivssenter satte saken på spissen:

Egne ansatte er ikke viktige i forhold til IA-avtalens delmål 2. Arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver ansvar for å legge arbeidet til rette for alle egne ansatte – også for yrkeshemmede. Her dreier det seg om å tilsette arbeidssøkere uten arbeid.

Informantintervjuer og spørreundersøkelser (både våre egne og tidligere undersøkelser) viser at ikke alle IA-virksomheter har satt seg mål for denne delen av IA-avtalen, og at nesten alle som har fokus på dette delmålet, konsentrerer seg om å beholde egne ansatte.

Når det gjelder rekruttering av virksomheter, er tilbakemeldingen fra våre etatsinformanter at IA-virksomheter i statlig og kommunal sektor gjør et godt arbeid når det gjelder å ta vare på *egne* ansatte. Selv om statlige og kommunale virksomheter er store arbeidsplasser med varierte arbeidsoppgaver, er det *vanskelig å rekruttere inn* arbeidstakere under delmål 2 i slike virksomheter. Den store satsing på effektivisering av offentlige virksomheter får skylden. Virksomhetene viser til at de sliter med budsjettkutt, driver med nedbemanning og har mer enn nok med å ta vare på egne ansatte. De har ikke kapasitet å ta inn nye. Og særlig ikke personer som ikke yter 100 prosent.

Noe overraskende (for oss) hevder informantene ved arbeidslivssentrene og Aetat lokal at det ofte er lettere å få til nyrekruttering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne i små og mellomstore private virksomheter – enn innenfor offentlig forvaltning.

Hvor mye betyr de økonomiske insentivene for å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne? Selvsagt betyr det mye, og for noen virksomheter gir for eksempel ordningen med lønnstilskudd tilgang til billig arbeidskraft - som kan gjøre en god jobb. De fleste av våre informanter ved etatene hevder likevel at økonomi betyr lite når det gjelder å få virksomhetene til å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Det viktigste er at arbeidstakerne kan jobben og er til nytte – og at de møter på jobben og er til å stole på. Virksomhetsinformantene legger også vekt på dette, samtidig etterlyser de mer langvarige og mer fleksible tilskuddsordninger.

Vi har intervjuet fire virksomheter med erfaring: Alle hadde hatt yrkeshemmede under attføring med lønnstilskudd. Tre av dem hadde hatt arbeidspraksis. To av dem hadde egne ansatte med vesentlig redusert funksjonsevne, og én av disse hadde flere ansatte med alvorlig funksjonshemming. Disse virksomhetene er plukket ut nettopp fordi de hadde erfaring med å legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne – med suksess. Deres erfaringer med IA-avtalens delmål 2 gir selvsagt bare et lite utsnitt av hele bildet, men de er interessante som eksempler.

Alle fire gir inntrykk av å ha tenkt *inkludering* – også før intensjonsavtalen ble inngått i 2001, og før de selv ble en inkluderende arbeidslivsvirksomhet (2002-2004). Ingen av de fast ansatte med redusert funksjonsevne var rekruttert etter IA-avtalen, og lønnstilskudd var heller ikke nytt for virksomhetene. IA-arbeidet hadde imidlertid bidratt til bevisstgjøring – også i forhold til ar-

beidstakere med redusert funksjonsevne. Ingen av virksomhetsinformantene vil imidlertid gå med på at IA-avtalen har vært avgjørende for at de hadde tatt i mot yrkeshemmede med lønnstilskudd. Én av virksomhetene hadde hatt relativt tett kontakt med arbeidslivssenteret i forbindelse med rekruttering til tiltak. Én av virksomhetene forholdt seg utelukkende til Aetat lokal i slike saker. De to siste forholdt seg i hovedsak til Aetat lokal, men med en viss støtte og veiledning fra arbeidslivssenteret.

Som en oppsummering basert på de 18 informantintervjuene kan vi trekke fram tre forhold av betydning for å kunne lykkes med sysselsetting av personer i forhold til IA-avtalens delmål 2:

For det første, arbeidsgivers vilje til å legge forholdene til rette er større dersom arbeidstakeren er ansatt i virksomheten før skaden eller sykdommen som førte til redusert funksjonsevne, oppsto. For den andre, medarbeidere med redusert funksjonsevne som følge av fysiske plager, er lettere å forholde seg til både for arbeidsgiveren og for de andre ansatte enn medarbeidere med redusert funksjonsevne som følge av psykiske problemer. For det tredje, det er viktig for arbeidsgiveren å ha informasjon og kunnskap om den arbeidstakeren som eventuelt skal rekrutteres. Dersom viktig informasjon holdes tilbake, får tiltak av denne typen et dårlig rykte som det kan være vanskelig å rette opp.

Informantintervjuene tyder på at arbeidsgivers usikkerhet og mangel på kunnskap om målgruppen, er en viktig grunn til at det ikke har skjedd mer med IA-avtalens delmål 2. Men det skal ikke underslås at økonomiske insentiver (selvsagt) er viktig: Arbeidsgiver vurderer fordeler og ulemper opp mot hverandre.

Kapittel 5: IA-virksomhetenes innsats og erfaringer med å holde på og nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne

For å kartlegge og analysere hvordan virksomheter med en samarbeidsavtale om IA har forholdt seg til IA-avtalens delmål 2, og hvilke erfaringer de har gjort i denne sammenhengen, har vi gjort en spørreskjemaundersøkelse rettet mot virksomhetenes IA-kontaktperson. Analysen er basert på svar fra 3300 virksomheter (svarprosent 54).

56 prosent av IA-virksomhetene oppgir at de arbeider med å realisere delmålet om å *beholde* ansatte med redusert funksjonsevne. Her er virksomheter som hadde medarbeidere med redusert funksjonsevne forut for samarbeidsavtalen om IA, overrepresentert.

11 prosent oppgir at de arbeider med å få *tilsatt* arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Her er virksomheter som ikke hadde medarbeidere med redusert funksjonsevne forut for samarbeidsavtalen om IA, overrepresentert. 60 prosent av virksomhetene arbeider med minst en av disse variantene av IA-avtalens delmål 2.

31 prosent av virksomhetene sier at IA-avtalen har ført til at de beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet, mens 15 prosent oppgir at de hadde nytilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Bare 4 prosent sier at de har gjort en slik nytilsetting som et resultat av IA-avtalen. Virksomheter i kommunal sektor skiller seg positivt ut på begge suksesskriterier, både å beholde og å nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Undersøkelsen viser at IA-avtalen i større grad har bidratt til at virksomhetene lykkes i å holde på medarbeidere med redusert funksjonsevne, enn i få tilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Nesten halvpartene av IA-virksomhetene har 1-3 ansatte med redusert funksjonsevne, 30 prosent har ingen og om lag 20 prosent har 4 eller flere. Antall medarbeidere med redusert funksjonsevne er høyere i IA-virksomheter som arbeider med delmål 2 enn i andre IA-virksomheter. Vi kan imidlertid ikke dermed slutte at det å arbeide med delmål 2 bidrar til at det ansettes flere med redusert funksjonsevne. Årsakssammenhengen kan også gå den andre veien.

Det er blant virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig (2001-2002), at vi finner flest nyansatte med redusert funksjonsevne. Det er også disse virksomhetene som har lykkes best i å beholde egne ansatte. Det samme er også tilfellet hvis vi kun tar for oss nyansettelser som tilskrives IA-avtalen. Sammenhengene er relativt robuste, og kan både skyldes at det er i disse virksomhetene IA-arbeidet har kommet lengst (effekt av IA-arbeidet), og at det er blant disse virksomhetene vi finner de mest motiverte og som derfor meldte seg tidlig til IA (seleksjon til IA-avtalen). Uten informasjon om den generelle rekrutterings- og avgangsfrekvensen kan vi ikke skille ut selve effekten av IA-avtalen – fra seleksjonen av virksomheter.

Samarbeidet med de offentlige etatene i forbindelse med delmål 2 beskrives som meget godt eller godt. Virksomhetene er mest fornøyd med samarbeidet med arbeidslivssenteret, deretter kommer Aetat og trygdekontoret. Tilfredsheten med samarbeidet om delmål 2 ligger imidlertid en del lavere enn tilfredsheten i forbindelse med delmål 1, reduksjon i sykefraværet.

Omtrent halvparten av virksomhetene er positive til å inkludere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, enten ved hospitering eller gjennom ansettelse med lønnstilskudd.

På spørsmål om hva de tror vil være det viktigste motargumentet mot å ansette en person med redusert funksjonsevne, var det flest som svarte at virksomheten ikke hadde stillinger som lot seg kombinere med redusert funksjonsevne.

Virksomheter i kommunal sektor oppgir oftere å ha nyansatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne og viser større interesse for å inkludere slike personer, enn virksomheter i privat og statlig sektor. Disse sammenhengene holder seg også når det kontrolleres for virksomhetens størrelse. Videre er det blant virksomheter som hadde inngått IA-avtale på lokalt nivå, at viljen og

interessen for å inkludere flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne er størst - også når det kontrolleres for størrelse og sektor. Virksomheter som hadde inngått avtale på etats- eller konsernnivå viser minst vilje.

Oppsummering: Hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen?

Svaret på det vanskelige spørsmålet gjenstår: Hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen? Det er liten tvil om at IA-avtalen og arbeidet med avtalens delmål 2, *å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne*, har skapt oppmerksomhet og økt bevissthet om selve problemstillingen – blant politikere, i opinionen og i arbeidslivet, både hos organisasjonene og hos enkeltaktører. IA-avtalen har også pekt på og vist fram praktiske løsninger, og da særlig betydningen av å legge arbeidet og arbeidsplassen til rette for hver enkelt arbeidstaker.

I følge offentlige budsjettokumenter har IA-avtalen bidratt til å øke statens samlede innsats med sikte på å realisere målsettingen om økt sysselsetting for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Det ligger imidlertid utenfor rammen av dette prosjektet å kartlegge omfanget og innretningen av denne ressursinnsatsen.

Når det gjelder konkrete resultater, er det nærliggende å undersøke hva IA-virksomhetene har oppnådd, som de ikke ville oppnådd uten IA-avtalen. Vi mangler detaljerte data som gjør det mulig å følge IA-virksomheter og ikke-IA-virksomheter over lengre tid, og som kan avsløre robuste effekter av samarbeidsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv. Når vi spør IA-virksomhetene selv, svarer en tredel at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet. Hvis dette er representativt for alle de 7 625 IA-virksomhetene, og hvis dreier seg om 2-3 personer per virksomhet, kommer vi opp i noen tusen arbeidstakere. Spør vi om nyansettelser som et direkte resultat av IA-avtalen, svarer 4 prosent av IA-virksomhetene at de har gjort slik rekruttering. Med tilsvarende antakelser om representativitet og om omfang, er det snakk om noen hundre personer.

Vi kan selvsagt ikke utelukke at IA-avtalen og arbeidet med delmål 2 også har påvirket resten av arbeidslivet i retning av større vilje og bedre muligheter til å holde på og å nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne. De samlede effektene for hele arbeidslivet er likevel så små at det ikke gir seg utslag i statistikken: Registerbaserte tall fra Aetat Arbeidsdirektoratet viser ingen tendenser i retning av at færre personer har behov for yrkesrettet attføring siden 2000. Tall fra Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelser viser heller ingen tendens i retning av bedre sysselsettingsmuligheter for funksjonshemmede – siden før IA-avtalen ble inngått til i dag.

Målsettingen om *å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne* er ambisiøs, og går tilsynelatende på tvers av andre utviklingstrekk i norsk arbeidsliv: Større fokus på effektivitet, fornyelse og omstilling. Det holdningskapende arbeidet – som er en viktig del av IA-avtalen – kombinert med økonomiske virkemidler kan bidra til å motvirke eventuelle negative effekter av disse andre utviklingstrekkene. Det synes uansett for tidlig å avskrive muligheten til å oppnå resultater for IA-avtalens delmål 2.

Et inkluderende arbeidsliv

2.1 Intensjonsavtalen

Livskvalitet er for mange knyttet til muligheter for selvforsørgelse og deltakelse i arbeidslivet. Yrkesaktiviteten i Norge er fortsatt meget høy i internasjonal sammenheng. De siste årene har det imidlertid vært en økning i totalt antall personer som mottar sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, førtidspensjon eller uføretrygd, fra om lag 350 000 personer tidlig på 1990-tallet til 550 000 i 2003 (St.meld. nr 19, 2003-2004:41; og St.prp. nr 1 2004-2005:140). Det at stadig flere personer i yrkesaktiv alder mottar trygd, bidrar også til å redusere tilgangen på arbeidskraft.

Sandmanutvalget fikk i oppdrag å utrede disse problemstillingene og å foreslå tiltak med sikte på å redusere sykefraværet og uføretilgangen. Innstillingen fra utvalget (NOU 2000:27) fikk mye oppmerksomhet, og som et resultat av den etterfølgende debatten inngikk regjeringen og de største arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene en intensjonsavtale om å samarbeide. Et overordnet mål for *intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv* (IA-avtalen 2001) er et arbeidsliv med plass for alle som kan og vil jobbe, ved at forholdene legges til rette for at også personer med midlertidig eller varig redusert yteevne skal kunne være yrkesaktive – til beste for den enkelte arbeidstaker, for arbeidsplassen og for samfunnet.

IA-avtalen er en rammeavtale inngått for en prøveperiode på fire år (03.10.01-31.12.05) mellom regjeringen og partene i arbeidslivet.¹ Avtalen har tre operative mål:

- (1) å redusere sykefraværet med 20 prosent i løpet av avtaleperioden,
- (2) å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, og
- (3) å øke den reelle pensjoneringsalder.

1. Opprinnelig mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Helse- og sosialdepartementet, KS, NHO, HSH og LO, YS og Akademikerne. Seinere er avtalen også tiltrådt av NAVO og UHO samt en rekke mindre organisasjoner, til sammen 30.

For å nå disse målene inneholder avtalen en tiltakspakke, i hovedsak intensjonserklæringer om regelendringer, om økt offentlig innsats innenfor helse og arbeidsliv og økonomiske insentiver rettet mot arbeidsgivere som legger til rette for inkludering, samt intensjonserklæringer om forpliktende samarbeid og dialog mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. Som en del av tiltakspakken er det også utarbeidet en ramme for *samarbeidsavtaler* mellom den enkelte virksomhet og myndighetene. Visse tiltak er forbeholdt virksomheter som inngår en slik samarbeidsavtale.

Trygdeetaten er tillagt ansvaret for å følge opp avtalen fra regjeringens side. For dette formålet er det satt i gang et *IA-prosjekt* i trygdeetaten for å koordinere IA-arbeidet i etaten, og det er etablert et *arbeidslivssenter* i hvert fylke. Disse sentrene ble bygget opp i løpet av 2002.² Antall ansatte i arbeidslivssentrene har økt gradvis etter dette, og i 2004 ble det utført totalt 350 årsverk ved landets 19 sentre.

Arbeidslivssentrene skal være et kompetansesenter for IA-arbeidet og en støttespiller for IA-virksomhetene. Arbeidslivssenteret tilbyr hjelp, bistand og opplæring tilpasset virksomhetenes egne behov i arbeidet med intensjonsavtalens tre delmål. IA-virksomhetene får en fast kontakt person ved arbeidslivssenteret, som kan veilede virksomheten både i det interne arbeidet og i forholdt til offentlige etater, tiltak og virkemidler.

Arbeidsmarkedsetatens generelle ansvar for attføring av yrkeshemmede arbeidssøkere innebærer at også Aetat – i tillegg til trygdeetaten - spiller en sentral rolle i oppfølgingen av IA-avtalen. Det gjelder særlig for IA-avtalens delmål 2 om å få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, for eksempel yrkeshemmede arbeidssøkere, arbeidstakere på attføringstiltak og uføretrygdede som ønsker å gå tilbake til arbeid.

Aetats arbeid med yrkesrettet attføring dreier seg i hovedsak om arbeidstakere som *ikke* har en arbeidsgiver, men det kan også gis støtte til bedriftsintern attføring hos egen arbeidsgiver. Siden IA-avtalen ble inngått er også Aetat tilført mer ressurser (flere stillinger og flere tiltaksplasser) for å kunne øke innsatsen overfor yrkeshemmede (se avsnitt 2.2).

IA-avtalen forplikter regjeringen til å koordinere hjelpeapparatet på en bedre måte, dvs. det arbeidet som gjøres av Aetat, trygdeetaten og Arbeidstilsynet. Foreliggende materiale viser at samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat om IA-arbeidet var lite utviklet de første årene. Nå er samarbeidet formalisert i en avtale av 16. oktober 2003 og i et rundskriv av 11. juni 2004. Samarbeidet er også forankret i et felles notat fra trygdedirektøren og arbeidsdirektøren av 20. oktober 2003 gitt til en parts sammensatt gruppe som vurderte IA-virkemidlene (Partssam2 2003).

2. Gjennom virksomhetsoverdragelse ble arbeidsmarkedsetatens Arbeidslivstjeneste (ALT) nedlagt, og mange av de ansatte overført til arbeidslivssentrene i trygdeetaten.

Samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen om inkluderende arbeidsliv inngås lokalt mellom den enkelte virksomhet og trygdeetaten (arbeidslivssenteret) og tiltres av tillitsvalgte eller representanter for de ansatte. I avtalen forplikter virksomheten seg til – i tett dialog med de ansatte – å arbeide aktivt med å førebygge utstøting og å etablere rutiner for oppfølging av sykemeldte. Som en del av samarbeidsavtalen får virksomheten en egen kontaktperson ved trygdeetatens arbeidslivssenter.

Den første samarbeidsavtalen ble inngått i januar 2002. Per april 2005 er det inngått 7 625 samarbeidsavtaler. Disse IA-virksomhetene har 1,1 million ansatte, noe som utgjør 58 prosent av alle ansatte i Norge (RTV, pressemelding 19.05.05). Andelen arbeidstakere som er dekket av IA-avtalen varierer med næring og virksomhetsstørrelse; andelen øker med bedriftsstørrelse og den er større for ansatte i offentlig sektor enn for ansatte i privat sektor. Siden arbeidstakernes kjønn, alder og utdanning varierer med næring og sektor, er det også kjønns- alders- og utdanningsforskjeller når det gjelder andelen arbeidstakere sysselsatt i IA-virksomheter.

Det er en forutsetning at virksomheten – som en del av samarbeidsavtalen – utarbeider egne, konkrete mål for IA-arbeidet på grunnlag av intensjonsavtalens tre hovedmål. Foreliggende studier viser at de første årene etter 2001 ble det oppfattet som tilstrekkelig at virksomhetene forpliktet seg i forhold til ett av de tre delmålene, og at de fleste valgte delmål 1, å redusere sykefraværet (Econ 2002, 2003a og 2003b, RTV 2003a).

Det er (og var) stor oppmerksomhet rettet mot sykefravær, både i mediene og fra politisk hold. Medicoppmerksomheten og arbeidsgivers klare økonomiske fordeler av en nedgang i sykefraværet er trolig forklaringen på at virksomhetene og arbeidslivssentrene har lagt størst vekt på IA-avtalens delmål 1.

Etter midtveisevalueringene av IA-avtalen i 2003 (se nedenfor) utarbeidet partene en felleserklæring (Partserklæring 2003). Her presiseres det at alle tre delmål er viktige, og at IA-virksomhetene må forplikte seg på alle tre. Etter dette har det vært mer oppmerksomhet om IA-avtalens delmål 2 og 3.

Midtveisevalueringen

I 2003 foretok partene en midtveisevaluering av IA-avtalen, der det ble gjort opp status per 2. kvartal 2003 basert på statistikk fra Aetat Arbeidsdirektoratet, Rikstrygdeverket og Statistisk sentralbyrå, samt utredninger og studier av både kvantitativ og kvalitativ karakter utført av blant annet Statistisk sentralbyrå, Econ Analyse og Forskningsstiftelsen Fafo. Opplegget for evalueringen følger i hovedsak et opplegg for operasjonalisering og oppfølging av målene i IA-avtalen utarbeidet av Sosialdepartementet (Sosdept 2003).

Det *kvantitative* grunnlagsmateriale for partenes midtveisevaluering er presentert i en rapport fra en interdepartemental gruppe (Interdept 2003). Grunnlagsmaterialet for evalueringen viser meget tydelig at på dette tidspunktet var ingen av de tre delmålene for IA-arbeidet nådd. Dette blir også slått fast av en partssammensatt gruppe som oppsummerer evalueringsmaterialet i et notat datert 27. oktober 2003 (Partssam1 2003). Noen av resultatene fra de *kvalitative* studiene ga mer positive indikasjoner, i den forstand at mange informanter var svært fornøyde med IA-avtalen og IA-arbeidet.

På basis av midtveisevalueringen utformet partene en erklæring datert 3. desember 2003 (Partserklæring 2003) der det konstateres at det er lite realistisk at avtalens måltall for redusert sykefravær vil bli nådd i løpet av avtaleperioden, og at det er vanskelig å si noe om mulighetene for nå målene som gjelder arbeidstakere med redusert funksjonsevne og reell pensjonsalder. *Likvevel* ble partene enige om å forlenge IA-avtalen ut den avtalte prøveperioden – på visse betingelser, blant annet at de økonomiske rammene for myndighetenes bidrag til avtalens virkemidler skal være de samme som i første del av avtaleperiode. (Midtveisevalueringen av IA-avtalen er omtalt i St. meld nr 19, 2003-2004 og i Ot.prp. nr. 48, 2003-2004; begge dokumentene inneholder også felleserklæringen fra partene.)

Etter at denne erklæringen ble lagt fram, har en partsammensatt arbeidsgruppe vurdert virkemiddelbruken i IA-avtalen og gitt sine tilrådninger med sikte på en bedre måloppnåelse i forhold til de tre delmålene (Partssam2 2003).

Evalueringen i 2003 viste at sykefraværet ikke var redusert, men hadde økt med 10 prosent fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003 (Statistisk sentralbyrå). Det var ikke flere yrkesaktive blant de funksjonshemmede. Arbeidskraftundersøkelsene indikerte en nedgang fra 2002 (og fra 2000) til 2003 (Statistisk sentralbyrå) og andel yrkeshemmede med overgang til arbeid etter gjennomført attføring var redusert (Aetat Arbeidsdirektoratet), og den reelle pensjonsalderen var ikke økt (RTV).³

Partene la imidlertid stor vekt på at midtveisevalueringen viste mange positive resultater for IA-virksomhetene. En kvalitativ studie basert på intervju med informanter for 16 IA-virksomheter viser at om lag halvparten av virksomhetene hadde hatt en nedgang i sykefraværet og en oppfatning om at dette trolig var et resultat av IA-arbeidet. Videre hadde avtalen ført til et bedre sam-

3. Seinere har det vært en merkbar reduksjon i sykefraværet. Trenden med økende fravær snudde i første kvartal 2004. Fra 4. kvartal 2003 til 4. kvartal 2004 gikk sykefraværet ned med 25 prosent, og fra 1. kvartal 2004 til 1. kvartal 2005 gikk sykefraværet ned med 15 prosent (Statistisk sentralbyrå). Det er det *legemeldte* fraværet som er redusert; egenmeldt sykefravær var stabilt i 2004 (sammenliknet med 2003) og har økt noe i 2005 (sammenliknet med 2003 og 2004). For de to andre delmålene foreligger det ikke nye beregninger eller ny statistikk som tilsier at utviklingen har vært mer positiv siden 2003.

arbeidsklima, en bedre dialog mellom ledere og ansatte og en bedre oppfølging av sykemeldte (Econ 2003a). I en annen rapport som sammenfatter forskning og utredning med relevans for IA-avtalen, legges det vekt at det tar tid å gjennomføre tiltak med sikte på å nå IA-avtalens mål, og at det kan ta lang tid før resultatene lar seg etterspore (Drøpping og Midtsundstad 2003). Studier av brukernes erfaringer viste at de fleste IA-virksomhetene var fornøyde med bistanden de hadde fått fra arbeidslivssentrene (Econ 2002, 2003b, RTV 2003a). Riktignok rapporteres det også at arbeidslivssentrene – det første året - var mer opptatt av å verve nye IA-virksomheter enn av å følge opp de etablerte avtalene. Det meste av bistanden fra arbeidslivssenteret var rettet mot arbeidet med å få ned sykefraværet, mens det hadde vært lite fokus på IA-avtalens delmål 2 og delmål 3. En panelundersøkelse viser at dette ikke ble bedre fra 2002 til 2003 (Econ 2003b.) IA-avtalens parter ønsket å rette opp denne skjevheten i siste del av avtaleperioden. I felleserklæringen datert 3. desember 2003 heter det i punkt 7:

Mange bedrifter har ved inngåelse av samarbeidsavtale med trygdeetaten ikke satt opp konkrete mål for arbeidet med delmål to og tre i avtalen. Partene i IA-avtalen vil presisere at alle delmål er likeverdige. Dette innebærer at IA-bedrifter vil ha et spesielt ansvar for å tilby tiltaksplasser og jobb for yrkeshemmede og være naturlige samarbeidspartnere for bl.a. Aetat i arbeidet med å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet. Partene er enige om at IA-bedrifter i tiden framover i størst mulig grad også bør sette seg konkrete mål for delmål to og tre ...

2.2 Tiltak og virkemidler

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv inneholder en tiltakspakke, som forplikter partene til et aktivt samarbeid for å nå avtalens målsettinger. Fellesskapet – representert ved offentlige myndigheter - er uten tvil største bidragsyter i tiltakspakken.

De viktigste tiltakene synes å være: regelendringer som innebærer en tidligere intervensjon og tettere oppfølging av sykemeldte (folketrygdlovens bestemmelser om sykepenges med forskrifter), økonomiske støtteordninger for tekniske hjelpemidler og tilrettelegging av arbeid, samt økt offentlig innsats innenfor helse og arbeidsliv.

Når det gjelder det siste punktet, forpliktet regjeringen seg til å øke rammene for yrkesrettet attføring, samt å yte en bedre, og mer koordinert oppfølging virksomhetene – gjennom Aetat, trygdeetaten og Arbeidstilsynet.

Statistikk fra Aetat viser at antall tiltaksplasser for personer under yrkesrettet attføring har økt markant siden 2001: fra et årsgjennomsnitt på 48 100 per-

soner i tiltak i 2001 til et årsgjennomsnitt på 57 000 i 2004 (18,5 prosent). Men også tilstrømmingen av yrkeshemmede har økt uten at avgangen har økt tilsvarende. Den totale beholdningen av yrkeshemmede (yrkeshemmede i tiltak og yrkeshemmede i vente- og utredningsfaser) har derfor også økt, fra 63 900 personer i 2001 til 86 400 i 2004 (35,2 prosent). Arbeidsmarkedsetaten er også tilført mer ressurser i form av flere stillinger, om lag 700 i perioden 2001-2005 (pressemelding ASD 13. juli 2005, se også St.prp. nr 1 2004-2005:89). Noe av denne økning er et resultat av at vedtaksmyndighet om attføringssaker er overført fra trygdeetaten og samlet i Aetat (jfr. folketrygdloven § 11-5, gjeldende fra 1. juli 2004), og at attføring alltid skal forsøkes før uføretrygd innvilges. Bestemmelsen om at det i sykepengesaker skal forsøkes yrkesrettet attføring snarest mulig – dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, kan også innebære nye oppgaver for Aetat (jfr. folketrygdloven § 8-6 fjerde ledd, gjeldende fra 1. januar 2004). Senest i revidert Statsbudsjett for 2005 ble tiltaksvolmet for yrkeshemmede oppjustert og Aetat ble tilført 100 nye stillinger for å følge opp det økende antallet yrkeshemmede.

Etableringen av *trygdeetatens arbeidslivssentre* representerer en betydelig ressursinnsats. I 2004 ble det utført 350 årsverk ved arbeidslivssentrene. Per april 2005 er det stipulert med 398 årsverk for 2005.

For hver enkelt IA-virksomhet kan bistanden fra arbeidslivssenteret og den faste kontaktpersonen der, være like viktig som de økonomiske støttetiltakene for å lykkes i IA-arbeidet. Flere evalueringer – også etter midtveiseevalueringen - viser at mange IA-virksomheter er svært fornøyde med samarbeidet med arbeidslivssenteret, og særlig med det å ha en egen kontaktperson (Econ 2002, 2003a, 2003b, 2005, RTV 2003a, 2005). Mens trygdekontoret kan oppleves som en kontrollør og overvåker, gir mange virksomheter uttrykk for at de opplever kontaktpersonen på arbeidslivssenteret som en medspiller for virksomheten.

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over de viktigste tiltakene. Oversikten omfatter både nye og gamle tiltak, generelle og spesifikke IA-tiltak, tiltak i regi av trygdeetaten og tiltak i regi av andre etater. Mange av tiltakene har primært som formål å redusere sykefraværet – og særlig langvarig sykefravær. De samme tiltakene kan bidra til å holde på medarbeidere med redusert funksjonsevne (og eldre arbeidstakere). Noen av disse tiltakene har imidlertid begrenset rekkevidde i forhold til IA-avtalens delmål 2 - fordi de *forutsetter en forutgående sykemelding, og ofte en langvarig sykemelding* - før de utløses.

Tiltak forvaltet av trygdeetaten - for alle virksomheter

- aktivitetskrav ved sykemelding

Fra 1. juli 2004 ble det innført et aktivitetskrav ved sykemelding og for rett til sykepenger. Legen skal vurdere om det er tungtveiende medisinske grunner til at den sykemeldte skal være borte fra arbeidet. Den sykemeldte skal så tidlig

som mulig skal være i arbeidsrelatert aktivitet (gradert sykemelding eller aktiv sykemelding). Inaktivitet utover 8 uker skal være medisinsk begrunnet. Arbeidsgiver skal utarbeide en oppfølgingsplan for (og i samarbeid med) den sykemeldte. Etter 12 uker skal trygdekontoret etterspørre planen.

- aktiv sykemelding

Ordningen ble innført i 1993 (Folketrygdloven § 8-6). For hvert sykepengetilfelle skal ordningen godkjennes av trygdekontoret. Aktiv sykemelding var lite brukt inntil 2002, deretter var det en kraftig økning i bruken. Evaluering av ordningen ga en indikasjon på at den kunne bidra til å øke samlet varighet av sykepengeperioden (RTV 2003b, 2004). Som følge av dette ble det gjort regelendringer pr 1. juli 2004 som begrenser og målretter bruken, se Ot.prp. nr 48 (2003-2004). Opprinnelig ble det gitt aktiv sykemelding for en periode på inntil 12 uker (med forlengelse), nå er det begrenset til 4 (eller 8) uker med mulighet for forlengelse.

- graderte sykepenger

Folketrygdloven gir muligheter for å kombinere arbeid & lønn med sykemelding & sykepenger ved delvis arbeidsuførhet. Arbeidsevnen må være redusert med minimum 20 prosent (ftl § 8-13).

- reisetilskudd til arbeidsreiser

Som et alternativ til sykepenger og rehabiliteringspenger kan det gis tilskudd til arbeidsreiser dersom dette gjør det mulig for arbeidstakeren å utføre arbeidet (ftl § 8-14). Legeerklæring må vise at arbeidstakeren alternativt ville bli sykemeldt.

- unntak for arbeidsgiverperioden ved langvarig eller kronisk sykdom

Ordningen gjelder arbeidstakere med langvarige eller kroniske sykdommer, eller sykdommer med stor risiko for gjentatte sykefravær (ftl § 8-20). Slik sykdom må kunne dokumenteres. Unntaket følger arbeidstakeren uavhengig av arbeidsplass.

- unntak for arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelatert sykdom (innført 01.04.2002)

Arbeidsgiver kan søke unntak fra ansvaret for sykepenger i arbeidsgiverperioden dersom sykefraværet skyldes svangerskap, og når tilrettelegging og omplassering har vært forsøkt (ftl § 8-20).

- kjøp av helsetjenester for sykemeldte arbeidstakere

Ordningen gjelder alle typer utredninger og visse typer inngrep og behandlinger – dersom den sykemeldte kan få behandling tidligere enn ved å bli stående i ordinære ventelister.

- hjelpemidler på arbeidsplassen

Etter folketrygdlovens §§ 10-5 og 10-7 kan det gis støtte til hjelpemidler og tiltak på arbeidsplassen dersom arbeidstakerens funksjonsevne er varig (mer enn to år) nedsatt eller vesentlig nedsatt slik at mulighetene til å velge yrke og arbeidsplass er innskrenket. Hjelpemiddelet skal være nødvendig og hensiktsmessig for at arbeidstakeren skal kunne (få eller) beholde inntektsgivende arbeid. Ordningen forvaltes av hjelpemiddelsentralen som er en del av trygde-etaten. Arbeidsgivers egenandel på 0,5 G ble (som en prøveordning) fjernet 1. januar 2003.

- fadderordning

I forbindelse med yrkesrettet attføring kan det etter folketrygdlovens bestemmelser om attføringsstønad gis støtte til å dekke utgifter til fadder eller praktisk hjelp. Med fadder menes en person som skal veilede, hjelpe og ha sosialt ansvar for den som er under attføring (ftl § 11-8).

- kombinasjon av trygd og lønn

Dersom de medisinske forhold ligger til rette for det kan lønn og graderte rehabiliteringspenger eller gradert uføretrygd kombineres (ftl §§ 10-12 og 12-11). Som hovedregel skal arbeidsevnen være redusert med minst 50 prosent. Rehabiliteringspenger kan ytes for en kortere periode også ved lavere uføregrad. For uføretrygd er det satt i gang forsøk i noen fylker med graderte ytelser også for lavere uføregrad enn 50 prosent.

- tidsbegrenset uførepensjon

Fra 1. januar 2004 ble det innført en ordning med tidsbegrenset uførepensjon, som innvilges for en periode på 1-4 år. Personer med slik pensjon følges opp jevnlig av trygdeetaten med sikte på hel eller delvis tilbakeføring til arbeidslivet.

- «Uføre tilbake til arbeid»

Dette var en nasjonal satsing 2001-2003, der trygdeetaten og Aetat fikk i oppdrag å samarbeide om å reaktivisere uførepensjonister tilbake til arbeid. Trygdeetaten ble tilført ekstraressurser og det ble gjort (varige) endringer i regelverket for uførepensjon med sikte på å styrke uførepensjonistenes insentiver til å kombinere trygd og arbeid. Satsingen er videreført i tiltak omtalt nedenfor som tiltak i regi av Aetat.

For IA-virksomheter gjelder i tillegg

- aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av trygdeetaten

Arbeidstakere ved IA-virksomheter kan benytte aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av trygdekontoret.

- utvidet egenmelding ved sykefravær

Arbeidstakere ved IA-virksomheter har inntil 8 fraværsdag per egenmelding, totalt 24 dager per år.

- tilretteleggingstilskudd

Ordningen ble etablert 1. april 2002. Opprinnelig var dette en ordning for alle typer virksomheter, men fra 1. januar 2004 er den forbeholdt IA-virksomheter (for å målstyre ordningen). Tilskuddet skal kompensere arbeidsgivers merutgifter ved tilrettelegging av arbeidet med sikte på å redusere sykefravær og hindre utstøting. Tilskuddet gis med en fast dagsats (forhøyet dagsats for dokumenterte høyere utgifter, hhv 275 og 550 kroner per august 2005) for inntil 12 uker – med muligheter til forlengelse. Det gis ikke tilskudd til kjøp av gjenstander og behandling. Etter den nye forskriften (2. mars 2005) kan det gis tilskudd til transport, og til merutgifter til vikar i forbindelse med aktiv sykemelding.

- honorar til bedriftshelsetjeneste

Ordningen ble innført 1. juli 2002 for å sikre fysisk, psykisk og organisatorisk tilrettelegging av arbeidsplassen for enkeltpersoner, for eksempel personer som er - eller står i fare for å bli - sykemeldt; honoraret gis direkte til BHT som en fast sats per time for et gitt antall timer per oppdrag.

Tiltak i regi av Aetat – yrkesrettet attføring

Etter folketrygdlovens kapittel 11 har personer med sykdom, skade eller lyte som fører til varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid, eller som vesentlig begrenser mulighetene til å velge yrke eller utdanning, rett til yrkesrettet attføring. En slik rett innebærer stønad til livsopphold og tilbud om arbeidstrening, opplæring eller utdanning (se tiltak nevnt nedenfor). Yrkesrettet attføring er i hovedsak et individrettet tiltak til personer *uten* arbeidsplass; det kan imidlertid ytes stønad til virksomheten under arbeidstrening – til dekning av virksomhetens ekstrautgifter, for godkjent arbeidstreningsplass.

- lønnstilskudd

Det gis et tidsbegrenset tilskudd som dekker en andel av lønnen til arbeidsgiver som ansetter arbeidssøkere som har særlige problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Det er en forutsetning at ansettelsen skjer på ordinære vilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Fullt lønnstilskudd svarer til 50 prosent lønn i 18 måneder. Periode og prosentsats tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra muligheter på arbeidsmarkedet. Samlet tilskudd skal likevel ikke overstige fullt lønnstilskudd.

- lønnstilskudd ved reaktivisering av uføretrygdede

Som en landsdekkende forsøksordning gis det lønnstilskudd av lengre varighet (eller høyere tilskuddsats) til arbeidsgivere som ansetter tidligere uførepensjonister. I denne ordningen svarer fullt lønnstilskudd til 50 prosent lønn i 36 måneder. Periode og prosentsats tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra muligheter på arbeidsmarkedet. Samlet tilskudd skal likevel ikke overstige fullt lønnstilskudd.

- forsøksordning: uføretrygd som lønnstilskudd

Som et forsøk fra 1. januar 2005 og fem år framover, og basert på samarbeid mellom trygdeetaten og Aetat, er det etablert en ordning i *fem fylker* der uføretrygdede kan bruke trygden som lønnstilskudd til arbeidsgiver i inntil 3 år dersom arbeidsgiver ansetter vedkommende på ordinære vilkår.

- arbeidspraksis og hospitering i ordinær og skjermet virksomhet

Tiltaket skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging for arbeidssøkere med særskilte behov. Arbeidstakeren får stønad til livsopphold, arbeidsgiveren får tilskudd til tilrettelegging.

- opplæring

Formålet er å kvalifisere arbeidssøkeren til ledige jobber og hindre utstøting fra arbeidslivet. Opplæring gis i form av kurs (arbeidsmarkedsopplæring, AMO). Yrkeshemmede kan i tillegg få opplæring i form av ordinær utdanning som ledd i yrkesrettet attføring dersom det er nødvendig og hensiktsmessig. Ordinær utdanning er det mest brukte tiltaket for arbeidssøkere under yrkesrettet attføring

- midlertidig sysselsetting

Formålet er å gi arbeidstrening, og tiltaket kan benyttes i offentlig eide virksomheter og i ideelle organisasjoner. Arbeidet som utføres, skal være ekstraordinært. Yrkeshemmede kan få midlertidig sysselsetting i opp til to år. Deltakeren får lønn av arbeidsgiver (ikke i opplæringsdelen som utgjør 15 prosent av tiden), arbeidsgiver får et fast tilskudd pr månedsverk.

- arbeid med bistand

Tiltaket er rettet mot yrkeshemmede arbeidssøkere med særskilt behov for tilrettelegging og oppfølging. Arbeidstreningen foregår i realistiske bedriftsmiljøer, men den yrkeshemmede kan også få hjelp til kartlegging og avklaring av kompetanse, og til å finne en egnet arbeidsplass. Den individuelle bistanden gis av en egen tilrettelegger, som også gir råd og veiledning til arbeidsgiver.

- *tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter (AMB-tiltaket)*

Yrkeshemmede kan få avklaring (fase 1) eller opplæring og arbeidstrening (fase 2). Formålet i fase 1 og 2 er formidling til ordinært arbeid. Videre har arbeidsmarkedsbedriftene tilbud om varig vernet arbeid (fase 3). Tiltaket gjennomføres i realistiske bedriftsmiljøer.

- *varig tilrettelagt arbeid i arbeidssamvirker*

Deltakeren er ansatt i samvirket med produksjon av varer og tjenester. Tilbud om tiltak til personer som ikke kan få arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, som har eller vil få uføretrygd. Arbeidsoppgavene tilpasses den enkeltes yteevne.

Andre typer tiltak forvaltet av andre etater

- *Sosial- og helsedirektoratet: funksjonsassistent*

Formålet er å gi arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne en assistent på jobb – etter samme modell som ordningen med *Brukerstyrt personlig assistanse*. Siden 1998 har antall vedtak om funksjonsassistent økt fra 20 til 80 per år. Tidligere ble ordningen forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet. Fra 1. januar 2005 er ordningen overført til trygdeetaten ved hjelpemiddelsentralene.

- *Skatteetaten: redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år*

For arbeidstakere over 62 år er arbeidsgiveravgiften 4 prosentpoeng lavere enn for andre arbeidstakere. Ordningen ble innført 1. juli 2002 og har til hensikt å stimulere etterspørselen etter eldre arbeidstakere.

- *Senter for seniorpolitikk*

Senteret koordinerer *et nasjonalt krafttak* for å styrke de eldres muligheter til å stå lengre i arbeidslivet. I krafttaket samarbeider de store organisasjonene i arbeidslivet, relevante departementer samt etater som Aetat, Rikstrygdeverket og Arbeidstilsynet.

- *Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet*

Tilsynene bidrar med forsterket innsats når det gjelder forebyggende arbeid rettet mot faktorer som bidrar til langvarig sykefravær og utstøting.

Arbeidslivssenterets tilbud til IA-virksomheter

Ved å inngå en samarbeidsavtale om IA med trygdeetaten får virksomheten en egen kontaktperson ved arbeidslivssenteret. Ved oppstart av IA-arbeidet bistår arbeidslivssenteret med informasjon og veiledning, er diskusjonspartner og

deltar på møter med virksomhetens ledere og ansatte, formålet er god forankring av IA-arbeidet i hele virksomheten.

Framstillingen som følger er basert på brosjyrer utgitt av Risktrygdeverket. Her vises det til at arbeidslivssenteret gir informasjon om lover og regler, om hva ulike offentlige etater kan bidra med når det gjelder veiledning, virkemidler, økonomisk og praktisk bistand. For alle punkter nedenfor kan arbeidslivssenteret tilby veiledning og opplæring rettet mot bedriftsledelsen eller i form av åpne møter på bedriften, samt i personalsamtaler. Arbeidslivssenteret kan også bidra til nettverksbygging med andre virksomheter. Virksomhetens kontaktperson ved arbeidslivssenteret skal ha en koordinerende funksjon i forhold til trygdekontoret og hjelpemiddelsentral, og bidra til en ubyråkratisk samhandling.

Ledelse er kjernen i IA-arbeidet, arbeidslivssenteret gir derfor særskilt veiledning om IA-ledelse – til ledere, men generelt er bistand fra arbeidslivssenteret rettet mot hele virksomheten: ledere med personalansvar, tillitsvalgte, vernepersonell etc., alle ansatte og ansatte som tilhører målgruppene for IA-arbeidet.

- Forebyggende arbeid (forebygge fravær): arbeidslivssenteret gir informasjon, råd og veiledning; opplæring under samlinger og seminarer; bistår ved evaluering av gjennomført arbeid.
- Oppfølging av sykemeldte: arbeidslivssenteret gir informasjon om rettigheter, plikter og aktuelle virkemidler. Videre gir arbeidslivssenteret råd, veiledning og opplæring i forbindelse med virksomhetens sykefraværsoppfølging.
- Arbeidslivssenteret tilbyr veiledning og opplæring i kommunikasjon og samtale (særlig rettet mot ledere med personalansvar).
- Senteret tilbyr veiledning og opplæring i funksjonsvurdering. IA-funksjonsvurdering, et verktøy for tilrettelegging av arbeid og oppfølging av ansatte. Veiledningen er særlig rettet mot ledere med personalansvar.
- Videre kan senteret tilby hjelp i vanskelige enkeltsaker (personalsaker), som ekstern veileder i dialogen mellom leder og ansatt, tillitsvalgt og personalkonsulent osv. arbeidslivssenteret bidrar også ved evaluering og oppsummering av erfaringer.
- Arbeidslivssenteret gir informasjon og veiledning i livsfasepolitikk, og gir informasjon og veiledning når det gjelder det å ta vare på – og eventuelt rekruttere – ansatte med redusert funksjonsevne og/eller behov for tilrettelegging av arbeidet.
- Sist, men ikke minst: arbeidslivssenteret gir informasjon, opplæring, veiledning om økonomiske virkemidler, om hva som finnes og hvordan de skal brukes – samt evaluering av virkemiddelbruken.

Statens tiltaksplan for tilsetting av personer med redusert funksjonsevne

Høsten 2004 ble det utarbeidet en tiltaksplan for staten som arbeidsgiver, med målsetting om at 5 prosent av alle nytilsatte i det statlige tariffområdet i perioden 2004-2006 skal være personer med redusert funksjonsevne. Det er anslått at dette vil utgjøre 600-700 personer per år. Departementet (Moderniseringsdepartementet) har et overordnet ansvar for oppfølging av planen, men det er de enkelte etater som har det praktiske ansvaret for at tiltaksplanens mål blir nådd.

Målgruppen er alle med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet, som eksempler nevnes: personer registrert som yrkeshemmede hos Aetat, uførepensjonister under reaktivisering og ferdig attførte arbeidssøkere.

Også *Kommunes sentralforbund* har vedtatt (2004) å arbeide for økt sysselsetting blant funksjonshemmede. KS viser til at medlemmene har et stort samfunnsansvar i å sørge for at også personer med redusert funksjonsevne deltar i arbeidslivet, og at funksjonshemmede arbeidssøkere til ordinære stillinger skal alltid vurderes ut fra kompetanse. KS har vedtatt å ta initiativ overfor medlemmene for å arbeide sterkere for et inkluderende arbeidsliv også for personer med redusert funksjonsevne (www.ks.no/upload/56653/AU220904.doc).

IA-avtalens tiltak for delmål 2

De fleste IA-virkemidlene listet opp ovenfor er rettet mot delmål 1, nemlig å redusere sykefraværet ved tettere oppfølging av sykemeldte. Noen av dem kan også bidra til å holde på – eller rekruttere - medarbeidere med redusert funksjonsevne (og eldre arbeidstakere). Mange har begrenset rekkevidde i forhold til IA-avtalens delmål 2 fordi de *forutsetter en forutgående sykemelding*.

Skreddersydde tiltak for delmål 2 er: tilskudd til hjelpemidler på arbeidsplassen, og tilretteleggingstilskudd. Først må arbeidsgiver vise vilje til å legge forholdene til rette for medarbeidere med redusert funksjonsevne. Deretter kan arbeidsgiver gjennom disse tilskuddene få dekket en andel av kostnadene. Formålet med tilretteleggingen er at arbeidstakeren skal kunne utføre arbeidet på en bedre måte (for alle parter), og dermed kunne beholde jobben.

Det langt viktigste tiltaket for delmål 2 - målt offentlig ressursinnsats – er imidlertid yrkesrettet attføring i regi av Aetat, inkludert reaktivisering av uføretrygdede, med opplærings- og arbeidstreningstiltak. Yrkesrettet attføring dreier seg i hovedsak om arbeidssøkere uten arbeidsgiver. Arbeidstreningstiltakene forutsetter imidlertid en arbeidsplass (et realistisk bedriftsmiljø) og en arbeidsgiver som er villig til å inngå en avtale om arbeidstrening og eventuelt seinere ordinær ansettelse. Igjen er det slik at arbeidsgiver må vise vilje til og interesse for å legge forholdene til rette for en medarbeider med redusert

funksjonsevne, mot en økonomisk kompensasjon. Alt avhengig av arbeidstakerens yteevne påløper det ikke lønnskostnader for arbeidsgiver, – eller det påløper en viss andel, for eksempel 50 prosent. Avhengig av arbeidstakerens yteevne kan arbeidsgiver også få tilskudd til tilrettelegging.

Det spesielle med IA-avtalen er imidlertid at det ikke bare dreier seg om økonomiske tilskudd. Det dreier seg også om å spre informasjon og kunnskap, om å bearbeide holdninger og om å invitere til forpliktende samarbeid. Begrunnelsen for denne delen av IA-avtalen er selvsagt en oppfatning om at når arbeidslivet ikke i større grad inkluderer personer med redusert funksjonsevne, er forklaringen delvis manglende kunnskap og manglende refleksjon over tilgjengelig informasjon og egne holdninger – både på individnivå og på institusjonsnivå, i arbeidslivet og i de offentlige etatene.

Begrunnelsen for tilskuddene – som også er en viktig del av IA-avtalen - er selvsagt at arbeidstakere med redusert funksjonsevne er mindre produktive enn andre arbeidstakere – i den arbeidssituasjonen de befinner seg. Gjennom omplassering og opplæring, eller gjennom tilvenning og tilrettelegging kan yteevnen økes.

Redusert funksjonsevne kan også innebære at de samme arbeidsoppgavene er mer belastende for arbeidstakeren selv – enn for andre arbeidstakere. (Lav sysselsettingsgrad blant arbeidstakere med redusert funksjonsevne kan med andre ord være et resultat av både etterspørselsside- og tilbudssideeffekter.)

En hovedstrategi for IA-avtalen er at *tilrettelegging av arbeidet* (noe som riktignok kan være ressurskrevende), kan bidra til å løse begge disse problemene: Det kan gjøre arbeidstakeren mer produktiv sett fra arbeidsgivers side, og det kan gjøre arbeidet mindre belastende sett fra arbeidstakerens side. For delmål 2 på virksomhetsnivå dreier det seg med andre ord om å bruke virksomhetens egne ressurser – herunder arbeidsgivers og personalleders oppmerksomhet og interesse - i kombinasjon med ulike typer støtte fra Aetat, trygdekontoret, arbeidslivssenteret og hjelpemiddelsentralen.

2.3 Arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Selve IA-avtalen gir ingen presisering av hva som ligger i karakteristikken «arbeidstakere redusert funksjonsevne». Snarere som eksempler på enn som en uttømmende definisjon av slike arbeidstakere, nevner IA-avtalen eksplisitt «yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede». IA-avtalen gir heller ikke en kvantifisering av delmål 2 om «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne».

I dette avsnittet skal vi gi en kortfattet drøfting av karakteristikken «arbeidstakere med redusert funksjonsevne». Dernest presenteres de indikatorene som er brukt for å operasjonalisere delmål 2 i midtveisevalueringen av IA-

avtalen. Sist i avsnittet tar vi opp spørsmålet om hvordan dette delmålet kan forstås på virksomhetsnivå.

Hvem er målgruppen for delmål 2?

Tradisjonell tenkning tilsier at «reduisert funksjonsevne» assosieres med sykdom, skade eller lyte som begrenser yte- og arbeidsevnen. To av eksemplene som er gitt i IA-avtalen, «arbeidstakere på attføringstiltak» og «reaktiverte uføretrygdede», er da også persongrupper med rett til offentlige ytelser basert på en medisinsk diagnose. Det tredje eksemplet, «yrkeshemmet», kan oppfattes som et videre begrep; i tillegg til personer med sykdom, skade eller lyte i medisinsk forstand, kan det omfatte personer som av sosiale grunner eller som følge av avvikende atferd har problemer med å få eller beholde ordinært arbeid (St.meld. nr. 8, 1998-99).

Medisinske diagnoser er veletablert som verktøy for å avgjøre uførhet i forhold til arbeid. Diagnose legitimerer sykefravær og rett til for eksempel sykepenger og uføretrygd overfor arbeidstakeren selv, legen, arbeidsgiver og kolleger og overfor trykkesystemet.

I de senere årene er det utviklet en ny forståelse av begrepene «funksjonsevne», «yrkeshemming» og «funksjonshemming» som dreier oppmerksomheten bort fra at dette er personkennetegnet - til at de (også) sier noe om omgivelsene. Dermed gjøres funksjonsevne og funksjonshemming til *relasjonelle* og *relative* begrep (ICF 2001, St.meld. nr. 8, 1998-99). Det er omgivelsenes krav som skaper funksjonshemminger.

Denne måten å tenke på tilsier at en persons funksjonsevne og funksjonsdyktighet vurderes i forhold til det arbeidet som skal gjøres – i en bestemt sammenheng. Funksjonsevne sier noe om personen har de ressursene og egenskapene som er nødvendige for å gjennomføre dette arbeidet – her og nå. (Funksjonshemming brukes tilsvarende om å klare seg i hverdagslivet, hjemme og ute i samfunnet, og at dette ikke bare avhenger av egne evner, men like mye av de fysiske omgivelsene, og av egne og andres forventninger til funksjonsnivå.)

Etter hvert har denne forståelsen av funksjonsevne også blitt tydeligere i arbeidet med IA-avtalens delmål 2, om «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne». Det vises til at målsettingen ikke bare dreier seg om å tilsette personer som på grunn av sykdom eller skade *har en funksjonshemming*. Det dreier seg om å ha fokus på hva arbeidstakeren *kan gjøre* og å tilrettelegge arbeidet slik at eventuelle funksjonsbegrensninger – synlige eller usynlige – oppheves (RTV 2003a:36-37).

En slik forståelse av funksjonsevne er også blitt tydeligere i forhold til sykefravær. Etter folketrygdlovens bestemmelser om sykepenger skal det gjøres en funksjonsvurdering ved sykemelding som sier noe om hvorvidt den sykemeldte kan være i arbeid eller i arbeidsrelatert virksomhet. Videre skal

arbeidsevnen utprøves ved at det er innført et aktivitetskrav etter 8 uker. I samarbeidsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv forplikter arbeidsgiver seg til å utarbeide en oppfølgingsplan senest etter 6 ukers sykemelding.

IA-avtalens målsetting om «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne», er først og fremst begrunnet med at det å ha inntektsgivende arbeid er et gode for den enkelte, men at denne gruppen av arbeidstakere (i større grad enn andre) møter hindringer på arbeidsmarkedet. Det forutsettes med andre ord at det finnes (et betydelig antall) personer med redusert funksjonsevne som ønsker inntektsgivende arbeid, men som ikke får jobb. Etterspørselen etter deres arbeidskraft er for liten. I avtalen fokuseres det på at hindringene ligger på arbeidsplassen, og det dreier seg om arbeidsorganisering og tilrettelegging. IA-avtalens strategi er at bedre organisering og tilrettelegging – noe som riktignok kan være ressurskrevende og kreve vedvarende oppfølging – vil kunne bidra til å løse problemet.

Operasjonalisering av IA-avtalens delmål 2

I Sosialdepartementets opplegg for operasjonalisering og oppfølging av målene i IA-avtalen (Sosdept 2003) presenteres fem *kvantitative* indikatorer for delmål 2. Disse indikatorene er også brukt i midtveiseevalueringen av IA-avtalen (i tillegg er det brukt *kvalitative* mål på mulige effekter av avtalen):

(1) Andelen av personer med redusert funksjonsevne som er i arbeid, og endringer over tid i denne andelen. (2) Personer med redusert funksjonsevne som andel befolkningen (i yrkesaktiv alder) – som et mål på potensialet for å øke antall ansatte med redusert funksjonsevne. (3) Andelen personer med redusert funksjonsevne som er på tiltak i regi av Aetat, som et mål på den offentlige innsatsen. (4) Innstrømning fra yrkesaktivitet til stønadsordninger og tiltak, slik som full eller gradert uførepensjon, midlertidig uførepensjon, rehabiliteringspenger, attføringspenger og attføringstiltak - og endringer i disse strømmene over tid. Og (5) utstrømning fra disse stønadsordningene og tiltakene til yrkesaktivitet - og endringer over tid.

For de to første indikatorene (1) og (2) ble det ved midtveiseevalueringen brukt data fra tilleggsundersøkelser til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU, Statistisk sentralbyrå). I disse tilleggsundersøkelsene er definisjonen av funksjonshemmede basert på selvrapporing i forhold til følgende karakteristikk:

Med funksjonshemming menes fysiske og psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. De kan for eksempel være sterkt nedsatt syn, eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelseshemninger, hjerte- og lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemming?

Ved midtveisevalueringen viste AKU at andelen sysselsatte blant personer 16-66 år med funksjonshemning hadde gått ned fra 47,0 prosent i 4. kvartal 2000, via 46,6 prosent i 2. kvartal 2002, – til 42,5 prosent i 2. kvartal 2003. Tilsvarende tall for 2. og 4. kvartal 2004 viser en sysselsettingsandel på hhv 46,3 og 43,9 prosent, mens andelen for 2. kvartal 2005 er 44,3.

Som vi ser, estimert andel sysselsatte blant personer med funksjonshemning basert på AKU svinger fra år til år (og fra kvartal til kvartal). Det er *ikke* mulig å spore en trend for perioden 2000-2005. Andelen er basert på utvalgsundersøkelser og variasjoner på om lag 2-3 prosentpoeng fra undersøkelse til undersøkelse er innenfor konvensjonell statistisk feilmargin.

Når det gjelder andelen funksjonshemmede i befolkningen 16-66 år, viser AKU at andelen gikk ned fra 15,7 prosent i 2000 (4. kvartal) via 14,7 prosent i 2002 (2. kvartal) til 14,4 prosent i 2003 (2. kvartal). De siste undersøkelsene viser en andel på 15,7 prosent (2. kvartal 2004), 15,2 prosent (4. kvartal 2004) og 15,4 (2. kvartal 2005). Heller ikke her viser tallene noen trendmessig utvikling, og variasjoner på 0,5-1,0 prosentpoeng er innenfor konvensjonell feilmargin.

For den tredje indikatoren (3) ble det ved midtveisevalueringen brukt registerstatistikk (per juni) fra Aetat Arbeidsdirektoratet. Det ble lagt fram tall som viste en relativt stabil tiltaksandel for yrkeshemmede på 75 prosent for perioden 1999-2003, med unntak av 2002 da andelen (på grunn av økt tilstrømming og lengre ventetid) var 69 prosent. Nye tall fra Aetat Arbeidsdirektoratet (årgjennomsnitt) viser en nedgang fra 2003 på 73,5 prosent til 66,0 prosent i 2004. Tilgangen på yrkeshemmede har vært større enn avgangen i flere år. Antall tiltaksplasser har økt, men økningen i tiltaksplasser har vært mindre enn økningen i beholdningen av yrkeshemmede.

For indikatorene (4) og (5) ble det ved midtveisevalueringen lagt fram beregninger utført av Statistisk sentralbyrå på registerstatistikk fra RTV og Aetat Arbeidsdirektoratet. Tallene viste en nedgang i årlig innstrømming fra sysselsetting til attføring og uførhet i årene 1999-2001, og en viss vekst i utstrømming fra uførhet til sysselsetting (her er imidlertid tallene svært små). Utviklingen over tid i innstrømming til uførhet er påvirket av at varighet av attføring og rehabilitering hadde økt i den samme perioden. Det framlagte materialet dekker en svært kort periode (før IA-avtalen var implementert), og gir et svært dårlig grunnlag for å si noe om utvikling over tid.

Delmål 2 på virksomhetsnivå

Som nevnt i avsnitt 2.1, var det tidligere en oppfatning om at virksomhetene kunne inngå samarbeidsavtale om inkluderende arbeidsliv forpliktet på bare ett av IA-avtalens delmål. I veilederen til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv som partene i arbeidslivet i samarbeid med myndighetene utarbeidet i januar 2002 heter det (Veileder 2002, 2004):

For å kunne bli en inkluderende arbeidslivsvirksomhet er det en forutsetning at det er satt et konkret delmål på minst ett av punktene (a-c) [IA-avtalens tre delmål]. Dersom det ikke er hensiktsmessig å sette delmål på flere av punktene skal dette begrunnes.

De fleste virksomhetene valgte delmål 1, om å redusere sykefraværet. Etter midtveiseevalueringen av IA-avtalen i 2003 presiserte partene at alle tre delmålene er viktige (se sitatet gjengitt i avsnitt 2.1). I en revidert versjon av veilederen fra mai 2004 (versjon 3) er det strammet inn på muligheten til å velge ett delmål. Her står det: «Det bør i størst mulig grad settes mål i forhold til alle de tre delmålene i IA-avtalen». Men fremdeles er det slik at flere IA-virksomheter er forpliktet på delmål 1 enn delmålene 2 og 3, og at slett ikke alle setter seg konkrete mål for IA-arbeidet.

En undersøkelse gjort av Rikstrygdeverket høsten 2004 blant norske virksomheter med mer enn 50 ansatte viser at blant IA-virksomhetene hadde 65 prosent forpliktet seg (men ikke nødvendigvis satt seg konkrete mål) i forhold til delmål 2 om å få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, 95 prosent hadde forpliktet seg i forhold til IA-avtalens delmål 1 om å redusere sykefraværet, mens 44 prosent hadde forpliktet seg i forhold til delmålet om å øke pensjonsalderen (RTV 2005).

En undersøkelse blant medlemmene i KS (kommunal sektor) i oktober 2004 viser at 52 prosent hadde forpliktet seg i forhold til delmålet om å ansette flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne, 90 prosent hadde forpliktet seg i forhold til delmålet om redusert sykefravær, og 61 prosent hadde forpliktet seg i forhold til delmålet om å øke pensjonsalderen (www.ks.no).

IA-avtalens tre operative mål er formulert generelt, som målsettinger for utviklingen på arbeidsmarkedet (underforstått på nasjonalt nivå). Når de samme tre målene skal spesifiseres som målsettinger for hver enkelt virksomhet, kan det være nærliggende å knytte delmålene 1 og 3 til virksomhetens egne ansatte: redusere sykefraværet og øke pensjoneringsalderen blant de ansatte.

Delmål 2 om «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne» gir i større grad assosiasjoner i retning av personer *utenfor* virksomheten: arbeidsløse arbeidssøkere og yrkespassive. Dette understøttes av eksemplene som er nevnt i IA-avtalen: yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede. En slik tolkning kan forklare hvorfor mange IA-virksomheter valgte bort delmål 2 og konsentrerte seg om delmål 1.

Ut fra teksten i *veilederen* til samarbeidsavtale om IA (utarbeidet av partene i samarbeid med myndighetene), burde virksomhetene imidlertid ikke frykte at en forpliktelse på IA-avtalens delmål 2 skulle tvinge dem til å nyrekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

I den første utgaven av veilederen til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (januar 2002) heter det om dette delmålet:

... Formålet er å beholde arbeidstakere med midlertidig eller redusert funksjonsevne, og å ansette nye personer med redusert funksjonsevne. Det oppfordres til positivt å vurdere personer med redusert funksjonsevne ved ansettelser.

I den reviderte utgaven (versjon 3, per mai 2004) av veilederen er denne teksten justert, men i hovedsak beholdt. Allerede innledningsvis er det imidlertid tatt inn en presisering om at delmål 2 har to hensikter:

1. at virksomheter legger til rette for at personer med redusert funksjonsevne kan bli værende i sin jobb, og 2. at virksomheter legger til rette for at flere personer med redusert funksjonsevne kan komme inn i arbeidslivet.

Her er «å beholde egne arbeidstakere» nevnt før «å ansette nye personer».⁴ Videre oppfordres virksomheten til å drøfte begge alternativene og helst sette seg konkrete mål for begge, men «Det kan likevel være tilstrekkelig å velge ett av alternativene.» Når det gjelder arbeidsgivers ansvar, oppfordrer veilederen til at personer med redusert funksjonsevne vurderes ved ansettelser, og til at virksomheten skal ta i mot personer under yrkesrettet attføring.

Foreliggende studier viser at ikke alle IA-virksomheter setter seg konkrete mål for IA-arbeidet. Svært få setter slike mål *før* samarbeidsavtalen inngås, noen gjør det innen 12 uker etter (noe som er en forutsetning for å kunne inngå en samarbeidsavtale), men ofte går det lengre tid.

En spørreundersøkelse blant IA-virksomheter i 2003 utført av Econ viser at 21 prosent av virksomhetene har satt seg *konkrete mål* i forhold til IA-avtalens delmål 2 om å ansette flere med redusert funksjonsevne (tilsvarende tall for 2002 var 29 prosent), mens hhv 73 og 28 prosent hadde satt seg konkrete mål for IA-avtalens delmål 1 om å redusere sykefraværet og delmål 3 om å øke pensjonsalderen (Econ 2003a).⁵ Blant virksomhetene som *hadde satt* konkrete mål for arbeidet med delmål 2, hadde nesten halvparten (47 prosent) satt seg mål om (å beholde) egne ansatte, bare 8 prosent hadde satt seg mål om å rekruttere nye ansatte (resten oppgir *mål om tiltak* for å kunne rekruttere eller ikke spesifiserte mål).

4. I en mellom liggende versjon av veilederen (september 2002) er den todelte hensikten spesifisert i retning av: (1) å legge til rette for at færre går fra yrkesaktivitet til trygd, og (2) at flere kan gå fra trygd til yrkesaktivitet.

5. Hvor stor andel av virksomhetene som har angitt mer generelle forpliktelser i forhold til de tre delmålene, framgår ikke av rapporten.

En viktig del av grunnlagsmaterialet for partenes midtveisevaluering i 2003, var en studie av 16 IA-virksomheter (Econ 2003a). En oppfølgingsstudie av de samme virksomhetene to år etter i 2005, viser at delmål 2 (og 3) fremdeles har liten oppmerksomhet (Econ 2005). Som ved inngåelsen av samarbeidsavtalen, rapporterer de fleste virksomhetene at sykefraværarbeidet er det klart viktigste. Noen av virksomheten har satt seg generelle mål knyttet til IA-avtalens delmål 2, og noen har tiltak som kan være egnet til å holde på egne ansatte med redusert funksjonsevne, men ingen av virksomheten lager statistikk eller kontrollerer egen måloppnåelse. Undersøkelsen gir også et eksempel på at det kan være god bedriftsøkonomi i delmål 2: En av bedriftene svarer at de har forpliktet seg på delmål 2 for å spare penger. Det er nemlig slik at ansatte som blir uføre som følge av yrkesskade, vil ha krav på ytelse fra bedriftens pensjonskasse.

Flere av virksomhetene i denne undersøkelsen har ansatte som rapporterer redusert funksjonsevne (11 prosent av alle ansatte), men virksomhetene er – som nevnt – lite aktive når det gjelder å rekruttere personer med redusert funksjonsevne. I rapporten konkluderes det med:

Rekruttering av personer med redusert funksjonsevne er nærmest ikke-eksisterende, og har i alle fall ikke økt som følge av IA-avtalen. Flere av virksomhetene har som et resultat av IA-avtalen snarere blitt mer bevisste på å ikke rekruttere personer med svak helse. Årsaken er dels at de frykter sykefraværet skal øke, dels at de nå tar mer ansvar og tilrettelegger mye for egen ansatte, og ikke ønsker å påta seg ansvar for flere. (Econ 2005:5)

Arbeidsgivers plikter etter loven

Arbeidsmiljøloven gir en detaljert beskrivelse av krav til arbeidsmiljøet (§§ 7-13). Lovens § 12 angir hvordan arbeidet skal utformes, organiseres og legges til rette for å ivareta arbeidstakernes interesser. Arbeidsmiljølovens § 13 angir særlig krav for *arbeidstakere med redusert arbeidsevne*. Arbeidsgivers plikter gjelder både generell tilrettelegging slik at arbeidssøkere med redusert arbeidsevne kan arbeide i virksomheten, jf. § 13 nr. 1, og individuell tilrettelegging for den enkelte arbeidstaker som er ansatt i virksomheten, og som midlertidig eller varig har fått redusert sin arbeidsevne på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, jf. § 13 nr. 2. Arbeidsgiver har plikt til «så langt det er mulig» å «iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid». Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å beholde sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet, endringer i tekniske innretninger, gjennomgått atferd eller lignende.

Skjønnelementet i bestemmelsene innebærer at arbeidsgivers plikter kan være vidtrekkende. Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge for at arbeidstaker skal kunne fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering til annet arbeid (§ 13 nr. 3). Bestemmelsen ble revidert våren 2003 for å tydeliggjøre og presisere arbeidsgivers ansvar for tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere (se også § 13 nr. 4).

Arbeidsgivers plikter i forhold til arbeidsmiljøet er presisert i lovens § 14 andre ledd bokstav *f*, der det heter at arbeidet skal organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers alder, kyndighet, arbeidsevne og øvrige forutsetninger. Dette innebærer at arbeidsgiver skal ta hensyn til arbeidstakernes individuelle fysiske og psykiske forutsetninger ved tilrettelegging og utforming av arbeidet for den enkelte.

Arbeidsmiljøloven inneholder også bestemmelser om *likebehandling* i arbeidslivet og forbud mot diskriminering som også gjelder funksjonshemmede, se lovens § 54B (revidert i 2004). Arbeidsmiljøloven § 54F sier at arbeidsgiver, for å sikre likebehandling, så langt det er mulig skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker med funksjonshemming skal kunne få eller beholde arbeid, utføre og ha fremgang i arbeidet og ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling. Dette gjelder likevel ikke dersom tiltakene vil innebære «en uforholdsmessig stor byrde» for arbeidsgiver.

Etter lovens bokstav har arbeidsgiver vidtrekkende plikter overfor arbeidstakere med redusert arbeidsevne, særlig for egne ansatte, men også for funksjonshemmede arbeidssøkere. Det er vanskelig å se at se at ambisjonene for IA-avtalens delmål 2 og praktiseringen av den har gått lengre enn det som følger av arbeidsmiljølovens *bokstav og ånd*. Problemet synes å være at det er vanskelig å realisere lovens ideelle krav.

For virksomhetens egne ansatte med redusert arbeidsevne er det vanskelig å se at ambisjonene for IA-avtalens delmål 2 og praktiseringen av den har gått lengre enn det som følger av arbeidsmiljølovens bestemmelser. IA-avtalen er basert på frivillighet, samarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstakere og myndigheter, og offentlig finansierte gulrøtter til flinke arbeidsgivere. Loven er basert på diktat og trusler om sanksjoner. Det er derfor mulig at man på lang sikt kan nå lengre med IA-prosjektet i retning av å oppfylle lovens bokstav, enn med loven alene.

For arbeidssøkere uten arbeidsgiver er lovens bestemmelser svakere. Her er også IA-avtalen svakere. De tre eksemplene på arbeidstakere med redusert funksjonsevne som er nevnt i selve intensjonsavtalen, viser imidlertid at arbeidssøkere uten arbeidsgiver var i fokus da avtalen ble utformet: yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede. Tilsvarende viser felleserklæringen fra 2003 (Partserklæring 2003).

Gjennom teksten i veilederen utarbeidet av partene i samarbeid med myndighetene og ved revisjoner av veilederen er imidlertid fokus flyttet fra ar-

beidssøkere uten arbeidsgiver (rekruttering) i retning av egne ansatte (beholde egen ansatte); se Veileder (2002, 2004). Også i praksis er arbeidet med delmål 2 i stor grad konsentrert om å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne. Det viser foreliggende studier av IA-arbeidet og aktørenes forståelse av IA-avtalens delmål 2 (se også kapittel 3 i denne rapporten), samt statistikk og intervjuundersøkelser som viser tilnærmet nullvekst for nyrekruttering og sysselsetting av arbeidssøkere med redusert funksjonsevne og funksjonshemmede, og at svært få IA-virksomheter har tilsatt personer med redusert funksjonsevne – som følge av IA-avtalen.

2.4 Statistikk og studier med relevans for IA-avtalens delmål 2

Det er gjort flere utredninger og analyser av IA-avtalen etter at den ble inngått. I tillegg finnes det forsknings- og utredningslitteratur som ikke er knyttet direkte til IA-avtalen, men som kan gi innsikt og kunnskap om betingelsene for å nå avtalens mål og om mulige effekter av tiltak som inngår i avtalen. I forbindelse med midtveisevalueringen i 2003 ble det lagt fram omfattende statistisk materiale samt kvantitative og kvalitative analyse (se avsnitt 2.1).

Også etter midtveisevalueringen er det lagt fram ytterligere materiale – både statistikk og analyser. Blant annet er det lagt fram nye utredninger med relevans for IA-avtalen fra Econ Analyse og Forskningsstiftelsen Fafo, som begge også leverte viktige bidrag til midtveisevalueringen. Også fra andre forskningsmiljøer har det kommet utredninger med relevans for IA-avtalens delmål 2, blant annet fra Agderforskning, Telemarkforskning og Arbeidsforskningsinstituttet.

Tilgangen på statistikk som kan belyse oppnådde resultater for IA-avtalens delmål 2 blir stadig bedre. For det første publiserer Aetat Arbeidsdirektoratet jevnlig statistikk over antall personer under yrkesrettet attføring, totalt og fordelt på ulike typer tiltak. Aetat gjør også en rekke analyser av selve attføringsvirksomheten og av personer som har deltatt på attføringstiltak, se blant annet Hagtvet (2003), Furuberg (2004), Reiersen (2004, 2005), og Bjørnø og Lande (2005). Aetats egne administrative registre gir et godt grunnlag for slike analyser. Informasjon om eventuell sysselsetting etter endt attføring må imidlertid hentes fra andre kilder. Siden 2002 har Aetat laget statistikk og analyser basert på *sluttmeldekortet*. Alle registrerte arbeidssøkere får tilsendt et slikt kort 2 måneder etter avsluttet arbeidssøking; svarprosenten ligger på 65-70. Statistikken viser relativt stabile tall: For perioden 2002-2004 rapporterer om lag 40 prosent av dem som har vært under yrkesrettet attføring, at de er i jobb (Bjørnø og Lande 2005). Blant ordinære arbeidssøkere er andelen om lag 70 prosent. Blant personer som har vært under yrkesrettet attføring er det

relativt mange som rapporterer at de er langvarig sykemeldte eller under rehabilitering (om lag 25 prosent) og en god del har uføretrygd (om lag 15 prosent).

For det andre har Statistisk sentralbyrå i flere omganger gjennomført en tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen med spørsmål om *funksjonshemming*. Denne tilleggsundersøkelsen gir representativ statistikk for sysselsetting og arbeidsledighet blant personer som definerer seg selv som funksjonshemmede, basert på store utvalgsundersøkelser. Siden 4. kvartal 2000 er det gjort seks slike tilleggsundersøkelser, den siste i 2. kvartal 2005 (<http://www-open.ssb.no/akutu/main.html>) Noen nøkkeltall fra disse undersøkelsene er referert i avsnitt 2.3, og i avsnitt 4.2 presenteres analyser basert på data fra 4. kvartal 2004.

For det tredje har Statistisk sentralbyrå startet etableringen av et data-grunnlag for analyse og evaluering av tiltak rettet mot arbeidssøkere under yrkesrettet attføring. Det tas utgangspunkt i personer registrert hos Aetat og som avslutter attføring. Deretter innhentes informasjon om de samme personene fra andre registre, for eksempel om de en viss tid etter endt attføring er sysselsatt, arbeidsledig, under utdanning, uføretrygdet – eller er tilbake på attføring (Pedersen 2001a, 2001b).

Rikstrygdeverket publiserer jevnlig statistikk over antall personer som mottar uføreytelser. Når det gjelder selve IA-avtalen og IA-avtalens virkemidler finnes det fyldig informasjon på trygdetatens (RTVs) hjemmesider; her finnes informasjon om regler og virkemidler, kontaktadresser, skjemaer, statistikk, analyser og rapporter (<http://www.trygdeetaten.no/default.asp?strTema=arbeidsliv&path=inkluderende>). RTV gjør også egne utredninger og undersøkelser knyttet til inkluderende arbeidsliv, som legges ut på hjemmesiden. Det er blant annet gjort en undersøkelse av arbeidsgiveres synspunkter og erfaringer ved bruk av IA-avtalens økonomiske virkemidlene (RTV 2003a).

Idébanken for inkluderende arbeidsliv, som er et samarbeidsprosjekt for partene i arbeidslivet og sentrale myndigheter for å formidle ideer og resultater som kan bidra til bedre arbeidsmiljø og lavere sykefravær, har også en innholdsrik hjemmeside (<http://www.idebanken.org>).

Når det gjelder utviklingen i antallet – og sammensetningen av – personer som mottar uføreytelser, gir Rikstrygdeverkets statistikk meget detaljert informasjon over beholdning og nye personer (tilstrømning). IA-avtalen nevner eksplisitt *reaktivisering av uføretrygdede* som et eksempel på delmål 2. Statistikk som ble lagt fram i forbindelse med midtveisevalueringen av IA-avtalen viste av svært få – men et økende antall i perioden 1999-2001 – hadde gått over fra uførepensjon til å ha sysselsetting som hovedstatus. Av 229 000 personer med uførepensjon uten sysselsetting i 2001 var det drøyt 600 som hadde sysselsetting som hovedstatus i 2002, mens om lag 2 000 kombinerte uførepensjon og sysselsetting. Blant 35 000 personer som kombinerte uførepensjon og sysselsetting i 2001 var det nesten 800 som hadde sysselsetting som ho-

vedstatus i 2002, mens 28 000 kombinerte uførepensjon og sysselsetting. Mer enn 4 000 personer som kombinerte uførepensjon og sysselsetting, trakk seg helt ut av arbeidsmarkedet.

I resten av dette avsnittet gir vi en meget kortfattet oppsummering av utvalgte studier med særlig relevans for IA-avtalens delmål 2, å få ansatt langt flere med redusert funksjonsevne.

Reaktivisering av uføretrygdede

«Uføre tilbake til arbeid» var en nasjonal satsing 2001-2003, der trygdeetaten og Aetat fikk i oppdrag å samarbeide om å reaktivisere uførepensjonister tilbake til arbeid. Det ble gjennomført en omfattende informasjonskampanje om mulighetene for tiltak med sikte på å komme tilbake til arbeid, og om regelendringene som gjorde det mer lønnsomt for å arbeide (mer). Som en del av satsingen utarbeidet Rikstrygdeverket lister over uførepensjonister som var antatt å være aktuelle for reaktivisering. Listene ble gjennomgått og vurdert av det lokale trygdekontoret før det ble tatt kontakt med pensjonistene – med informasjon om mulighetene til å komme tilbake til arbeid.

Foreliggende materiale tyder på at bare et svært lite antall uførepensjonister gikk tilbake til arbeid på heltid eller reduserte uføreandelen i løpet av satsningsperioden, men antallet synes å øke. I perioden 2002-2004 var det hvert år om lag 1300 mottakere av uføreytelser som fikk sin uføregrad redusert – av totalt nesten 300 000. Dette er ikke mange, men likevel flere enn i perioden 1999-2001 da antall per år lå på om lag 700 (*Folketrygden Nøkkeltall 2004*, tabell 36, Rikstrygdeverket)

IA-avtalen har gitt et nytt grunnlag for arbeidet med reaktivisering av uføretrygdete. I tillegg er det satt i gang en forsøksordning i fem fylker fra 1. januar 2005 slik at uføretrygdete kan bruke trygden som lønnstilskudd til arbeidsgiver i inntil 3 år dersom arbeidsgiver ansetter vedkommende på ordinære vilkår.

Kvåle et al. (2005) presenterer en kvalitativ studie fra fire fylker basert på intervjuer med ansatte i trygdeetaten og Aetat med ansvar for reaktivisering av uførepensjonister, samt 23 uførepensjonister som faktisk hadde forsøkt å komme tilbake i arbeid og derav 15 som hadde lyktes. Også i disse fylkene brukte man lister fra Rikstrygdeverket som utgangspunkt for rekruttering. Da det viste seg at disse var lite treffsikre (personer på listen var ikke aktuelle for reaktivisering), gikk man over til lokale strategier for rekruttering, blant annet gjennom informasjonsspredning i pensjonistnettverk og annonser i lokal presse.

I de fleste tilfellene var det trygdekontoret som sto for den første kontakten med uførepensjonistene. Når det var avklart at reaktivisering kunne være aktuelt, ble Aetat trukket inn. Fylkesvis var det stor variasjon i etatenes valg av samarbeidsmodell og framgangsmåte. En felles erfaring synes å være at avkla-

ring og motivering tar lang tid og krever stor innsats fra etatenes side. I de fleste tilfellene tilbys uførepensjonister først et kurs – et motivasjonskurs. Deretter kan det være aktuelt med hospitering på en arbeidsplass – eventuelt på deltid. I de relativt få tilfellene der prosessen kommer så langt som til yrkesrettet attføring, er utdanning det mest brukte tiltaket, deretter arbeid med bistand og lønnstilskudd (Jentoft et al. 2004).

Intervjuene med uførepensjonistene viser at det er mange veier tilbake til arbeidslivet. Noen trenger svært mye bistand og hjelp over lang tid, andre trenger mindre. Kvåle et al. (2005) framhever at det avgjørende for å komme tilbake til arbeid eller attføring, er uførepensjonistens egen motivasjon, egeninnsats og helsetilstand. Rekrutteringspotensialet er dermed svært begrenset. Tett oppfølging og individuell tilpasning av tiltak synes også nødvendig i mange tilfeller. For hver reaktiviserte uførepensjonist brukes det omfattende ressurser i de to etatene.

Uførepensjonister som lykkes og som er i jobb, er (selvsagt) gjennomgående svært fornøyde, både med seg selv og sin egen innsats, med etatene, og med arbeidsplassen og arbeidsgiveren.

Olsen og Vangstad (2005) rapporterer fra en studie basert på intervjuer med 28 (tidligere) uførepensjonister i Vest-Agder - som er i arbeid eller som har kontaktet trygdeetaten eller Aetat og meldt interesse for å arbeide. Disse informantene var (er) selvsagt motiverte for å komme tilbake til arbeid. Noen hadde opplevd at helsen ble bedre (som følge av ny behandling og nye medisiner), og dette hadde gjort det aktuelt å gå tilbake til jobb. Andre opplevde at passivitet hadde negative helsekonsekvenser; de ville tilbake til arbeid – som terapi. I følge Olsen og Vangstad (2005) ser de intervjuede (tidligere) uførepensjonistene på seg selv som den viktigste aktøren i reaktiviseringen. Samtidig erkjenner de at praktisk og økonomisk drahjelp fra etatene er viktig, både trygdeetaten og arbeidsmarkedetsetaten. De fleste er fornøyd med kontakten med etatene. Mange opplever imidlertid trygdeetatens regelverk som svært komplisert, og etatens virkemidler som lite fleksible.

Fra attføring til yrke

Antall registrerte yrkeshemmede har økt fra om lag 55 000 personer i 1999 til 95 000 i 2005 (Aetat Arbeidsdirektoratet). Økningen er blant annet et resultat av regelverksendringer med sikte på å nå den politiske målsettingen om å få flere i arbeid og å redusere tilstrømningen til uføretrygd. Regelverket er endret slik at attføring skal forsøkes tidligere i sykepengeperioden, og i tillegg er kravet om at yrkesrettet attføring skal være forsøkt før innvilging av uføretrygd, skjerpet. Med et økende antall yrkeshemmede øker også oppmerksomheten rettet mot attføringstiltakene.

Det er gjort en rekke studier at attføringspolitikken, herunder rekrutteringsanalyser og effektevalueringer av tiltak med sikte på yrkesrettet attføring.

Børing (2004) gir en oversikt over et utvalg av disse studiene og drøfter også metoder og resultater.

De fleste attføringstiltak har som målsetting å få deltakere i ordinær sysselsetting. Det er imidlertid stor variasjon i innretning og varighet, og tiltakene rekrutterer deltakere med til dels svært ulik bakgrunn når det gjelder utdanning og yrkeserfaring, fysisk og psykisk funksjonsnivå, trygdehistorie og alternative forsørgingsmåter. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne på tvers av tiltak – for på den måten å kunne si noe om hvilke tiltak som lykkes og hvilke som mislykkes. I tillegg kommer at lokale arbeidsmarkedsforhold – som kan være av vesentlig betydning for utfallet for hver enkelt deltaker – varierer.

Målgruppen for de fleste av attføringstiltakene har i utgangspunktet en svak posisjon i arbeidsmarkedet. Likevel kan noen tiltak vise til at en relativt høy andel av deltakere er i jobb en viss tid etter at tiltaket er avsluttet. Det grunnleggende spørsmålet – og den store metodiske utfordringen – er imidlertid om slike resultater avspeiler en årsakssammenheng. Hva ville deltakerne ha gjort i tiltaksperioden uten tiltaket, og hva ville utfallet ha vært da? Ville de ha greid å skaffe seg en jobb også uten tiltak? Det er vanskelig å svare på slike spørsmål, og det er vanskelig å identifisere årsakssammenhenger, dvs. å skille mellom seleksjon og effekt. Med gode data og relativt enkle analyseteknikker er det imidlertid mulig å komme noen skritt nærmere et estimat på effekten av tiltaket.

Noen av evalueringene referert i Børing (2004) viser negativ sysselsettingseffekt, noen viser ikke-signifikante effekter, og noen viser positive effekter – sammenliknet med det å være yrkeshemmet og ikke delta i tiltak – eller å delta i et annet tiltak. Flere av analysene av lønnstilskudd for yrkeshemmede viser positive sysselsettingseffekter. Dette er et tiltak som ligger nær opp til en ordinær jobb, og kan være forklaringen på at det ser ut til å ha god effekt (Børing 2005:70-72).

Reiersen (2004) presenterer en oppfølgingsundersøkelse av tidligere yrkeshemmede arbeidssøkere. Analysene er basert på Aetats registerdata og informasjon fra sluttmeldekort i 2. halvår 2002 med observasjoner for 10 500 tidligere yrkeshemmede arbeidssøkere. Sluttmeldekortene (svarprosent 69) viser at 31 prosent er i heltidsarbeid, mens 13 prosent er i deltidsarbeid på undersøkelsestidspunktet. Sysselsettingsandelen er økende med varighet i tiltak opp til 5 år, og andelen er lavest blant dem som ikke har deltatt i tiltak. Tidligere deltakere i *Lønnstilskudd* har høyest sysselsettingsandel (61 prosent), tett fulgt av deltakere i tiltakene *Utdanning* og *Midlertidig sysselsettingstiltak* (58 og 55 prosent). Sysselsettingsandelen varierer også med kjennetegn som kjønn, alder, tidligere utdanning, medisinsk diagnose, og bosted. En logistisk regresjon som kontrollerer for både disse og andre relevante forklaringsvariabler, bekrefter at tiltakstype har signifikant effekt på sannsynlig-

heten for å være sysselsatt, og at sysselsettingssannsynligheten er høyest for de som har deltatt i *Lønnstilskudd*.

Mens Lønnstilskudd og Utdanning fanger opp de relativt ressurssterke i målgruppen, er *Arbeid med bistand* et tiltak rettet mot yrkeshemmede arbeidssøkere med særskilt behov for tiltrettelegging og oppfølging. Arbeidstreningen foregår i realistiske bedriftsmiljøer, men den yrkeshemmede kan også få hjelp til kartlegging og avklaring av kompetanse, og til å finne en egnet arbeidsplass. Den individuelle bistanden gis av en egen tiltrettelegger, som også gir råd og veiledning til arbeidsgiver. For 2004 var det gjennomsnittlig 3000 deltakere i tiltaket *Arbeid med bistand*. Det kan gis bistand i inntil tre år. En stor andel benytter tiltaket i en kortere periode, eventuelt kjedet med andre tiltak. Målsettingen er at deltakeren skal inn i en ordinær jobb, og deretter beholde jobben på ordinære vilkår etter at bistanden opphører.

Tiltaket er evaluert flere ganger, blant annet av Spjelkavik et al. (2003), basert på intervjuer og samtaler med deltakere, arbeidsgivere og tiltretteleggere, samt sluttemeldkort for de som har avsluttet attføring. Analysene viser at de fleste av deltakerne er i jobb i tiltaksperioden. Selv om formålet er ordinært arbeid, brukes tiltaket også for avklaring av krav på uføretrygd, og mange av deltakerne går over på føretrygd. I følge sluttmeldkortene er 35 prosent i ordinært arbeid etter avsluttet attføring. Når deltakerne ikke i større grad lykkes i å komme i ordinært arbeid, reiser Spjelkavik et al. (2003) spørsmålet om forklaringen kan være at deltakerne får bistand i for kort tid etter at de er formidlet til en jobb.

Andreassen og Berg (2005) evaluerer tiltaket *Arbeid med bistand* på grunnlag av registerdata for deltakere som avsluttet tiltaket i 1998-2001 og følger dem fram til 2003; se også Econ (2004). Forløpsanalysene viser at bare en liten andel går over i ordinært arbeid i løpet av perioden på opp til 60 måneder etter endt tiltak. Etter 48 måneder har mer enn halvparten uførepensjon, om lag 20 prosent er i andre typer tiltak, mens bare 13 prosent er i ordinært arbeid. Andreassen og Berg (2005) finner at sjansen for å lykkes er større for dem som er lenge i tiltaket enn for dem som er i tiltaket en kort periode. Dette gir en viss støtte til hypotesen til Spjelkavik et al. (2003). Denne sammenhengen kan imidlertid også være et resultat av at tiltaket avsluttes tidlig når det er åpenbart at det ikke vil lykkes (Andreassen og Berg (2005:37)). Når Andreassen og Berg (2005) får lavere suksessrate enn Spjelkavik et al. (2003), er noe av forklaringen at førstnevnte bruker en strengere definisjon av sysselsetting. I tillegg kommer at førstnevnte ved beregning av suksessrate tar utgangspunkt i alle (tidligere) deltakere, mens sistnevnte tar utgangspunkt i (tidligere) deltakere som har avsluttet attføringen.

Ordinær utdanning er det mest brukte tiltaket for yrkesrettet attføring; mer enn 40 prosent av alle som deltar i tiltak for yrkeshemmede, deltar i ordinær utdanning (gjennomsnittlig mer enn 25 000 personer). I en effektanalyse av utdanning som attføringstiltak basert på registerdata for tiltaksdeltakere 1996-

1999 med en resultatperiode 2000-2002, finner Bergsgard og Løyland (2004) at mer enn halvparten av deltakerne er sysselsatt i den påfølgende treårsperioden – for kortere eller lengre tid. Effekten av *Utdanning* som attføringstiltak er om lag den samme som for tiltaket *Lønnstilskudd*. Sysselsettingseffekten av utdanning øker med varighet av utdanning (opp til 4 år).

Bergsgard og Løyland (2004) har også gjort en analyse av beslutningsprosessen basert på intervju og spørreskjema rettet mot brukere og saksbehandlere. Begge grupper er svært positive til utdanning som attføringstiltak. Praktisk talt alle brukerne er meget motiverte og vurderer utdanning som svært nyttig. Noen av saksbehandlerne (om lag en fjerdedel) mener universitets- og høyskoleutdanning blir brukt for mye som attføringstiltak. Av disse igjen mener mer enn halvparten at utdanning som tiltak framstår som subsidiering – der andre må ta opp lån. En tilsvarende andel mener høyere utdanning har liten effekt på jobbsannsynligheten (Bergsgard og Løyland 2004:34-45).

Funksjonshemmet og arbeidstaker

En kartlegging av arbeidsmarkedssituasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere i 2002 viser at mange av de som ikke har jobb, ønsker å jobbe. Likevel er det relativt få som kontakter Aetat. Analysen presentert i Econ (2003c) er basert på spørreundersøkelser rettet mot de nevnte målgruppene, basert dels på medlemsregistre og oversikt over brukere av hjelpemidler (rullestoler), og dels på Aetats registre over personer som har vært på attføring. Resultatene for disse tre spesielle gruppene sammenliknes med tilsvarende resultater for funksjonshemmede hentet fra tilleggundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsen 2002 (Statistisk sentralbyrå).

Mens sysselsettingsandelen i befolkningen er 77 prosent, er det 23 prosent blant rullestolbrukere, 44 prosent blant synshemmede og 67 prosent blant hørselshemmede; AKU viser 47 prosent for funksjonshemmede. Blant de sysselsatte i de tre målgruppene, er det mange som arbeider deltid. Blant de *ikke* sysselsatte er det mange som ønsker å jobbe: mer enn halvparten blant synshemmede og rullestolbrukerne, og nesten halvparten blant hørselshemmede. Blant de som ønsker arbeid men som ikke har arbeid, har bare om lag en tredel kontaktet Aetat. Mange sier at de ikke har behov for slik kontakt, eller at de tror Aetat ikke har noe å tilby dem. Aetats tilbud til arbeidssøkere med redusert funksjonsevne synes lite kjent for disse målgruppene.

Blant de som har vært på yrkesrettet attføring i regi av Aetat, svarer mer enn halvparten at Aetat hadde *svært eller nokså god forståelse* for deres behov på grunn av funksjonshemmingen. Synshemmede er minst fornøyd med bistanden fra Aetat, rullestolbrukerne er mest fornøyd. Blant de som ikke er i jobb etter attføringen, er det mange som mener arbeidsgivers motvilje mot tilrettelegging er en hovedårsak; særlig blant rullestolbrukerne. Kartleggingen indikerer at Aetat har en utfordring i forhold til å gjøre sitt tilbud bedre kjent

for funksjonshemmede. Den viktigste barrieren mot økt sysselsetting blant funksjonshemmede synes likevel å være mangel på tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidssituasjon. På dette området synes det behov for en mer samordnet innsats fra arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, og mer vilje hos arbeidsgiverne (Econ 2003c:6).

IA-virksomhetene

En viktig del av grunnlagsmaterialet for partenes midtveisevaluering i 2003, var en studie av 16 IA-virksomheter gjennomført av Econ Analyse (Econ 2003a). Studien er basert på intervju med nøkkelpersonell i de utvalgte virksomhetene og med virksomhetenes kontaktperson ved arbeidslivssentrene, samt en spørreundersøkelse rettet mot de ansatte.

Nesten alle de 16 virksomhetene inngikk en samarbeidsavtale om IA ut fra et ønske om å redusere sykefraværet (særlig langtidsfraværet) eller å holde det lavt, og hadde satt seg mål om dette. Om lag halvparten hadde opplevd en nedgang i sykefraværet i 2003, men informantene var forsiktige med å fastslå at dette var en effekt av samarbeidsavtalen. Det var stor grad av enighet om at det å bli en IA-virksomhet, kunne ha betydelige konsekvenser både for personalforvaltningen og for helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. IA-avtalen ga virksomhetene verktøy for å jobbe med sykefraværet, blant annet opplegg for en god dialog mellom sykemeldt arbeidstaker og nærmeste leder, funksjonsvurdering med sikte på arbeidsrelatert aktivitet i sykemeldingsperioden, og gode rutiner for oppfølging av den sykemeldte. Undersøkelsen blant de ansatte bekrefter at det hadde skjedd endringer i oppfølgingen av de sykemeldte.

Blant de 16 virksomhetene er det svært få som hadde satt seg mål knyttet til IA-avtalens delmål 2 og delmål 3. To virksomheter begrunnet samarbeidsavtalen med at de ønsket å legge til rette for å holde på nøkkelmedarbeidere som nærmet seg pensjonsalder (delmål 3). En annen virksomhet hadde fokus på IA-avtalens delmål 2 fordi den ville bli økonomisk rammet når medarbeidere blir uføre som følge av yrkesskade, fordi de vil ha krav på ytelse fra virksomhetens pensjonskasse.

I denne undersøkelsen fra 2003 heter det: «Det er slående at målene for alle virksomhetene utelukkende handler om å ta vare på egen ansatte. Ingen har som mål å rekruttere flere seniorer eller personer med redusert funksjonsevne» ...

Det er lite trolig at IA-virksomhetene vil utmerke seg spesielt ved å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Det må ses i sammenheng med at samarbeidsavtalen er en avtale mellom ledelse og ansatte i virksomhetene (og trygdeetaten). De føler ikke nødvendigvis noen forpliktelser overfor personer som ikke er ansatt. Arbeidet blant langtidssykemeldte kan bidra til å forhindre overgang til uføretrygd blant egen ansatte. (Econ 2003a: 5)

En oppfølgingsstudie av de samme bedriftene to år etter - i 2005, viser at delmålene 2 og 3 fremdeles har liten oppmerksomhet (Econ 2005). Som ved inngåelsen av samarbeidsavtalen, rapporterer alle bedriftene at sykefraværarbeidet er det klart viktigste; de to andre målene har en viss betydning. Noen av virksomheten har satt seg mål knyttet til IA-avtalens delmål 2, og noen har tiltak som kan være egnet til å holde på egne ansatte med redusert funksjonsevne. Tre virksomheter lager statistikk eller kontrollerer egen måloppnåelse på dette området – for egne ansatte. Én av virksomhetene har rekruttert én person med redusert funksjonsevne de siste to årene. Her har lederen en uttalt filosofi om å bidra til fellesskapet, ansettelsen var ikke et resultat av IA-avtalen (Econ 2005:91).

I tillegg til intervju med representanter for ledelsen og de tillitsvalgte, er det gjort en spørreundersøkelse rettet mot de ansatte. Flere av bedriftene har ansatte som rapporterer redusert funksjonsevne (11 prosent av alle ansatte). Men virksomhetene er lite aktive når det gjelder å rekruttere personer med redusert funksjonsevne. I 2005-rapporten oppsummeres dette slik:

Rekruttering av personer med redusert funksjonsevne er nærmest ikke-eksisterende, og har i alle fall ikke økt som følge av IA-avtalen. Flere av virksomhetene har som et resultat av IA-avtalen snarere blitt mer bevisste på å ikke rekruttere personer med svak helse. Årsaken er dels at de frykter sykefraværet skal øke, dels at de nå tar mer ansvar og tilrettelegger mye for egen ansatte, og ikke ønsker å påta seg ansvar for flere. (Econ 2005:5)

I begge undersøkelsene kartlegges bi-effekter av samarbeidsavtalen om IA. Særlig i den første, men også i den andre undersøkelsen er det mange av informantene (på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden) som sier at avtalen skaper et bedre samarbeidsklima, større oppmerksomhet og verdsetting av ansatte, økt trivsel og mer fornøyde medarbeidere. Ingen nevner negative bi-effekter, med unntak av at det i 2005-undersøkelsen kommer fram en viss bekymring for at det blir enda vanskeligere for personer med redusert funksjonsevne å komme inn på arbeidsmarkedet (Econ 2005:93).

Olsen (2005) presenterer resultater fra en studie fokus på rekruttering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne - med utgangspunkt i 9 IA-virksomheter (se også Olsen og Vangstad 2004). Det empiriske materialet er basert på informantintervjuer med virksomhetsledere, tillitsvalgte, og IA-kontakter, samt arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Intervjuene (høsten 2003) viser at IA-avtalens delmål 2 er relativt svakt forankret i virksomheten. Delmål 2 er lite synlig og sjelden tema på ledermøter og i møter mellom ledelsen og de ansatte. I de virksomhetene der det har vært en viss aktivitet knyttet til IA-avtalens delmål 2, er det langt vei personavhengig.

Olsen og Vangstad (2004) påpeker at for å lykkes med delmål 2 må ledelsen og medarbeiderne *se* arbeidstakeren med redusert funksjonsevne, ved-

kommende må bli tatt i mot på en positiv måte og integreres. Økonomiske tilskudd synes nødvendige i en prøveperiode – for å redusere bedriftens risiko, og veie opp for ledelsens (og de ansattes) forestillinger om at det er ikke er lønnsomt å ansette personer med redusert funksjonsevne. Arbeidssøkeren må imidlertid være grundig klarert på forhånd når det gjelder kompetanse, arbeidsevne. Det som hindrer suksess er ledelsens (bedriftens) manglende erfaring med denne typen arbeidssøkere kombinert med fordommer og negative forestillinger. Og videre: at IA-avtalens delmål 2 er dårlig forankret i ledelsen, og at arbeidet med sykefravær overskygger delmål 2. Virksomhetene har for lite informasjon om tilskuddsordninger, og mange ser en mulig konflikt mellom delmål 1 og delmål 2.

Resultatene presentert i Olsen (2005) og Olsen og Vangstad (2004) bekrefter langt på vei resultatene i Econ (2003a, 2005). Likevel konkluderes det langt mer optimistisk enn Econ (2003a, 2005):

Oppsummert vil vi si at det er et potensial i IA-konseptet for delmål 2 – men dette potensialet er fortsatt relativt utnyttet. Det er behov for betydelig holdningsskapende arbeid i virksomhetene, supplert med mer målrettet informasjon om tilgjengelige økonomiske virkemidler.» Olsen (2005:139).

2.5 Hvorfor er det så vanskelig å estimere effekter av IA-avtalen?

I denne rapporten presenteres analyser av arbeidet med IA-avtalens delmål 2 fram til våren 2005 basert dels på foreliggende studier, utredninger og datasett, og dels på nye data og undersøkelser. Formålet er å få belyst hvordan Aetat lokal, arbeidslivssentrene og IA-virksomhetene arbeider med delmål 2, utviklingen i dette arbeidet og hva de har oppnådd, samt hvordan disse tre sentrale aktørene samarbeider. Vi utnytter data fra flere kilder og bruker både kvalitative og kvantitative analyseteknikker.

Vi drøfter også den mer grunnleggende problemstillingen, om IA-avtalen *har hatt en positiv effekt* på sysselsettingen blant personer med redusert funksjonsevne, dvs. om det er oppnådd resultater i forhold til delmål 2 som ikke ville vært oppnådd uten den ekstraordinære innsatsen som IA-avtalen representerer, og uten virkemidlene knyttet til avtalen. Det idealtypiske opplegget for en analyse av denne problemstillingen er å spesifisere en presis nullhypotese (for eksempel: IA-avtalen har ikke ført til økt sysselsetting), og en like presis alternativ hypotese (for eksempel: IA-avtalen har ført til økt sysselsetting), for deretter å gjennomføre en statistisk test. Testen har to mulige utfall: Vi kan komme fram til at nullhypotesen må forkastes, og at den alternative hypotesen blir stående. Eller vi kan konkludere med at nullhypotesen ikke kan

forkastes. Et slikt utfall sier lite om den alternative hypotesen; den er ikke nødvendigvis feil.

Siden IA-avtalen er så mangt – alt fra medieomtale av problemstillingen til det at noen virksomheter benytter seg av spesifikke tiltak forbeholdt IA-virksomheter – er det vanskelig å sette opp en testbar hypotese som fanger opp og identifiserer eventuelle effekter. Mest sannsynlig har IA-arbeidet påvirket hele arbeidslivet i Norge, men selvsagt noen virksomheter (IA-virksomhetene) mer enn andre. Dette gir rom for å bruke både tidsvariasjon og tverrsnittsvariasjon til å avdekke mulige effekter.

(a) For eksempel kan den samlede effekten av IA-arbeidet fanges opp ved en sammenlikning av indikatorer for sysselsettingssituasjonen i Norge for personer med redusert funksjonsevne i dag – etter at avtalen har virket i nesten fire år – med situasjonen før IA-avtalen. Andel sysselsatte blant personer med redusert funksjonsevne, er en nærliggende indikator. Ved en slik sammenlikning bør det imidlertid kontrolleres (justeres) for andre endringer som har skjedd i den samme perioden og som kan ha vært av betydning for personer med redusert funksjonsevne, for eksempel: størrelse og sammensetning av gruppen, helse og funksjonsnivå, tilgang på alternative aktiviteter og forsørgingskilder, samt endringer i arbeidslivet når det gjelder arbeidsoppgaver, organisering av arbeidet, lønns- og arbeidsbetingelser. En slik kontroll (betinget variasjon) er metodisk krevende, men likevel nødvendig for å kunne si med sikkerhet at eventuelle endringer er en effekt av IA-avtalen.

(b) Tilsvarende kan endringer over tid for hver enkelt virksomhet si noe om mulige effekter av å inngå en samarbeidsavtale om IA. Man kan for eksempel ta for seg alle – eller et utvalg av – IA-virksomheter og sammenlikne frekvensen av nyrekruttering av arbeidssøkere med redusert funksjonsevne og frekvensen av uføretrygning av ansatte, før og etter inngåelse av samarbeidsavtalen om IA. Også i dette tilfellet bør det kontrolleres for andre endringer over tid (enn IA-avtalen) som kan være av betydning for de samme frekvensene, for eksempel en generell nedbemanning (eller nyrekruttering). Et tilleggsproblem for denne analysen er at både nyrekruttering og uføretrygning forekommer relativt sjelden på hver enkelt virksomhet, slik at det blir lite variasjon i data – hvis man da ikke har observasjoner over mange år både før og etter avtalen. Det vil være større variasjon i *beholdningen* av ansatte med redusert funksjonsevne. Uten datering på ansettelsesforholdet vil dette være en mindre treffsikker indikator for en mulig effekt av IA-avtalen enn rekruttering og avgang.

(c) Med virksomhetsdata kan man også utnytte tverrsnittsvariasjon for å studere effekter av å inngå samarbeidsavtale om IA. Her er poenget å sammenlikne virksomheter med IA-avtale og virksomheter uten IA-avtale – på samme tidspunkt eller i den samme periode. Også her kan man bruke frekvensen av nyrekruttering av arbeidssøkere med redusert funksjonsevne og frekvensen av uføretrygning av ansatte som indikatorer. Begge grupper av virk-

somheter vil ha vært utsatt for den generelle IA-politikken, men bare den ene gruppen har hatt tilgang til rådgivningen og tiltakene som er forbeholdt virksomheter med egen IA-avtale (samarbeidsavtalen). For å kunne si med en viss sikkerhet at eventuelle forskjeller mellom de to gruppene av virksomheter er en effekt av samarbeidsavtalen om IA, bør det justeres for andre forskjeller mellom virksomhetene (enn IA-avtalen) som kan ha vært av betydning for utfallet (de to frekvensene).

Hovedpoenget her er at det å inngå en samarbeidsavtale om IA, ikke er eksogen eller tilfeldig hendelse for virksomheten, men et resultat av en målrettet beslutning. De som velger å bli en IA-virksomhet, er forskjellige fra de som velger å stå utenfor. Og disse forskjellene kan være av betydning for både nyrekruttering og det å holde på egne ansatte med redusert funksjonsevne. Dette fenomenet kalles seleksjon, og setter store krav til data og metode når man skal identifisere effekter.

(d) Med paneldata for virksomheter kan man kombinere variasjon over tid og variasjon på tvers for å si noe om mulige effekter av samarbeidsavtalen om IA. For analyseopplegget nevnt under (b) overfor ble det forutsatt en kontroll for «andre endringer over tid av betydning ...». Med paneldata kan vi utnytte informasjon om Ikke-IA-bedrifter som en slik kontroll. Anta at det skjer endringer i rammebetingelsene som i tid faller sammen med inngåelse av samarbeidsavtalen om IA, endringer som er av betydning for frekvensen av nyrekruttering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne og uføretrygning. Dersom effekten av disse endringene er de samme for IA-virksomheter som for Ikke-IA-virksomheter, vil forskjeller i endring over tid mellom disse to gruppene av virksomheter si noe om effekten av å inngå en samarbeidsavtale. Men fremdeles gjenstår det å kontrollere for eventuelle forskjeller mellom de to gruppene av virksomheter som kan være av betydning for utfallet.

I de kvantitative analysene i denne rapporten benyttes ulike teknikker, men i hovedsak tverrsnittsvariasjon mellom virksomheter (type c). Noen av analysene er basert på enkle sammenlikninger av gjennomsnittstall, andre er basert på multivariate regresjonsteknikker, med og uten kontroll for seleksjon.

I første del av kapittel 4 (avsnitt 4.2) presenterer vi tidsseriedata fra Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelser, som gir grunnlag for analyser av type (a). I tillegg til utvikling over tid i totalt antall sysselsatte med funksjonshemming, ser vi på antall sysselsatte etter om arbeidsgiver har IA-avtale eller ikke, og i så fall når den ble inngått; analysetype (c). Denne variasjon på tvers mellom virksomheter med og uten IA-avtale utnyttes også i en analyse av ulike grupper av funksjonshemmede arbeidstakere. I andre del av kapittel 4 (avsnitt 4.3) bruker vi data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003, som også gir informasjon om variasjon mellom virksomheter – med og uten IA-avtale, og dermed grunnlag for analyser av type (c). Det samme materialet gir også paneldata for individer, som vi utnytter i en analyse av sannsynligheten

for at arbeidstakere som også mottar uførepensjon skal forbli i arbeidslivet – avhengig av om virksomheten har en IA-avtale eller ikke; analysetype (d).

I kapittel 5 analyseres data fra en spørreundersøkelse blant IA-virksomheter våren 2005. Materialet gir ikke tidsserieobservasjoner av IA-virksomhetene. Vi kan derfor ikke gjøre en effektanalyse i streng forstand av type (b). Datamaterialet inneholder imidlertid informasjon om når IA-avtalen ble inngått, egenrapportering om endringer over tid (antall ansatte med redusert funksjonsevne), og respondentenes egne oppfatninger om effekter av IA-arbeidet. Dette utnyttes i analyser av mulige effekter av IA-avtalen, tilsvarende analysetype (c).

IA-avtalen og funksjonshemmede i norsk arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er en rammeavtale inngått på sentralt nivå mellom regjeringen og partene i arbeidslivet (alle de store organisasjonene på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har tiltrådt avtalen). Et overordnet mål for IA-avtalen er et arbeidsliv med plass for alle som kan og vil jobbe, ved at forholdene legges til rette for at også personer med redusert yteevne skal kunne være yrkesaktive. Arbeidsplassen er en hovedarena for satsningen – og da særlig det arbeidet som gjøres i IA-virksomhetene. Dette er virksomheter som har inngått en samarbeidsavtale med trygdeetaten og blitt en inkluderende arbeidslivsvirksomhet. Avtalen forplikter virksomheten – ledelsen og de ansatte – blant annet til å hindre utstøting av ansatte med redusert funksjonsevne.

I dette kapittelet utnytter vi store datasett med informasjon om arbeidstakere og deres arbeidsplass for å studere i hvilken grad IA-virksomheter i større grad enn andre virksomheter lykkes i å rekruttere og holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Analysene i avsnitt 3.2 er basert på data fra *Arbeidskraftundersøkelsene* (AKU) med tilleggsspørsmål knyttet til funksjonshemming. Analysene i avsnitt 3.3 er basert på data fra *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003* (ABU2003) blant norske virksomheter med mer enn 10 ansatte. Data er beskrevet mer detaljert i avsnitt 3.1.

AKU (i regi av Statistisk sentralbyrå) gir nivå-tall og tidsserier som er representative for den norske befolkningen, både når det gjelder arbeidsstyrke-status og funksjonshemming (Bø 2003, 2004). Koblet mot virksomhetsinformasjon gir AKU også informasjon om virksomhetenes rekruttering av funksjonshemmede. I avsnitt 3.2 bruker vi AKU-data til å svare på spørsmålet om virksomheter tilknyttet IA-avtalen rekrutterer relativt flere funksjonshemmede enn virksomheter som ikke er tilknyttet IA-avtalen. Vi vil også se om rekrutteringen varierer med hvilken type tilpasning av arbeidet som er gjort for den funksjonshemmede.

ABU2003 (se Holth 2003) gir nivå-tall som er representative for arbeidstakere og virksomheter med mer enn 10 ansatte, og gir informasjon om forde-

lingen av ansatte med en funksjonshemning som krever vesentlig tilrettelegging av arbeidet. ABU2003 gir også informasjon om uførepensjon blant arbeidstakere som har vært ansatt i en ABU-virksomhet.

I avsnitt 3.3 bruker vi ABU2003 til å vise hovedtall for andel arbeidstakere med funksjonshemning i forhold til sentrale virksomhetskjennetegn som for eksempel IA-avtale, sektor, næring, virksomhetsstørrelse. Vi utnytter også ABU-materialet i regresjonsanalyser.

For det første ser vi nærmere på hvor mye IA-avtalen betyr for sysselsettingen av funksjonshemmede. Her gir ABU2003 bare tverrsnittsinformasjon, og er dermed ikke umiddelbart egnet til å avdekke kausale sammenhenger. Det er ikke en tilfeldig prosess som leder til at en virksomhet inngår en IA-avtale, det skjer ved seleksjon. Den beste løsningen på seleksjonsproblemet er å utnytte variasjon over tid. Våre data tillater ikke dette, men vi forsøker å løse seleksjonsproblemet med statistiske metoder.

For det andre analyserer vi sammenhengen mellom risikoen for at arbeidstakere som også mottar uføretrygd trekker seg ut av arbeidsmarkedet – og det at arbeidsgiver er tilknyttet IA-avtalen. ABU-materialet gir muligheter til å følge ansatte som også mottar uførepensjon over tid, og vi kan se om virksomheter som er tilknyttet IA-avtalen er dyktigere til å holde *uføre arbeidstakere* i arbeidsmarkedet enn virksomheter som ikke er tilknyttet IA-avtalen.

Intervjuet som analysene på virksomhetsnivå er basert på, er utført våren 2003. I analysene på individnivå måles «etter-perioden» 2001, 2002 og 2003 (frem til 15.mai). I disse årene er det relativt få av IA-virksomheter som har inngått avtale, og mange av dem har ikke begynt IA-arbeidet. Vi kan derfor ikke forvente særlig sterke effekter av IA-arbeidet innenfor samarbeidsavtalen for den enkelte virksomhet. Eventuelle effekter som påvises i den empiriske analysen kan imidlertid avspeile en forskjell i arbeidsmiljø, arbeidsorganisering og ledelse / holdninger mellom virksomheter som seinere kommer til å bli en IA-virksomhet, og virksomheter som ikke kommer til å bli IA-virksomhet innen våren 2003.

3.1 Datamaterialet

Vi utnytter data fra to kilder: *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003* (ABU2003) som ble gjennomført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Institutt for samfunnsforskning, og Statistisk sentralbyrås årlige *Arbeidskraftsundersøkelser* (AKU) med tilleggundersøkelse om funksjonshemmede.

AKU

er en spørreundersøkelse (intervju) hvor personer i alderen 16-74 år spørres om forhold relatert til deres arbeidsmarkedstilknytning. Bruttoutvalget i AKU er for tiden 24 000 personer hvert kvartal. Tilleggsundersøkelsene om funksjonshemning (gjennomført 4. kvartal 2000, 2. kvartal 2002, 2003 og 2004, 4. kvartal 2004 og 2. kvartal 2005), rettes kun til dem som er mellom 16-66 år gamle og som blir intervjuet direkte. Om lag 86 prosent av personene i AKU mottar dermed spørsmål om funksjonshemning (som blir stilt til slutt i intervjuet).

Omfanget av tilleggs spørsmålene har variert over tid; hovedspørsmålene gjentas imidlertid og gir grunnlag for tidsseriestatistikk. Våre analyser er basert på AKU 4. kvartal 2004 der tilleggsundersøkelsen var relativt omfattende. Vi utnytter svar på følgende seks spørsmål:

1. Med funksjonshemning menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- eller skrivevansker, bevegelseshindringer, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet. Har du etter din mening en funksjonshemning?
2. Mottar du i dag noen form for økonomiske ytelser eller stønader som følge av funksjonshemningen, i tilfelle hvilke?
3. Er din arbeidssituasjon tilpasset din funksjonshemning i form av endringer i arbeidsoppgavene?
4. Er din arbeidssituasjon tilpasset din funksjonshemning i form av endringer i arbeidstiden?
5. Er det gjort noen fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen for eksempel ved bruk av ulike hjelpemidler?
6. Oppstod din funksjonshemning før eller etter at du begynte i nåværende jobb?

SSB har koplet AKU til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregistrene. SSB mottar i tillegg opplysninger om virksomhetenes IA- status og når inngåelse av IA-avtalen ble registrert fra Rikstrygdeverket. Dette kobles til Arbeidstakerregisteret for det aktuelle kvartalet med virksomhetens organisasjonsnummer som koblingsnøkkel. Dermed kan SSB relatere AKU til virksomhetenes tilknytning til IA-avtalen. Rundt 84 prosent av de AKU ansatte har på denne måten fått påkoblet opplysninger om hvorvidt de jobbet i en IA-virksomhet og registreringstidspunktet for inngåelse av eventuell IA-avtale.⁶ Kvartalsfilene fra

6. I tabellene hos Olsen og Næsheim (2005) er de resterende arbeidstakerne som dermed har uoppgitt på denne variabelen, fordelt forholdsmessig på IA-/Ikke-IA-avtale. Enhetene i

AKU (2. kvartal 2003, 2. kvartal 2004, 4. kvartal 2004) har blitt koblet mot RTVs register over IA-virksomheter på ulike tidspunkt.⁷

Gjennom å vekte med trekkssannsynligheten (oppblåsning) vil AKU gi et representativt bilde av nivåfall for arbeidsmarkedet i Norge. Ved vektingen tas det også hensyn til at tilleggsspørsmålene ikke blir stilt til alle personer i AKU.

ABU2003

er en intervjuundersøkelse blant mer enn 2300 ledere for virksomheter i privat og offentlig sektor med mer enn 10 ansatte (Holth 2003). Intervjumaterialet er deretter tilkoplede administrative registerdata om virksomhetene og deres ansatte (Torp red. 2005). Virksomheter med mer enn 10 ansatte utgjør kun 20 prosent av virksomhetspopulasjonen, men de sysselsetter 80 prosent av alle sysselsatte. Store virksomheter er oversamplet (men dette er det tatt hensyn til ved vekting), for eksempel er alle virksomheter med mer enn 300 ansatte med i undersøkelsen. Virksomhetene sysselsetter totalt over 300 000 arbeidstakere. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2003, og nesten 80 prosent besvarte undersøkelsen.

På samme måte som utvalgsundersøkelser som AKU, kan si noe om det totale sysselsettingsnivået i Norge, kan utvalgsundersøkelsen ABU2003 vektet til å gi representative aggregerte nivåfall i Norge for populasjonen av virksomheter med mer enn 10 ansatte og deres ansatte.

I analysene utnytter vi svar på spørsmål om funksjonshemming blant de ansatte og om tilslutning til IA-avtalen. Daglig leder (eller personalansvarlig) spørres om:

1) Hvor mange av de ansatte i virksomheten har redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet? (vesentlig = bygningsmessige endringer (rullestolbrukere), hjelpemidler som støttes av det offentlige osv.)

2) Er virksomheten tilsluttet avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA), dvs. har virksomheten undertegnet en samarbeidsavtale med trygdekontoret og blitt en såkalt inkluderende arbeidslivsvirksomhet?

AKU som ikke får kobling mot IA-registeret dupliseres, slik at hvert IO delvis teller som IA-ansatt og delvis som ikke IA-ansatt. Alle disse IO'ne gis oppblåsningsfaktor bl.a. slik at forholdet mellom IA-ansatte og ikke IA-ansatte opprettholdes.

7. AKU 2. kvartal 2003 er tilkoplede IA-status juni 2003. AKU 2. kvartal 2004 er tilkoplede IA-status desember 2003, men tallene i Bø (2004) gjelder kun for ansatte i virksomheter med uendret status fra juni 2003. AKU 4. kvartal 2004 er tilkoplede juni 2003 og juni 2004 for å kunne studere endringer.

Kun 2,2 prosent av totalt 2358 ledere unnlater å besvare spørsmålet om IA-tilknytning. Kun 4,8 prosent av lederne unnlater å svare på spørsmål 1) eller 2).

I regresjonsanalysene, der vi forsøker å rendyrke sammenhengen mellom IA-avtale og andel ansatte med redusert funksjonsevne ved å kontrollere for andre kjennetegn ved virksomhetene, utnytter vi i tillegg svar på spørsmål om blant annet: andelen PC-brukere i virksomheten (teknologinivåindikator), behov for bemanningsreduksjoner i fremtiden, rekrutteringssituasjonen siste 2 år, nåværende konkurranseforhold og produktetterspørselen. Videre bruker vi registerbasert informasjon om antall ansatte, utdanningsnivå, kvinneandel blant ansatte, andel fagorganiserte og sykefravær. Se vedlegg til kapittel 4 for flere detaljer.

ABU-materialet gir også informasjon om uførepensjon for hver enkelt arbeidstaker. Dette utnytter vi i analysene på *individnivå* av mobilitet ut av arbeidsmarkedet på individnivå. Vi vet hvilke ansatte som mottar uførepensjon. For å være helt sikre på at uførheten skal være avklart før beslutningen om å trekke seg ut av arbeidslivet (slutte som arbeidstaker) blir tatt, krever vi at for å bli klassifisert som *ufør med jobb* i et gitt år, må ha en aktiv jobb det samme året, må motta uførepensjon samme år og må ha mottatt uførepensjon også året før. For å inngå i analysen må de uføre ansatte også ha en troverdig lønn og ikke ha manglende informasjon på noen av variablene som inngår i analysen. I perioden 1996-2003 utgjør denne populasjonen 24549 observasjoner av 9344 personer tilknyttet 1417 virksomheter.⁸

Denne populasjonen sammenliknes med en sammenligningsgruppe som trekkes tilfeldig blant de ikke-uføre i hver virksomhet, med en frekvens som tilsvarer antall uføre.⁹ Grunnet manglende informasjon knyttet til enkelte variabler faller observasjoner av 568 personer tilknyttet 147 virksomheter bort.¹⁰ Sammenligningsgruppen består dermed av 27683 observasjoner av 8776 personer tilknyttet 1270 virksomheter. Totalt i analysene utnyttes 52232 observasjoner.

I analysene kontrolleres det for individuelle kjennetegn som kjønn, alder, utdanning, arbeidstid, fagforeningsmedlemskap osv. samt kjennetegn ved jobben og virksomheten (næring, lønnsnivå, sykefravær osv.). I disse analyse-

8. I disse analysene ekskluderes ansatte (uføre eller ikke-uføre) som har flere jobbforhold i perioden. Blant de uføre ansatte berører dette 68 personer tilknyttet 8 virksomheter. Analysene er også testet ut inklusive de som har flere jobbforhold i perioden. Dette gir ingen kvalitative forskjeller, utover at alle effekter rapportert senere blir ikke-signifikante.

9. Hvis vi for eksempel i virksomhet A har 2 uføre, så trekkes 2 ikke-uføre blant de andre ansatte i virksomhet A.

10. Vi vurderer dette frafallet som såpass lite at dette ikke vil berøre de kvalitative konklusjonene i analysene. Vi har også testet hvor sensitive resultatene er for valg av sammenligningsgruppe, dvs. vi har utført analysene med et nytt utvalg ikke-uføre ansatte. Dette gir ingen kvalitative endringer.

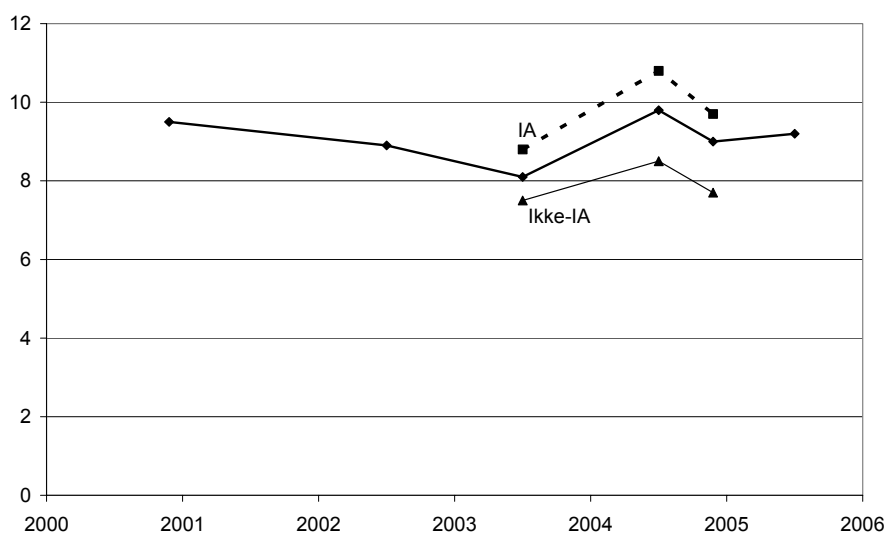
ne er ABU-materialet supplert med opplysninger om alle jobbforhold 1995-2003 i Norge i den samme perioden, slik at vi kan inkludere landsrepresentative, næringsrepresentative og regionale mål på lønnsnivå og lønnsspredning. Se vedlegg til kapittel 4 for flere detaljer.

3.2 Sysselsetter og rekrutterer IA-virksomheter flere funksjonshemmede?

Dette avsnittet rapporterer resultatene fra analysene basert på AKU. Vi ønsker å besvare to spørsmål: (a) sysselsetter og (b) rekrutterer IA-virksomheter flere funksjonshemmede enn Ikke-IA-virksomheter?

Figur 3.1 er basert på SSBs tall over utviklingen i antall sysselsatte og sysselsatte funksjonshemmede i perioden 2000 til 2.kvartal 2005 (se tabell 3a i vedlegget). Vi ser at målt som andel av sysselsatte, ligger funksjonshemmedes andel rundt 9 prosent. Figuren viser også de tilsvarende andelen for henholdsvis ansatte i virksomheter som er med i IA-avtalen (IA-virksomheter) og ansatte i virksomheter som ikke er med i IA-avtalen (Ikke-IA).

Figur 3.1 Sysselsatte funksjonshemmede som andel av alle sysselsatte 2000-2005. Prosent.



Note: Ingen tall for 2001. 2000 og 2004: 4. kvartal, 2002-2005: 2. kvartal.

Kilde: Figur basert på tall fra SSB og AKU, se også tabell 3a i vedlegg til kapittel 3.

Figuren viser en større andel funksjonshemmede blant de ansatte i IA-virksomhetene enn blant de ansatte i Ikke-IA-virksomhetene. Dette kan friste oss til å konkludere med at IA-virksomhetene rekrutterer flere funksjonshemmede enn andre virksomheter. Bø (2003, 2004) og Olsen og Næsheim (2005) tar imidlertid et viktig forbehold mot denne konklusjonen. Bø (2004:10) skriver:

... massen av IA-virksomheter (er) her alle som ved utgangen av juni 2003 hadde fått registrert inngåelse av en IA-avtale hos RTV. Det vil altså være en blanding av virksomheter med en ganske kort historie som IA-virksomhet og virksomheter med en lenger historie. Man kan derfor ikke forvente at tallene skal si noe om IA-virksomheter har en høyere andel funksjonshemmede enn andre virksomheter som følge av at disse har beholdt flere funksjonshemmede eller rekruttert flere med redusert funksjonshemmede etter inngåelse av IA-avtalen.

Ferske og erfarne IA-virksomheter

I dette avsnittet skal vi se nærmere på sammenhengen mellom andel funksjonshemmede og når (hvis overhodet) virksomhetene har inngått en samarbeidsavtale om IA. Vår hypotese er at desto lengre en virksomhet har vært en IA-virksomhet, desto større andel funksjonshemmede vil den ha rekruttert og desto større andel funksjonshemmede vil man finne ansatt i virksomheten. Tabell 3.1 viser hvordan andelen funksjonshemmede varierer mellom fire ulike grupper av virksomheter etter når de inngikk en IA-avtale for to ulike kvartaler av AKU (2. kvartal 2003 og 4. kvartal 2004). Betrakt først de to første kolonnene som angir status for AKU 2. kvartal 2003. Vi ser at IA-virksomhetene fremstår med en større andel funksjonshemmede enn Ikke-IA-virksomhetene, men her gjelder forbeholdet om hvor lenge virksomhetene har deltatt i avtalen.

Betrakt deretter de to siste kolonnene som angir status for AKU 4. kvartal 2004. Her har vi splittet virksomhetene opp ettersom om de har deltatt i avtalen siden før juni 2003, blitt deltakere mellom juni 2003 og juni 2004, eller ikke blitt deltaker innen utgangen av juni 2004. Vi ser at tabellen gir en viss støtte for hypotesen om at andelen funksjonshemmede øker med hvor lenge virksomhetene har deltatt i avtalen. Mens andelen funksjonshemmede i virksomheter som ikke deltar i IA-avtalen kun er 7,7 prosent, er den nærmere 9 prosent i virksomheter som har blitt deltaker i IA-avtalen mellom juni 2003 og juni 2004. Størst andel, nesten 10 prosent, finner vi blant virksomheter som har vært deltaker siden juni 2003. Forskjellene er imidlertid små, særlig mellom de to gruppene som deltar i IA-avtalen. I Bø (2003) angis en grovformel for usikkerhet, og denne antyder at forskjellen ikke er signifikant på 95-prosent signifikansnivå.

Tabell 3.1. Utvikling i antall ansatte og andel (prosent) funksjonshemmede etter når IA-avtale ble inngått. Estimerte populasjonstall, AKU 2. kvartal 2003 og 2004

	2. kvartal 2003		4. kvartal 2004	
	Ansatte i alt (i 1000)	Funksjonshemmede (i prosent)	Ansatte i alt (i 1000)	Funksjonshemmede (i prosent)
Ikke IA-avtale juni 2003	1329	7,5		
IA-avtale juni 2003	765	8,9	813	9,8
Ikke IA-avtale juni 2004			1067	7,7
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004			210	9,0

Note: Tabell basert på tabell 3b i vedlegget.

Kilde: Tall bearbejdet fra SSB og AKU (Bø 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005).

Arbeidstakere med varig og omfattende funksjonshemning

Hva kan AKU fortelle oss om forskjeller i *rekruttering* av arbeidstakere som allerede har en funksjonshemning mellom IA- og Ikke-IA-virksomheter? Vår hypotese er at desto lengre en virksomhet har hatt samarbeidsavtale om IA, desto dyktigere vil den være til å rekruttere arbeidstakere som allerede har en funksjonshemning på ansettelsestidspunktet (se spørsmål 6, avsnitt 3.1). En virksomhet som har IA-avtale lenge, vil i det minste hatt bedre tid til slik rekruttering enn en virksomhet som har hatt avtale en kort periode. Vi bør derfor observere flere rekrutterte funksjonshemmede desto lengre tid virksomheten har hatt IA-avtale.

I tillegg til nivå-tall for alle funksjonshemmede for 4. kvartal AKU 2004 viser tabell 3.2 nivå-tall for ulike grupper av funksjonshemmede, blant annet funksjonshemmede hvor *funksjonshemningen oppstod før ansettelsen (FA)*. Tabellen viser disse tallene for virksomheter karakterisert ved juni 2003 og juni 2004 – alt etter når virksomhetene har inngått en IA-avtale (hvis overhodet). Vi ser at ettersom tiden har gått, så har flere virksomheter inngått en IA-avtale (noe som kommer til syne ved at sysselsettingen faller for gruppen av virksomheter uten IA-avtale). Den tredje raden («nye») angir dermed nivå-tallene for de virksomhetene som har inngått IA-avtale i perioden mellom juni 2003 og juni 2004.

Tabell 3.2 viser også at mange funksjonshemmede ikke får, eller ikke krever, tilpasninger i arbeidssituasjonen (nesten 45 prosent). Kun drøye 13 prosent får fysisk tilrettelagt arbeidsplassen sin (24 000 av 181 000). Men blant funksjonshemmede som får fysisk tilrettelagt arbeidsplassen, er nesten 88 prosent med en funksjonshemning som oppstod før ansettelsen (21 000 av 24 000).

Tabell 3.2. IA-avtalen og rekruttering av funksjonshemmede. Arbeidstakere uten funksjonshemning (IF), funksjonshemmede arbeidstakere (F) og herav arbeidstakere hvor funksjonshemningen oppstod før ansettelsen (FA). Funksjonshemmede arbeidstakere med og uten tilpasning av arbeidssituasjonen. Estimerte populasjonstall, 1000 personer, AKU 4. kvartal 2004

Virksomhetstype: Funksjonshemning/ IA-avtale	Totalt			IA-avtale			Ikke-IA-avtale		
	IF	F	FA	IF	F	FA	IF	F	FA
<i>Alle typer funksjonshemning</i>									
2003, juni	1910	181	101	733	80	44	1177	100	57
2004, juni	1910	181	101	924	99	54	986	82	46
Nye				191	19	10			
<i>Funksjonshemning uten tilpasning i arbeidssituasjonen</i>									
2003, juni		81	53		34	22		47	31
2004, juni		81	53		43	28		38	25
Nye					9	6			
<i>Funksjonshemning med tilpasning av arbeidsoppgavene</i>									
2003, juni		52	26		22	11		30	15
2004, juni		52	26		27	14		25	13
Nye					5	3			
<i>Funksjonshemning med tilpasning av arbeidstiden</i>									
2003, juni		43	20		23	10		20	10
2004, juni		43	20		26	12		17	8
Nye					3	2			
<i>Funksjonshemning med fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen</i>									
2003, juni		24	21		23	12		22	12
2004, juni		24	21		27	14		18	10
Nye					4	2			

Note: Kolonnehoder IF, F og FA angir henholdsvis ikke-funksjonshemmede (IF), funksjonshemmede (F) og personer med funksjonshemning før ansettelse (FA). Rader merket Nye angir ansatte på virksomheter som har inngått en IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004. Kilde: Tall bearbejdet fra SSB og AKU (BØ 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005). Legg merke til at det er mulig for flere typer tilpasninger i arbeidssituasjonen. Tallene for de ulike kategoriene tilpasning summerer seg derfor ikke til totaltallene.

Vi har også beregnet ansettelsesrater for ulike grupper funksjonshemmede for å studere hvordan den raten varierer etter hvor lenge virksomhetene har deltatt i IA-avtalen, blant annet for funksjonshemmede hvor *funksjonshemningen oppstod før ansettelsen* (FA, som utgjør om lag halvparten av alle ansatte med funksjonshemning). Også for denne gruppen er det en økning i ansettelsesraten med varighet av IA-avtalen. Med ansettelsesrate menes hvor stor andel denne gruppen av funksjonshemmede utgjør av alle ansatte i virksomheten. Tabell 3.3 viser disse ansettelsesratene; se siste kolonne (første kolonne viser denne gruppens andel av alle ansatte med funksjonshemning).

Tabell 3.3. IA-avtalen og rekruttering av arbeidstakere som har en funksjonshemming før ansettelsen (FA). Andel etter tilpasning av arbeidssituasjonen. Prosent, AKU 4. kvartal 2004

	Andel med funksjonshemming før ansettelse	
	Prosent av alle funksjonshemmede	Prosent av alle ansatte
<i>Alle typer funksjonshemming</i>		
Ikke IA-avtale juni 2004	55,0	4,3
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004	56,1	4,7
IA-avtale juni 2003	52,6	5,4
<i>Funksjonshemming uten tilpasning i arbeidssituasjonen</i>		
Ikke IA-avtale juni 2004	65,8	2,4
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004	66,7	3,0
IA-avtale juni 2003	64,7	2,9
<i>Funksjonshemming med tilpasning i arbeidsoppgavene</i>		
Ikke IA-avtale juni 2004	52,0	1,3
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004	60,0	1,5
IA-avtale juni 2003	50,0	1,5
<i>Funksjonshemming med tilpasning av arbeidstiden</i>		
Ikke IA-avtale juni 2004	47,1	0,8
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004	66,7	1,0
IA-avtale juni 2003	43,5	1,3
<i>Funksjonshemming med fysisk tilrettelegging av arbeidsplassen</i>		
Ikke IA-avtale juni 2004	55,6	1,0
IA-avtale mellom juni 2003 og juni 2004	50,0	1,0
IA-avtale juni 2003	52,2	1,6

Note: Kilde: Tall bearbejdet fra SSB og AKU (Bø 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005).

Tabellen viser at for alle arbeidstakere som hadde en funksjonshemming før ansettelsen, er det en svak økning i ansettelsesraten for funksjonshemmede med varighet av IA-avtalen (de tre første linjene). Virksomhetene som har deltatt siden juni 2003 eller tidligere, har ansatt 5,4 prosent funksjonshemmede (som hadde funksjonshemmingen før ansettelsen). Virksomheter med avtale inngått mellom juni 2003 og juni 2004 har 4,7 prosent. Virksomheter som ikke deltar i IA-avtalen, har lavest ansettelsesrate med 4,3 prosent.

Kan vi fra dette slutte at IA-avtalen fungerer som tilsiktet når det gjelder rekruttering av funksjonshemmede? Ikke umiddelbart. For det første er forskjellene som tabell 3.3 avdekker, små og ikke signifikante. For det andre er det sannsynlig at de fleste funksjonshemmede er rekruttert før virksomhetene har sluttet seg til IA-avtalen. I AKU 2. kvartal 2003 har 70 prosent av de funksjonshemmede vært ansatt 3 år eller mer (Bø 2003). Disse vil være ansatt før en IA-avtale ble inngått. Selv om 30 prosent av de funksjonshemmede er rekruttert de siste to årene, så vil selv mange av disse være ansatt før en IA-avtale er inngått. Dette betyr at våre resultater kan avspeile at virksomheter som har rekruttert mange funksjonshemmede, vil ha en tendens til å delta i

IA-avtalen. Vi kan likevel ikke utelukke at deltakelse i IA-avtalen bidrar til rekruttering av funksjonshemmede arbeidssøkere.

Våre resultater knyttet til effekten av IA-avtalen på ansettelse av funksjonshemmede kan dermed oppsummeres slik: Vi observerer en svak positiv samvariasjon mellom både det å ha ansatte og det å rekruttere ansatte med funksjonshemning - og det å delta i IA-avtalen. Videre finner vi at andelen funksjonshemmede øker med hvor lenge virksomhetene har hatt avtale. Disse funnene støtter hypotesen om at det å bli en IA-virksomhet og inngå en samarbeidsavtale om IA, har en effekt i tråd med IA-avtalens delmål 2. Vi er imidlertid ikke i stand til å avvise at sammenhengen avspeiler et mønster i rekruttering til IA-avtalen, nemlig at virksomheter som allerede har ansatte med redusert funksjonsevne, og virksomheter som allerede har en åpen holdning til å ansette slike medarbeidere, sluttet seg tidlig til IA-avtalen.

3.3 Er IA-virksomhetene flinkere til å holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne?

I dette avsnittet utnytter vi informasjon fra ABU2003 for å se nærmere på sammenhengen mellom andelen funksjonshemmede blant de ansatte og hvorvidt virksomheten har en IA-avtale, samt for å vurdere hvordan virksomhetenes evne til å holde *uføre ansatte* som arbeidstakere blir påvirket av ha en IA-avtale.

I ABU2003 spørres daglig leder om antall arbeidstakere med redusert funksjonsevne som *krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet*. Om nødvendig presiserer intervjueren dette: «... bygningsmessige endringer (rullestolbrukere), hjelpemidler som støttes av det offentlige osv».

Data fra 4. kvartal AKU 2004 viser at 55 prosent av de funksjonshemmede har fått arbeidssituasjonen tilpasset (arbeidsoppgaver, arbeidstid, og/eller fysisk tilrettelegging), se tabell 3.2, mens drøye 20 prosent mottar uførepensjon (vedleggstabell 3c). Dette indikerer at «arbeidstakere med redusert funksjonsevne i ABU2003» er relativt sterkt funksjonshemmet – sammenliknet med «funksjonshemmet arbeidstaker i AKU».

Ut fra hva vi vet om IA-avtalen og rekruttering av virksomheter, og ut fra vi vet om de virkemidlene som er tilgjengelig for virksomheter med en samarbeidsavtale om IA, vil vi forvente å finne en positiv samvariasjon mellom andelen ansatte med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet, og tilslutning til IA-avtalen. Dels som følge av at ønsket om og behovet for å gjøre noe med saken – samt at de potensielle fordelene ved en samarbeidsavtale om IA er størst for virksomheter med mange funksjonshemmede arbeidstakere (seleksjon), og dels som følge av at virksomheter

med IA-avtale kan tenkes å være (eller å ha blitt) flinkere til å rekruttere og holde på slike arbeidstakere.

La oss først se hvordan antall virksomheter og antall ansatte med og uten funksjonshemning i ABU2003 fordeler seg totalt, etter IA-tilknytning og etter andre sentrale nøkkelvariabler. ABU2003 er en utvalgsundersøkelse som tillater oss å estimere totaltall for den norske økonomien på lik linje med AKU.¹¹ Tabell 3.4 viser fordelingen av alle ansatte, av ansatte med funksjonshemning og av virksomheter etter sektorer, næring og størrelse på virksomheten, samt i innenfor hver gruppe fordelingen mellom virksomheter som er med i IA-avtalen (IA) og virksomheter som ikke er med i IA-avtalen (IIA). Tabellens første rad viser totalt antall ansatte, totalt antall ansatte med funksjonshemning og det totale antallet virksomheter.

Tabellen viser at av drøye 1,5 millioner arbeidstakere (i virksomheter med mer enn 10 ansatte) er 47,5 prosent ansatt i virksomheter tilknyttet IA-avtalen, mens 52,5 prosent er ansatt i Ikke-IA-virksomhetene. Blant arbeidstakere med funksjonshemning ser vi at 67,2 prosent er ansatt i virksomheter tilknyttet IA-avtalen. Blant virksomhetene ser vi at 37,9 prosent er tilknyttet IA-avtalen. Dette henger sammen med at store virksomheter er overrepresentert blant IA-virksomhetene.

Tabell 3.4 viser store sektorvise forskjeller, særlig i forbindelse med tilknytningen til IA-avtalen. Privat sektor er størst, både når det gjelder antall ansatte, antall ansatte med funksjonshemning og antall virksomheter. Når det gjelder tilknytning til IA-avtalen så ser vi at offentlige virksomheter i langt større grad er tilknyttet denne enn private virksomheter; det gjelder både statlig forvaltning, og kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Tilsvarende er også en større andel av de ansatte i statlig og kommunal forvaltning knyttet til IA – enn ansatte i privat sektor. Funksjonshemmede arbeidstakere er oftere ansatt i IA-virksomhet enn andre arbeidstakere. Dette gjelder særlig funksjonshemmede som arbeider i privat sektor. Disse forskjellene avspeiles også i næringsforskjellene.

Siste del av tabellen viser fordelingen av ansatte, alle og ansatte med funksjonshemning, samt virksomheter etter størrelse. Desto større virksomheten er, desto større andel er tilknyttet IA-avtalen. Funksjonshemmede er imidlertid overrepresentert blant de ansatte i små virksomheter (dette kommer vi tilbake til i forbindelse med tabell 3.5).

11. Tabell 3d i vedlegg til kapittel 3 angir hvor mange observasjoner som ligger bak hvert tall i tabell 4.4, som igjen uttrykker usikkerheten ved anslaget.

Tabell 3.4. Ansatte og ansatte med funksjonshemning samt virksomheter fordelt etter IA-tilknytning. Virksomheter med mer enn 10 ansatte totalt og etter sektor, næring og virksomhetsstørrelse. Prosent

	Ansatte			Funksjonshemmede			Virksomheter		
	I alt	IA	Ikke IA	I alt	IA	Ikke IA	I alt	IA	Ikke IA
I alt	1509900	47,5	52,5	30161	67,2	32,8	37242	37,9	62,1
Herav i prosent av I alt:									
<i>Sektor</i>									
Privat sektor	63,1	32,1	67,9	58,1	57,5	42,5	69,3	21,7	78,3
Statlig forvaltning	11,3	74,4	25,6	9,6	83,9	16,1	4,8	81,9	18,1
Kommunal og fylkeskom. forvaltn.	25,6	73,7	26,3	32,3	79,5	20,5	25,9	73,0	27,0
	100			100			100		
<i>Næringer</i>									
Primærnæringer	0,6	17,5	82,5	0,2	97,9	2,1	1,0	23,3	76,7
Bergverk, industri, kraft	21,1	44,5	54,5	18,3	72,0	28,0	15,5	25,0	75,0
Bygg og anlegg	4,3	37,8	62,2	1,7	78,0	22,0	5,9	25,4	74,6
Varehandel	9,9	11,5	88,5	4,1	32,4	67,6	16,3	9,8	90,2
Hotell- og restaurant	3,2	27,6	72,4	1,4	65,8	34,5	4,4	25,2	74,8
Transport og kommunikasjon	5,8	48,6	51,4	8,0	54,5	45,5	6,0	43,2	56,8
Finansiell tjenesteyting og forsikring	1,5	39,0	61,0	1,6	25,9	74,1	1,2	18,7	81,3
Eiend.dr., forr. tjenesteyting, utleie	9,1	15,7	84,3	3,3	32,8	67,2	8,9	12,1	87,9
Offentlig forvaltning	7,0	79,7	20,3	5,5	92,3	7,7	5,3	79,0	21,0
Undervisning	12,4	63,6	36,4	10,8	70,0	30,0	10,4	66,9	33,1
Helse- og sosialtjenester	18,7	72,3	27,7	38,9	72,7	27,3	17,3	68,4	31,6
Andre tjenester	2,7	37,7	62,3	3,3	54,1	45,9	3,2	31,5	68,5
Ukjent næring	3,7	40,7	49,3	2,8	56,4	43,6	4,7	56,4	43,6
	100			100			100		
<i>Virksomhetsstørrelse</i>									
11- 19 ansatte	15,7	31,2	68,8	22,5	71,6	28,4	46,3	31,4	68,6
20- 49 ansatte	25,5	40,5	59,5	29,9	67,6	32,4	35,5	39,3	60,7
50- 99 ansatte	19,0	49,3	50,7	14,7	67,2	32,8	11,4	49,7	50,3
100-249 ansatte	18,9	53,3	46,7	23,1	61,2	38,8	5,3	52,8	47,2
Mer enn 250 ansatte	19,9	62,9	37,1	9,8	69,8	30,2	1,6	60,9	39,1
	100			100			100		

Note: Antall ansatte og antall virksomheter 15.5.2002 hvor virksomhetenes IA-tilknytning våren 2003 er kjent (i tillegg finnes omtrent 100 000 arbeidstakere tilknyttet virksomheter hvor tilknytning til IA-avtalen ikke er kjent). Statlig, og kommunal og fylkeskommunal forvaltning omfatter ikke statlig og kommunal forretningsdrift, heller ikke statsforetak; disse er klassifisert som «privat sektor». Observasjonsenheten i ABU2003 er virksomhet. Tallene er basert på 2229 observasjoner hvor opplysninger om ansattes funksjonshemning og tilknytning til i IA-avtalen finnes. Tabellen er vektet til å representere totalt for alle virksomheter med mer enn 10 ansatte.

Tabell 3.5 viser hvordan andelen ansatte med funksjonshemning varierer mellom sektorer, næring og størrelse på virksomheten, samt i hvilken grad det er forskjellig mellom virksomheter som er med i IA-avtalen (IA-virksomheter) og virksomheter som ikke er med i IA-avtalen (Ikke-IA-virksomheter).

For samtlige virksomheter med mer enn 10 ansatte viser tabell 3.5 at det (i følge daglig leder) er 2,0 prosent av de ansatte som har en vesentlig funk-

sjonshemming. Dette er langt lavere enn totaltallene for AKU 2. kvartal 2003, der Bø (2003) rapporterer 14 prosent funksjonshemmede blant alle ansatte.

Denne forskjellen mellom anslag basert på AKU 2003 og ABU2003 kan forklares dels ut fra forskjell i virksomhetenes størrelse, og dels ut fra spørsmålsformuleringen. I tillegg kommer utvalgsusikkerhet og andre statistiske feilkilder. Det kan heller ikke utelukkes at informantens posisjon kan bidra til systematiske forskjeller: arbeidstakere og arbeidsgivere kan ha svært ulike oppfatninger om funksjonshemming og redusert funksjonsevne.

Når det gjelder betydningen av hvem som regnes som funksjonshemmet (alvorlighetsgrad), viser tall hos Bø (2003) at AKU 2003 fanger opp langt flere med svak grad av funksjonshemming enn ABU2003. Bøs AKU-tall for 2. kvartal 2003 viser for eksempel at 8,2 prosent er funksjonshemmede og har fått en eller annen tilpasning av arbeidet. Kun 2,2 prosent har en funksjonshemming og fått fysisk tilrettelagt arbeidet. Dette siste anslaget samsvarer bra med ABU-anslaget på 2,0 prosent.

Tabell 3.5 viser at andelen ansatte med funksjonshemming i ABU2003 er størst i kommunal forvaltning med 2,5 prosent, mens andelen i statlig forvaltning og i privat sektor er henholdsvis 1,7 og 1,8 prosent. For næringer ser vi at andelen er høyest innenfor helse- og sosialtjenester, transport og kommunikasjon, andre tjenester og finansiell tjenesteyting. Variasjoner på tvers av næringer kan dels avspeile forskjeller i arbeidsmiljø og arbeidsbelastninger og dermed risiko for yrkesskade, og dels forskjeller i mulighetene for tilrettelegging av arbeidet for funksjonshemmede.

Siste del av tabell 3.5 viser samvariasjon med virksomhetsstørrelse. Små virksomheter har i gjennomsnitt en langt større andel funksjonshemmede i arbeidstokken enn store. De minste virksomhetene har i gjennomsnitt 2,9 prosent mens de største har 1,0 prosent. (De minste virksomhetene sysselsetter nesten 7000 personer med en funksjonshemming, mens de største sysselsetter nesten 3000.) AKU-tallene omfatter også ansatte i virksomheter med 10 eller færre ansatte, noe som kan bidra til å forklare den høyere prosentandelen med funksjonshemming.

Så langt har vi konsentrert oss om den totale andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet. Tabell 3.5 gir også informasjon om forskjellen mellom IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter. Her er hovedbudskapet at forskjellen generelt er liten, men klar:

IA-virksomhetene observeres med en større andel funksjonshemmede enn Ikke-IA-virksomhetene. Andelen funksjonshemmede totalt er 2,6 prosent for IA-virksomheter mot 1,2 prosent for Ikke-IA-virksomheter. For AKU 2003 finner Bø (2003) en (relativt mindre) forskjell i samme retning.

Tabell 3.5. Andelen funksjonshemmede arbeidstakere for IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter med mer enn 10 ansatte etter sektor, næring og virksomhetsstørrelse

	I alt	IA	Ikke-IA
I alt	2,0	2,8	1,2
<i>Sektor</i>			
Privat sektor	1,8	3,3	1,1
Statlig forvaltning	1,7	1,9	1,1
Kommunal og fylkeskom. forvaltn.	2,5	2,7	2,0
<i>Næringer</i>			
Primærnæringer	0,7	4,1	0,01
Bergverk, industri, kraft	1,7	2,8	0,9
Bygg og anlegg	0,8	1,6	0,3
Varehandel	0,8	2,3	0,6
Hotell- og restaurant	0,9	2,1	0,4
Transport og kommunikasjon	2,7	3,1	2,4
Finansiell tjenesteyting og forsikring	2,1	1,4	2,5
Eiendomsdrift, forr. tjenesteyting, utleie	0,7	1,5	0,6
Offentlig forvaltning	1,6	1,8	0,6
Undervisning	1,7	1,9	1,4
Helse- og sosialtjenester	4,2	4,2	4,1
Andre tjenester	2,5	3,6	1,8
Ukjent næring	1,5	2,1	1,1
<i>Virksomhetsstørrelse</i>			
11- 19 ansatte	2,9	6,6	1,2
20- 49 ansatte	2,3	3,8	1,2
50- 99 ansatte	1,5	2,1	1,0
100-249 ansatte	2,4	2,8	2,0
Mer enn 250 ansatte	1,0	1,1	0,8

Note: Andelen funksjonshemmede måles blant ansatte 15.5.2002 i virksomheter hvor IA-tilknytning er våren 2003 kjent (i tillegg finnes omtrent 100 000 arbeidstakere tilknyttet virksomheter hvor tilknytning til IA-avtalen ikke er kjent). «IA» og «Ikke-IA» angir henholdsvis tilknytning til IA-avtalen og ikke tilknytning til IA-avtalen. Tallene er basert på 2229 observasjoner hvor opplysninger om antall ansatte med funksjonshemming og tilknytning til IA-avtalen finnes. Tabellen er vektet til å representere totalt for alle virksomheter med mer enn 10 ansatte.

Både i privat sektor og i statlig og kommunal forvaltning er andelen høyest i IA-virksomhetene. Forskjellen er særlig stor i privat sektor. I den grad forskjellen i hovedsak er et resultat av seleksjon (rekruttering til IA), er sorteringen av virksomheter sterkere i privat sektor enn i offentlig. En mulig forklaring på dette er at IA-tilknytning både i statlig og kommunal forvaltning i større grad er bestemt på politisk grunnlag og vedtatt sentralt, mens IA-tilknytningen i privat sektor i større grad besluttes på lavere nivå, av dem som også har personalansvar.

Andelen funksjonshemmede er høyest i IA-virksomhetene for de fleste næringer. Finansiell tjenesteyting avviker fra dette mønsteret, ved at andelen funksjonshemmede er større i Ikke-IA-virksomheter.

Vi nevnte over at tabellen viser en størrelseseffekt. Vi ser at denne størrelseseffekten finnes primært for IA-virksomhetene og i liten grad for Ikke-IA-virksomheter. For IA-virksomhetene ser vi at andelen funksjonshemmede i virksomheter med 11-19 ansatte er 6,6 prosent, mens andelen i virksomheter med 20-50 ansatte er 3,8 prosent. For de samme gruppene blant Ikke-IA-virksomhetene er tallene 1,2 prosent og 1,2 prosent.

For alle størrelsesgruppene er andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet høyere i IA-virksomhetene enn i Ikke-IA-virksomhetene.

Hvordan varierer andelen funksjonshemmede med virksomhetenes deltakelse i IA-avtalen når vi kontrollerer for variasjon i bakenforliggende kjennetegn?

I tabellene 3.4 og 3.5 har vi betraktet gjennomsnittstall for virksomheter med utvalgte kjennetegn. Disse tabellene viser at det er visse forskjeller mellom IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter. Det tabellene ikke viser, er at det også innenfor hver gruppe av virksomheter – er stor variasjon i andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet. Noe av denne variasjonen kan knyttes til andre virksomhetskjennetegn enn IA-status. I regresjonsanalysene utnytter vi dette for å rendyrke en eventuell samvariasjon med (effekt av) IA-status.

Den store variasjonen i andelen arbeidstakere med redusert funksjonsevne som krever en vesentlig tilrettelegging av arbeidet, er illustrert i tabell 3.6.

Som det framgår av tabellen, er fordelingen ekstremt skjev. De *aller fleste* virksomhetene har *ingen* ansatte med funksjonshemming. Medianen (50 %) er ingen funksjonshemmede for både Ikke-IA- og IA-virksomhetene. (IA-virksomhetene har en litt mindre skjev fordeling i det 75 persentilen i fordelingen har en andel funksjonshemmede på 3,8 prosent.) En slik skjevfordeling

Tabell 3.6. Andel funksjonshemmede i virksomheten (prosent) etter virksomhetens posisjon i fordelingen av andelen funksjonshemmede(persentiler)

	Posisjon i fordelingen over andel funksjonshemmede i virksomheten (persentil)										
	0 %	1 %	5 %	10 %	25 %	50 %	75 %	90 %	95 %	99 %	100 %
Alle	0	0	0	0	0	0	0	6,67	9,52	25,00	95,04
Ikke IA-avtale	0	0	0	0	0	0	0	4,54	7,14	18,18	95,04
IA-avtale	0	0	0	0	0	0	3,77	8,70	13,79	34,88	73,39

kan skape problemer for regresjonsanalysene, noe som vi kommer tilbake til.

Tabell 3.7 presenterer resultatene fra regresjonsanalysene. Resultater for modellene 1-4 er basert på observasjoner av alle virksomhetene. Resultater for modellene 5-8 er basert på observasjoner der offentlig forvaltning er utelatt. Formålet er å finne ut om andelen funksjonshemmede er større i IA-virksomhetene enn i Ikke-IA-virksomhetene. I alle modellene kontrollerer vi bort eventuelle forskjeller knyttet til næring og utvalgte virksomhetskjenntegn som utdanningsnivå (dummy for høyt utdannet arbeidsstokk eller gjennomsnittlig utdanningsår i arbeidsstokken), PC-brukerandel og størrelse (antall ansatte). I tillegg kontrolleres det bort forskjeller knyttet til rekrutteringssituasjonen og konkurranseforhold (ikke offentlig forvaltning).

Modell 1 anvender *minste kvadraters metode*. Her tar vi ikke hensyn til seleksjon inn til det å være IA-virksomhet. Modell 1 viser at IA-virksomhetene har klart signifikant, og 2,5 prosentpoeng, høyere andel enn Ikke-IA-virksomheter. Større virksomheter og virksomheter med en høyt utdannet arbeidsstokk har lavere andel funksjonshemmede.

Modell 2 anvender *instrumentvariabelmetoden*, IV-metoden. Her modellerer vi først sannsynligheten for å være en IA-virksomhet. Dette gjøres ved en såkalt Probit-estimering. Som forklaringsvariabler i dette første trinnet anvender vi alle forklaringsvariablene som skal anvendes i modell 2, men i tillegg inkluderer vi noen såkalte instrumenter. Dette er variabler som er antatt å kunne påvirke *det å bli en IA-virksomhet eller ikke*, men ikke direkte andelen funksjonshemmede i virksomheten.

Vi har testet flere variabler og funnet at andelen fagorganiserte, sykefraværsvariabler og om virksomheten har en AFP-ordning (dette instrumentet brukes kun når offentlig forvaltning er utelatt) er gode instrumenter. Disse instrumentene påvirker signifikant sannsynligheten for å være en IA-virksomhet. Dette er tidligere påvist av Midsundstad (2005).

Etter å ha estimert Probit-modellen, bruker vi den til å predikere sannsynligheten for å være IA-virksomhet. Modell 2 viser resultatet når vi anvender den predikerte verdien for IA-avtale (som dermed er kontrollert for seleksjon) i stedet for den observerte verdien. Modell 2 viser at betydningen av IA-avtalen øker. Virksomheter med IA-avtale sysselsetter nå 6,8 prosentpoeng større andel funksjonshemmede enn Ikke-IA-virksomheter.

Modell 3 benytter også IV-metoden, men inkluderer kvinneandel blant de ansatte i virksomheten (med negativt estimert koeffisient) og et alternativt mål på utdanning.

Tabell 3.7. IA-avtalens betydning for andelen funksjonshemmede i norske virksomheter med mer enn 10 ansatte. Avhengig variabel: Andel funksjonshemmede i virksomheten målt i prosent

	Alle virksomheter				Virksomheter utenom offentlig forvaltning			
	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7	Modell 8
Metode:	MKM	IV	IV	Tobit-IV	MKM	IV	IV	Tobit-IV
IA-avtale	2,526** (1,230)				4,216* (2,334)			
IA-avtale instrumentert		6,809** (3,257)	6,777** (3,326)	47,756*** (17,456)		9,743* (5,094)	12,120* (6,523)	58,996*** (27,732)
Andel PC-brukere	0,014 (0,012)	0,011 (0,011)	0,013 (0,009)	0,021 (0,039)	0,021 (0,016)	0,016 (0,015)	0,021* (0,012)	0,043 (0,067)
Antall ansatte	-0,003* (0,002)	-0,004* (0,002)	-0,004* (0,002)	0,008*** (0,003)	-0,011 (0,007)	-0,012* (0,007)	-0,015* (0,009)	0,008 (0,014)
Ansatte høyt utdannet	-1,344* (0,776)	-1,128* (0,688)			-2,025* (1,073)	-1,707* (0,944)		
Uendret bemanningsbehov	2,164 (1,469)	2,044 (1,398)	1,988 (1,395)	3,474 (3,727)	3,847 (2,415)	3,584 (2,326)	2,920 (2,083)	7,351 (7,021)
Redusert bemanningsbehov	0,271 (0,411)	0,530 (0,455)	0,429 (0,467)	3,418 (2,773)	0,520 (0,566)	0,753 (0,624)	0,372 (0,620)	6,574 (5,031)
Antall utdanningsår			-0,640 (0,410)	-1,984 (1,340)			-0,820 (0,652)	-2,424 (2,429)
Kvinneandel i virksomheten			-4,445** (2,265)	-11,989* (7,189)			-5,695** (2,779)	-14,819 (10,026)
Nokså sterk konkurranse							1,819 (1,488)	-0,227 (4,272)
Liten konkurranse							-1,299 (0,881)	-9,027 (6,521)
Svært liten konkurranse							-1,413 (1,610)	2,851 (7,743)
Kontroll for næringer (antall):	11	11	11	11	10	10	10	10
R2	0,0313	0,0282	0,0329		0,0472	0,0417	0,0558	
Pseudo-R2				0,0274				0,0336
Antall observasjoner	2132	2132	2132	2132	1271	1271	1271	1271
N(avhengig variabel=0)	1328	1328	1328	1328	866	866	866	866

Note: Metoder: MKM angir minste kvadraters metode, IV angir instrumentvariabelmetode hvor IA-deltakelse er instrumentert (kontrollert for seleksjon) og Tobit angir Tobit-regresjon som tar hensyn til opphopningen av virksomheter med 0 funksjonshemmede. Bergverk, industri og kraft er referansenæring. Alle regresjonene er vektet med treksannsynligheten. Robuste standardfeil i parentes. ***, ** og * angir henholdsvis 1, 5 og 10 prosents signifikansnivå.

I modell 4 tar vi tak i problemet med at andelen funksjonshemmede er så skjevfordelt (se tabell 3.6). Metoden vi bruker, *Tobit* med instrumenter, tar eksplisitt hensyn til opphopningen av virksomheter med ingen funksjonshemmede (såkalt sensurering). Modellen er ellers lik modell 3 av hensyn til

sammenligning. Estimeringsresultatene viser en kraftig økning i betydningen av å være IA-virksomhet. Både punkttestimatet og standardavviket øker kraftig. Dette kan være tegn på multikolinearitet, dvs. manglende identifikasjon grunnet for lite variasjon. Ved multikolinearitet vil estimatene bli lite robuste, fordi vi forsøker «å kontrollere vekk» variasjon i for mange kjennetegn på en gang.

Modellene 5-8 gjentar analysene for virksomhetene utenom offentlig forvaltning, og inkluderer en konkurranseindikator (modellene 7 og 8). Resultatene er i hovedtrekk de samme. Vi finner positive effekter av IA-medlemskap på andel funksjonshemmede i virksomhetene. Resultatene er svakere statistisk sett (mindre signifikante), men angir sterkere betydning av IA-avtalen.

En oppsummering av analysene i dette avsnittet er dermed ganske enkel. Alle analysene viser en positiv relasjon mellom det å være en IA-virksomhet og andelen funksjonshemmede i virksomheten. I alle analysene er denne sammenhengen signifikant (på 10 prosent nivå). I analyser av alle virksomhetene samlet er sammenhengen i tillegg sterkt signifikant. Med tanke på resultatenes robusthet når det gjelder virksomhetene utenom offentlig forvaltning, ville det ha vært ønskelig med et noe sterkere resultat statistisk sett.

Hvordan påvirker virksomhetenes eventuelle deltakelse i IA-avtalen utføre ansattes sannsynlighet for å slutte som arbeidstaker?

I dette avsnittet ser vi nærmere på om virksomhetens IA-status er av betydning for om *utføre ansatte* forblir sysselsatt eller slutter som arbeidstaker. Et av målene for IA-arbeidet skal jo nettopp være å holde funksjonshemmede i arbeidslivet. For å identifisere en mulig effekt av dette arbeidet vil vi sammenligne endringen i sluttsannsynligheten for *utføre ansatte* fra perioden *før* – til perioden *etter* inngåelse av IA-avtalen (regnet fra og med 2001 til og med 2003) med endringen i sluttsannsynligheten for *utføre ansatte* for de samme periodene for virksomheter som *ikke* deltar i IA-avtalen.

Vi vil også sammenligne eventuelle endringer (og forskjeller i endringer) for *utføre ansatte* med tilsvarende endringer for en annen gruppe ansatte før og etter inngåelse av hos IA-avtalen. Denne gruppen består av tilfeldig valgte ansatte som ikke er *utføre*. IA-avtalens delmål 2, å holde på ansatte med redusert funksjonsevne, skal i utgangspunktet ikke påvirke – eller være av mindre betydning for – sluttsannsynligheten for denne sammenligningsgruppen. Hensikten med sammenligningsgruppen er å simulere endringen i sluttsannsynligheten for *utføre ansatte* dersom IA-avtalen ikke var inngått. Metoden er nærmere beskrevet i Schøne (2004).

Analysen er basert på at vi kan betrakte IA-avtalen som et eksperiment. I utgangspunktet tolker vi både selve IA-avtalen og virksomhetenes tilslutning (samarbeidsavtalene) som eksogene. Dette er åpenbart en forenkling, som kan skape problemer for tolkningen av resultatene (Blundell og Macurdy, 1999).

Vi vet det er en seleksjon av virksomheter til IA-avtalen, særlig som følge av tidligere erfaringer med sykefravær. Alle analysene i dette avsnittet er imidlertid utført også ved modellering av seleksjonen av virksomheter som slutter seg til IA-avtalen. Dette gir ingen kvalitative endringer av resultatene.¹² Vi velger derfor av hensyn til formidling å presentere den forenklete analysen.

Vår strategi er som følger: Vi tar utgangspunkt i *uføre ansatte* i ABU-virksomhetene i perioden 1995-2002 (se avsnitt 3.1 for en nærmere definisjon), og ser for hvert år om disse har sluttet som arbeidstakere året etter, dvs. i 1996-2003. For virksomhetene kjenner vi tilslutning til IA-avtalen primo 2003. Alle virksomheter tilsluttet IA-avtalen i 2003 antas å være tilsluttet fra innføringen av ordningen, dvs. fra 2001. Denne forutsetningen kan begrunnes med at virksomhetsledelsens holdning til prinsippene for IA-arbeidet (som vi antar ligger fast) også er av betydning for utfallet for uføre ansatte – ikke bare hvorvidt virksomheten har signert en samarbeidsavtale om IA - eller ikke.

Årene 1995-2000 er før innføringen av IA-avtalen, årene 2001, 2002 og 2003 er etter. Forskjellen i sluttsannsynligheten for uføre ansatte i IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter i perioden før IA-avtalen sammenlignes med forskjellen i sluttsannsynligheten for uføre ansatte i IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter i perioden etter IA-avtalen. Dette gir oss hva Schøne (2004) kaller «forskjell-i-forskjeller» eller FF (*difference-in-difference*). Dette gir oss imidlertid ikke kontroll for andre hendelser som i tid faller sammen med etableringen av IA-avtalen, og som påvirker ansattes sannsynlighet for å slutte som arbeidstakere (for eksempel konjunkturreffekter). Derfor gjør vi samme type beregninger for sammenligningsgruppen. Ideen er at eventuelle konjunkturreffekter vil ha samme effekt for uføre ansatte som for andre ansatte.

Ved å sammenligne de to FF-estimatene (ta differansen) får vi estimert FFF, «forskjell-i-forskjell-i-forskjeller» (Schøne 2004, *difference-in-difference-in-difference*). Metoden tar hensyn til variasjon langs tre dimensjoner:

i) mellom uføre ansatte og andre ansatte, ii) før og etter virksomhetens tilslutning til IA-avtalen (samarbeidsavtalen), og iii) før og etter innføringen av selve intensjonsavtalen om IA (rammeavtalen 2001).

Siden vi ikke kjenner tidspunktet for når virksomheten inngitt samarbeidsavtale om IA, antar vi at eventuelle effekter av samarbeidsavtalen (intensjonen om å inngå en avtale), dvs. variasjon av type ii), kommer allerede i 2001. Eventuelle generelle effekter av selve IA-avtalen og konjunkturer (variasjon

12. Seleksjonen er modellert ved at virksomhetenes tilslutning til IA-avtalen primo 2003 er bestemt ved sykefraværet blant *andre* ansatte (verken de uføre eller kontrollgruppen i våre analyser) 1998, samt endringene i sykefravær for samme gruppe ansatte fra 1998-1999 og 1999-2000. Disse kjennetegnene påvirker sterkt sannsynligheten for tilslutning til IA-avtalen, men ikke sannsynligheten for at en person (uføre eller i kontrollgruppen) skal slutte som arbeidstaker.

av type iii), kommer også i 2001, men dette gjelder alle virksomheter og alle grupper ansatte.

Vi estimerer FF og FFF ved hjelp av enkle logistiske regresjonsmodeller; se vedlegg til kapittel 3 for en spesifisering av modellen. To sett med modeller blir estimert. Det første settet estimeres uten kontroll for individ-, virksomhets- og kommunekjennetegn. Det andre settet estimeres med utstrakt kontroll for bakgrunnsvariasjonen; se vedlegg til kapittel 4. Begge modelltypene estimeres for fire populasjoner:

a) alle arbeidstakere, b) unge arbeidstakere (26-34 år), c) middelaldrende arbeidstakere (35-49 år) og d) eldre arbeidstakere (50-59 år).

Hensikten med å utføre separate analyser for forskjellige aldersgrupper er å se i hvilken grad våre analyseresultater er robuste for variasjoner i alder. Alder er generelt viktig med tanke på pensjoneringsbeslutninger. I vår sammenheng vil en sammenligning av uføre ansatte og kontrollgruppen bli påvirket av at de har ganske forskjellig aldersprofil. Tabell 3.8 viser at uføre ansatte er i gjennomsnitt langt eldre enn kontrollgruppen.

Tabell 3.8 presenterer statistikk for utvalgte kjennetegn for uføre ansatte og sammenligningsgruppen separat og for hele datasettet. Vi ser at det foruten alder, er to trekk som spesielt skiller de uføre ansatte fra sammenligningsgruppen: arbeidstid og lønn.

Forventet avtalt arbeidstid i uken er langt lavere for de uføre ansatte enn for sammenligningsgruppen. Nesten 80 prosent av de uføre har en forventet arbeidstid i uken på 4-19 timer. Den tilsvarende andelen blant sammenligningsgruppen er i underkant av 20 prosent. (AKU-materialet presentert i avsnitt 3.2 viser at tilpasning av arbeidstiden er en av flere – men ikke den mest brukte – måten å tilpasse arbeidet på for funksjonshemmede.) Den høye andelen med kort arbeidstid i vår målgruppe, må sees i sammenheng med at det som hovedregel er et krav at arbeidsevnen skal være redusert med minst 50 prosent for å få uførepensjon. Ut fra dette skulle vi forvente at praktisk talt alle som mottar uførepensjon, har redusert arbeidstid. Tidsoppløsningen i våre data er imidlertid ikke detaljert nok til å kontrollere dette.¹³ Det er heller ikke overraskende at for de uføre er beregnet daglønn 60 prosent lavere enn for kontrollgruppen. De arbeider jo tilsvarende færre timer i uken.¹⁴ Tabellen viser ellers at uføre arbeider til en viss grad i mindre virksomheter enn sammenligningsgruppen (-12 prosent), og har noe høyere tilbøyelighet til å slutte som arbeidstaker (+7 prosentpoeng).¹⁵

13. Endringer i arbeidstid er ikke alltid oppdatert i Arbeidstakerregisteret.

14. Beregnet daglønnen i et jobbforhold for et gitt kalenderår er beregnet ved total lønssum i forholdet i kalenderåret dividert på varigheten til forholdet i kalenderåret målt i antall dager.

15. Vi har valgt å ikke gjøre separate analyser for grupper av arbeidstakere etter arbeidstid. For det første vil fulltidskategorien for de uføre være uklar, og i hovedsak et resultat av re-

Tabell 3.8. Beskrivende statistikk for utvalgte kjennetegn for uføre ansatte og kontrollgruppen

	Uføre ansatte	Andre ansatte	Hele datasettet
Kvinner (%)	75,4 (43,1)	58,2 (49,3)	66,3 (47,3)
Alder (år)	53,1 (8,5)	41,8 (11,6)	47,1 (11,7)
Fagforeningsmedlem (%)	77,0 (42,1)	73,2 (44,3)	75,0 (43,3)
Kort deltid (4-19 timer per uke) (%)	79,9 (40,1)	19,7 (39,7)	47,8 (50,0)
Lang deltid (20-29 timer per uke) (%)	10,9 (31,1)	11,9 (32,4)	11,4 (31,8)
Log beregnet daglønn	5,63 (0,56)	6,32 (0,69)	6,00 (0,72)
Slutte som arbeidstaker (%)	17,9 (38,4)	10,8 (31,1)	14,2 (34,9)
IA-virksomhet (%)	64,5 (38,4)	66,1 (31,1)	65,4 (47,6)
Andel fagorganiserte (andre) i virksomhet (%)	71,6 (19,1)	73,4 (17,7)	72,5 (18,4)
Gj.sn.lig log beregnet daglønn (andre) i virksomheten	6,41 (0,36)	6,43 (0,35)	6,42 (35,7)
Log antall ansatte i virksomheten	5,85 (1,40)	5,97 (1,34)	5,91 (1,37)

Note: Tabellen viser gjennomsnitt og standardavvik over perioden 1995 til 2002. Tall for standardavvik er presentert i parenteser. *Andre ansatte* betegner sammenligningsgruppen som består av et utvalg ansatte som ikke er uføre.

Tabell 3.9 viser resultatet av analysene av IA-avtalens betydning for arbeidstakernes sannsynlighet for å slutte som arbeidstakere.¹⁶ Vi presenterer bare resultater for den estimerte effekten av IA-avtalen på sannsynligheten for å slutte som arbeidstaker. Tabellen angir den gjennomsnittlige slutttraten før IA-avtale-perioden (i prosent). Deretter angir tabellen effekten av å delta i en IA-avtale på slutt sannsynligheten (i prosent). Først viser tabellen resultatene for de uføre, deretter for andre ansatte (sammenligningsgruppen) og til slutt for begge gruppene samlet, dvs. forskjell mellom gruppene.

gelendringer og manglende oppdateringer av endringer i arbeidstid. For det andre vil de i sammenligningsgruppen som arbeider kort deltid, være en spesiell gruppe arbeidstakere, særlig for menn. Vi har imidlertid gjort separate analyser for kvinner og menn (ikke rapportert). Resultatene fra disse analysene avviker ikke nevneverdig fra dem vi rapporterer her.

16. Vi har valgt å ikke presentere komplette resultater med estimerte parameterestimerer. Totalt estimeres 24 relativt omfattende regresjonsmodeller, og samlet sett blir tabellene fra disse lett uoversiktlig.

Tabell 3.9. Effekten av tilslutning til IA-avtalen på sannsynligheten for å slutte som arbeidstaker. FF- og FFF-estimer

	Uføre ansatte – FF		Andre ansatte (Ikke uføre) – FF		Samlet – FFF	
	Sluttrate før IA	Effekt	Sluttrate før IA	Effekt	Sluttrate før IA	Effekt
<i>Uten kontroll</i>						
Alle	18,4	10,6	10,6	-11,0	10,6	18,7**
Unge	18,2	-0,8	14,5	-18,5	14,5	21,0
Middelaldrende	14,2	28,2	7,9	12,7	7,9	10,2
Eldre	14,7	12,8	5,5	-4,1	5,5	12,9
<i>Med kontroll</i>						
Alle	18,4	3,3	10,6	-12,2*	10,6	16,1**
Unge	18,2	-11,3	14,5	-17,7*	14,5	11,0
Middelaldrende	14,2	16,6	7,9	2,6	7,9	4,3
Eldre	14,7	3,0	5,5	-8,8	5,5	15,1

Note: Effekten på sannsynligheten for å slutte som arbeidstaker tar hensyn til en gjennomsnittlig trendutvikling for gruppen, og er målt i prosent. Sluttratene er også målt i prosent. Kolonneoverskriftene FF og FFF angir henholdsvis «forskjell-i-forskjeller»- og «forskjell-i-forskjell-i-forskjeller»-estimat. Delpopulasjonene er definert som følger: unge=26-34 år, middelaldrende=35-49 år, eldre=50-59 år. De bakenforliggende regresjonene er basert på 52232, 6450, 18474 og 16830 observasjoner for henholdsvis Alle, Unge, Middelaldrende og Eldre. ***, ** og * angir henholdsvis 1, 5 og 10 prosent signifikansnivå. Signifikansnivå angitt fra robuste standard feil, hvor man har tatt hensyn til at observasjoner av ansatte fra samme virksomhet ikke er uavhengige.

Tabellen viser at for uføre ansatte finner vi ingen signifikant effekt av IA-avtalen på sluttansynligheten. Dette gjelder om vi betrakter alle samlet, eller om vi studerer de tre aldersgruppene separat. Heller ikke innføring av kontroller for bakgrunnskjenntegn gir signifikant effekt.

For sammenligningsgruppen ser vi noe overraskende at for disse medfører IA-avtalen en reduksjon av sannsynligheten for å slutte som arbeidstaker. Vårt utgangspunkt for analysen er at IA-avtalen i første rekke kunne bidra til å holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne – herunder uføre ansatte. Den negative effekten for ikke-uføre (sammenligningsgruppen) gjelder unge arbeidstakere. Ser vi nærmere på denne gruppen – unge arbeidstakere som slutter som arbeidstakere – finner vi at en stor andel går over til utdanning. Våre analyser viser at denne andelen reduseres gjennom virksomhetenes tilknytning til IA-avtalen, noe som er vanskelig å forklare.

Sammenligningsgruppen i analysene består av hva vi observerer som vanlige arbeidstakere. Vi vet ikke noe om disse arbeidstakernes funksjonsevne, men de mottar i hvert fall ikke uførepensjon – og bør i gjennomsnitt ha relativt god helse og funksjonsdyktighet. En mulig (men spekulativ) forklaring på den negative effekten, kan dermed være at IA-virksomhetene lykkes med å holde unge arbeidstakere i arbeidslivet, mens unge arbeidstakere i Ikke-IA-virksomheter i større grad går tilbake til utdanning – for videreutdanning og omskolering.

Når vi vurderer gruppene samlet (både uføre og sammenligningsgruppen) gjennom «forskjell-i-forskjell-i-forskjeller»-estimatet, finner vi altså at IA-avtalen relativt sett gir et positivt bidrag til sluttsannsynligheten for de uføre: Uføre ansatte forlater arbeidslivet i større grad når de har vært ansatt i en IA-virksomhet enn når de har vært ansatt i en Ikke-IA-virksomhet. Denne effekten følger fra en relativ sammenligning med sammenligningsgruppen, og skyldes som sagt kun en negativ effekt på unge arbeidstakere i sammenligningsgruppen.

Dette avsnittet har dermed vist at uføre ansatte i virksomheter tilsluttet IA-avtalen har samme sannsynlighet for å slutte som uføre ansatte knyttet til virksomheter som ikke er tilsluttet IA-avtalen. Vi finner ingen effekt av IA-avtalen i tråd med IA-avtalens formål. Vi observerer imidlertid av IA-avtalen bidrar til å redusere unge arbeidstakeres tilbøyelighet til å slutte som arbeidstakere.

Igjen må vi spørre om det er grunn til å forvente en effekt av IA-avtalen i disse analysene? Som påpekt tidligere, er det relativt få IA-virksomheter som har inngått avtale innen våren 2003, og mange av dem har ikke begynt IA-arbeidet. Dette svekker åpenbart mulighetene for å finne effekter av selve IA-arbeidet. På samme måte som for analysene av AKU-materialet (avsnitt 3.2) kan de effektene som påvises her, avspeile en forskjell i arbeidsmiljø, arbeidsorganisering, ledelse og holdninger mellom virksomheter som er eller kommer til å bli en IA-virksomhet innen 2003, og virksomheter som ikke kommer til å bli IA-virksomhet innen våren 2003.

Tre aktører – synspunkter og erfaringer

De tre hovedaktørene involvert i framdriften av delmål 2 i IA-avtalen er (i) trygdeetatens arbeidslivssentre (samt trygdekontorene og hjelpemiddelsentra-lene), (ii) Aetats lokale arbeidskontorer - og (iii) virksomhetene selv. I dette kapitlet presenteres resultater fra en undersøkelse basert på 18 informantintervjuer med representanter for de tre aktørene. Informantintervjuene gir eksempler på erfaringer og synspunkter fra ulike deler av landet, men gir ikke et heldekkende bilde.

Formålet med intervjuene er todelt: For det første å få fram eksempler på hvordan de tre aktørene har arbeidet med IA-avtalens delmål 2, og hvordan de har samarbeidet. For det andre skal innsikt basert på intervjuene brukes som basis for vurdering av resultater fra tidligere gjennomførte studier (se kapittel 2). De er også til nytte for tolking av statistikk og kvantitative analyser som presenteres i denne rapportens kapittel 3, og har vært grunnlag for utforming av spørreskjemaet som ble brukt i undersøkelsen som presenteres i rapportens kapittel 5.

Det generelle inntrykket fra intervjuene med representanter for de tre aktørene, er at *det har skjedd lite* i forhold til delmål 2 siden IA-avtalen ble innført. Dette inntrykket er basert på informantenes egne vurderinger og beskrivelser. Inntrykket forsterkes av at arbeidslivssentrene ikke var forberedt på å legge fram eksempler som viser at IA-virksomhetene i eget fylke har gjennomført konkrete tiltak med sikte på å beholde egne medarbeidere som ellers ville bli uføretrygdet, eller rekruttert arbeidstakere med redusert funksjonsevne – som følge av IA-avtalen.

Informantintervjuene viser også at samarbeidet mellom de to etatene, trygdeetaten representert ved arbeidslivssenteret og arbeidsmarkedsetaten representert ved Aetat lokal, er lite utviklet og lite systematisk. Informantene etterlyser *retningslinjer for samarbeid og engasjement fra ledelsen – både sentralt og lokalt*. I den grad det har vært samarbeid, har det vært på grunnlag av personlig kontakter. Utviklingen i arbeidet med delmål 2 er imidlertid positiv:

- Arbeidslivssentrene har langt bedre kompetanse i dag enn for tre år siden – både når det gjelder målgruppen for IA-avtalens delmål 2, og når det gjelder de utfordringene virksomhetene står overfor, enten de skal

- beholde egne ansatte eller tilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne.
- I følge våre informanter er også IA-virksomhetene bedre informert og mer motiverte for å arbeide med IA-avtalens delmål 2 nå enn for tre år siden.
 - Samarbeidet mellom Aetat lokal og arbeidslivssentrene utvikler seg også positivt. Informanter fra begge etater viser stort engasjement og har tillit til at et stadig bedre samarbeid mellom etatene vil bidra til mer håndfaste resultater i forhold til IA-avtalens delmål 2.

4.1 Metodikk

Til denne kvalitative delen av prosjektet ble det valgt ut fire fylker, geografisk spredt og med ulik bosettingstetthet og næringsstruktur. Fylke med prøveordning «Uførepensjon som lønnstilskudd» er også representert.¹⁷ Etter at det var sendt anbefalingsbrev fra Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet, henvendte vi oss til arbeidslivssenteret i de fire fylkene for etablering av kontakt med en av rådgiverne, gjerne en som hadde særlig erfaring med IA-avtalens delmål 2. Vi ble møtt med stor velvilje og fant raskt fram til samarbeidsvillige informanter. Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret ble deretter bedt om å gi navn på en eller flere personer i Aetat lokal i samme fylke, helst personer med attføring som arbeidsfelt og som arbeidslivssenteret hadde samarbeidet med i forbindelse med IA-avtalens delmål 2. Også her gikk det greitt å komme i kontakt med samarbeidsvillige informanter. Det skulle imidlertid vise seg at ikke alle hadde vært direkte involvert i arbeid med IA-avtalens delmål 2.

Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret ble også bedt om å gi oss en oversikt over «suksessvirksomheter» for mulig intervju. Konkret spurte vi spurte etter IA-virksomheter som hadde tilrettelagt arbeidet for egne ansatte med redusert funksjonsevne, eller som hadde ansatt en medarbeider med redusert funksjonsevne. Her skulle det vise seg at flere av kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene hadde problemer med å komme opp med navn på virksomheter. Det gikk likevel greitt å få gjennomført det planlagte - beskjedne - antallet virksomhetsintervjuer, nemlig fire.

17. I fem fylker (Hedmark, Rogaland, Sør-Trøndelag, Telemark og Troms) og for en periode på fem år (fra 1. januar 2005) kan uførepensjon brukes som lønnstilskudd til arbeidsgiver for en periode på opptil tre år dersom (den tidligere) uførepensjonisten ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. For dette tiltaket skal det settes opp spesifiserte målsettinger i forhold til antall reaktiverende uførepensjonister. I følge vår informanter kan dette føre til at oppmerksomheten flyttes fra delmål 2 til denne prøveordningen.

Vi har med andre ord rekruttert representanter for de tre aktørene på en måte som burde gi maksimal uttelling når det gjelder «godt samarbeid mellom etatene» og virksomheter som «arbeider aktivt med delmål 2». Denne skjevfordelingen var bevisst fordi vi ville ha eksempler på hvordan det fungerte, *når det fungerte* (både etatssamarbeidet og arbeidet med delmål 2 på virksomhetsnivå). Forliggende informasjon (blant annet midtveisevalueringen) tydet nemlig på at svært få IA-virksomheter hadde kommet særlig langt med delmål 2, og at samarbeidet mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten om delmål 2 ikke var særlig velutviklet.

Det er gjennomført 18 ansikt-til-ansikt intervjuer med 22 personer i perioden fra 1. april til 3. juni 2005. Intervjuene ble med andre ord gjort 3,5 år etter at IA-avtalen ble undertegnet, om lag 2,5 år etter at arbeidslivssentrene var ferdig utbygd, og 1,5 år etter midtveisevalueringen av IA-avtalen.

Det ble gjort åtte intervjuer med informanter for Aetat lokal medregnet en spesialenhet i arbeidsmarkedsetaten; det ble gjort seks intervjuer med informanter for arbeidslivssentre, medregnet to lokalkontorer i ett av fylkene og en hjelpemiddelsentral; og det ble gjort fire virksomhetsintervjuer, 2 i privat sektor og 2 i offentlig sektor - herav både små virksomheter (mindre enn 10 ansatte), mellomstore, og store virksomheter (mer enn 1000 ansatte).

Intervjuene var moderat strukturerte og varte 60-120 minutter. Det ble tatt notater underveis og det ble også gjort lydopptak. Ved hvert intervju deltok to fra forskergruppen som intervjuere (med unntak av to, der det bare var én intervjuer).

I avsnittene som følger, oppsummeres informasjon og erfaringer formidlet av informantene samt våre egne kommentarer med fokus på fem problemstillinger. I noen sammenhenger gjengis informantene i (tilnærmet) direkte sitat. Dette er markert med anførselstegn eller innrykket tekst:

- har IA-avtalen en intern målkonflikt (avsnitt 4.2)
- hvem tilhører målgruppen for delmål 2 (avsnitt 4.3)
- hvordan arbeider og samarbeider etatene (avsnitt 4.4)
- rekruttering av virksomheter (avsnitt 4.5)
- hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen? (avsnitt 4.6)

4.2 Har IA-avtalen en intern målkonflikt?

Intensjonsavtalen inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet 3. oktober 2001 har tre operative mål:

1. redusere sykefraværet
2. få tilsatt lang flere personer med redusert funksjonsevne
3. øke den gjennomsnittlige pensjonsalderen

Sykefraværet avhenger av flere forhold, blant annet av helsetilstanden til de sysselsatte, men også av arbeidsbetingelsene i vid forstand, blant annet arbeidsmiljøet og arbeidsbelastningene. I den grad eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert funksjonsevne – i gjennomsnitt - har dårligere helse (mer sykefravær) enn andre arbeidstakere, og i den grad de takler arbeidsmiljøproblemer og store arbeidsbelastninger dårligere enn andre arbeidstakere (og dermed får høyere sykefravær), vil det oppstå en konflikt mellom IA-avtalens delmål 1 på den ene siden og delmålene 2 og 3 på den andre.

Av dette følger: Dersom man lykkes med delmålene 2 og 3, vil – for alt annet likt – sjansen for å lykkes med delmål 1 være mindre. Gitt arbeidsmiljøet og arbeidsbelastningene, vil sykefraværet øke når andelen med liten arbeidskapasitet eller dårlig helse blant de sysselsatte øker.

På den annen side, i den grad man lykkes med å bedre arbeidsmiljøet og redusere arbeidsbelastningene – slik at sykefraværet reduseres, kan det også tenkes at det blir lettere å øke sysselsettingen blant arbeidstakere med redusert funksjonsevne og blant eldre arbeidstakere. I det gunstigste tilfellet kan denne økningen skje uten at sykefraværet øker igjen. Dette vil for eksempel være tilfellet dersom det er sammenfall mellom de virkemidlene som fører til økt rekruttering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere, og de virkemidlene som fører til redusert sykefravær for de samme gruppene.

Det *første* resonnementet viser meget tydelig at det er en potensiell intern konflikt mellom IA-avtalens delmål 1 og delmålene 2 og 3; både på nasjonalt nivå og på virksomhetsnivå. IA-avtalens grunnleggende ide er imidlertid at alle tre delmål - også delmål 1 – skal oppnås ved å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Det er med andre ord ikke i tråd med IA-avtalen dersom sykefraværet reduseres ved at arbeidstakere med dårlig helse eller liten evne til å tåle store arbeidsbelastninger stenges ute fra arbeidslivet (og dermed henvises til privat forsørging eller uførepensjon).

Det *andre* resonnementet er mer i tråd med IA-avtalens grunnleggende ide: Når vi lykkes med delmål 1 – ved hjelp av de riktige virkemidlene, blant annet gjennom endringer av holdninger – vil vi *automatisk* også lykkes med delmålene 2 og 3. Og tilsvarende: Dersom vi lykkes med delmålene 2 og 3 – ved hjelp av de riktige virkemidlene, også gjennom endringer av holdninger – vil vi *automatisk* også lykkes med delmål 1.

Våre informanter ved arbeidslivssentrene hadde ulike oppfatninger om i hvilken grad det er konflikt eller sammenheng mellom IA-avtalens tre delmål (på virksomhetsnivå). Derfor valgte de også ulike strategier overfor virksomhetene når de skulle rekruttere til samarbeidsavtalen om IA. Alle framhevet at det var viktig å fokusere på muligheter, ikke begrensninger. Følgende utsagn gir uttrykk for en relativt samstemt holdning:

En arbeidstaker med redusert funksjonsevne, for eksempel en funksjonshemmet, har mange muligheter i seg og kan være en ressurs for bedriften. Vi må ikke se på yrkeshemmede og funksjonshemmede som en belastning. Vi må se på mulighetene. Her har arbeidslivssenteret en jobb å gjøre. Virksomhetene trenger informasjon og opplæring.

Når det gjelder sammenhengen mellom delmålene i IA-avtalen, var meningene delte. Noen hadde sterke meninger om at det er en indre sammenheng mellom delmålene og brukte dette når de skulle «selge» samarbeidsavtalen. En av informantene ved et av arbeidslivssentrene sa:

Det er en glidende overgang mellom langvarig sykemelding, yrkeshemning og uførhet. Langvarig sykemelding er ventilen som kan gjøre at det glipper. Derfor kan tilrettelegging på et tidlig stadium redusere sjansen for varig handikap. Mange av de som sliter på jobb, er høyt opp i alder. Dermed, de tre delmålene henger sammen.

Andre la stor vekt på at uansett ville virksomhetene kunne oppfatte det som en konflikt mellom delmålene. Dette måtte det tas hensyn til ved rekruttering av virksomheter til IA – det gjelder enten oppfatningene er basert på kunnskapsløshet og grunnløse fordommer, eller på egne, dyrekjøpte erfaringer. Siden mye av interessen i media og også virksomhetene økonomiske egeninteresse var rettet mot delmål 1, var det en avgjørende fordel at virksomhetene den første tiden ikke måtte forplikte seg på delmålene 2 og 3. det ble sagt slik:

Virksomheten er opptatt av å ta vare på egne ansatte. Arbeidet med å redusere sykefraværet krever mye oppmerksomhet og mye ressurser. De har ikke kapasitet til å tenke på nyrekruttering – og særlig ikke personer som ikke fungerer 110 prosent.

Dette synspunktet fant vi også igjen hos arbeidsgiverne – som var svært opptatt av å redusere sykefraværet:

Når målsettingen er å redusere sykefraværet, er det ikke lønnsom å ha ansatte som er mye syke (underforstått: arbeidstakere med redusert funksjonsevne). Det ødelegger statistikken – selv om vi slipper unna sykepengen i arbeidsgiverperioden. Delmål 1 og delmål 2 er motstridende.

Gitt endringen fra og med 2004 (etter midtveisevalueringen) i forståelsen av at «alle tre delmål i IA-avtalen er viktige», ble det nødvendig for arbeidslivssentre som før hadde satset på delmål 1, å formidle en mer helhetlig forståelse av intensjonsavtalen for å få virksomhetene til å se de tre delmålene i sammenheng.

Informanten ved et av arbeidslivssentrene hadde en helt annen strategi: «Fra dag én har vi satset bevisst på delmål 2. Suksess i forhold til delmålene 1 og 3 vil komme av seg selv, når arbeidet med delmål 2 er kommet i gang.» Denne argumentasjonen ble også brukt i markedsføringen av samarbeidsavtalen om IA overfor virksomhetene.

Diskusjonen om en mulig målkonflikt mellom delmålene 1 og 2 er generell og relativt abstrakt, basert på (ofte mangelfull) kunnskap om gjennomsnittlig sykefravær for grupper av arbeidstakere. Dette er grupper som er svært heterogene og med *stor individuell variasjon* i sykefraværet; det gjelder selvsagt både funksjonshemmede og funksjonsfriske.

For en arbeidsgiver som står overfor valget mellom å rekruttere en funksjonshemmet person eller en funksjonsfrisk person, vil det i de fleste tilfeller ikke være forventninger om framtidig sykefravær som er avgjørende, men personenes kompetanse og egnethet. Men om kandidatene ellers stiller likt, kan sykefravær være avgjørende. Uten informasjon om de to kandidatens individuelle helse og sykefraværstilbøyelighet, vil arbeidsgiver måtte støtte seg til forventninger - basert på egne og andres erfaringer, eller på statistikk.

4.3 Hvem tilhører målgruppen for delmål 2?

Informantintervjuene viser at arbeidslivssentrene har vært opptatt av å identifisere og avgrense målgruppen for IA-avtalens delmål 2. Der har vært brukt mye tid og energi til diskusjon og problematisering.

For Aetat lokal har det vært enklere. Der har man stort sett forholdt seg til arbeidssøkere som er yrkeshemmet etter folketrygdlovens bestemmelser – i tillegg til uførepensjonister som er aktuelle for reaktivisering. Når det gjelder sistnevnte gruppe, er opplegget basert på at det lokale trygdekontoret har oversikt over personer med uføretrygd, som kan være aktuelle for delmål 2. Erfaringer fra de fylkene vi har besøkt, tilsier at det er vanskelig å reaktivisere uførepensjonister. Særlig er det vanskelig å rekruttere personer med 100 prosent uføretrygd. Mange av dem er lite motiverte, og de som kan tenke seg å jobbe, vil bare ha en brøkdelsstilling – noe som være vanskelig å finne. Våre informanter viste til at det er lettere å øke stillingsbrøken for personer med gradert uføretrygd - men vi fikk svært få konkrete eksempler på dette.

I arbeidslivssentrene har skolering og bevisstgjøring vært nødvendig: Hvilke arbeidstakere oppfyller kriteriene, hvilke arbeidstakere kan disse virkemidlene brukes for, og hvilke arbeidstakere vil være av interesse for virksomhetene? Det siste er ikke minst viktig. Særlig for rådgiverne i arbeidslivssentrene som ikke har erfaring med attføringsarbeid fra tidligere, kan det ta tid å få en forståelse av hvem som er aktuelle – og realistisk sett formidlingsklare. I følge flere av våre informanter har rådgiverne også måttet arbeide med egne

fordommer. Interne seminarer med erfaringsutveksling og rollespill, har vært et av flere virkemidler for å gi rådgiverne en bedre forståelse og et bedre grunnlag for veiledning av IA-virksomhetene i forhold til delmål 2.

I intensjonsavtalen er det gitt tre eksempler på hvem delmål 2 omfatter: *yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på utføringstiltak og reaktiviserte uføretrygdede*. Dette skal neppe forstås som en uttømmende liste, men de har likevel vært med på å prege aktørenes oppfatninger av ideen bak delmål 2. Diskusjonen om målgruppen for IA-avtalens delmål 2 har imidlertid ikke bare dreid seg om disse tre gruppene – og eventuelt andre grupper arbeidssøkere, men også (og i større grad) om forholdet mellom virksomhetens *egne ansatte* og arbeidssøkere *uten arbeidsgiver*.

Som vist ovenfor, er disse to sidene av delmål 2 spesifisert i veilederen til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (Veileder 2002, 2004): «... Formålet er å beholde arbeidstakere med midlertidig eller redusert funksjonsevne, og å ansette nye personer med redusert funksjonsevne.» I den revide utgaven (versjon 3, per mai 2004) er dette ytterligere framhevet, der det eksplisitt står at hensikten er todelt:

1. at virksomheter legger til rette for at personer med redusert funksjonsevne kan bli værende i sin jobb, og
2. at virksomheter legger til rette for at flere personer med redusert funksjonsevne kan komme inn i arbeidslivet.»

Her blir egne ansatte ikke bare sidestilt med arbeidssøkere uten arbeidsgiver, men også nevnt først.

Våre informanter ved Aetat lokal og ved arbeidslivssentrene hadde ulike oppfatninger om hvem som skulle prioriteres. De fleste synes å mene at arbeidssøkere *uten* arbeidsgiver burde prioriteres *foran* virksomhetenes egne ansatte. Én av informantene satte saken på spissen:

Egne ansatte er ikke viktige i forhold til IA-avtalens delmål 2. Arbeidsmiljøloven gir arbeidsgiver ansvar for å legge arbeidet til rette for alle egne ansatte – også for yrkeshemmede. Her dreier det seg om å tilsette arbeidssøkere uten arbeid.

Flertallet av informantene for arbeidslivssentrene var likevel klare på at dette var opp til virksomhetene selv: «Det er opp til IA-virksomhetene om de vil konsentrere seg om legge til rette egne ansatte, og på den måten tilfredsstille kravet om å forplikte seg også på delmål 2.»

Arbeidslivssenteret i et av fylkene hadde hovedfokus på reaktivisering av uførepensjonister. Dette fylket var blant prøvefylkene for det nye tiltaket med trygd som lønnstilskudd, og vil bli evaluert i forhold til tallfestede mål. Ved et annet arbeidslivssenter konsentrerte de seg om ferdig utførte arbeidssøkere.

Argumentet var: Dette er arbeidssøkere som er formidlingsklare, og som kan gjøre en god jobb for virksomheten.

Men vi fikk også et eksempel på at arbeidslivssenteret prioriterte å bistå virksomhetene i tilrettelegging for egne ansatte med redusert funksjonsevne, for dermed å unngå langvarig sykefravær og uføretrygding.

Markedsføring av målgruppen

Ved markedsføring av IA-avtalens delmål 2 står etatene overfor et dilemma: For å opprettholde virksomhetenes tillit må de ikke «overselge» kandidatene. De må ikke overdrive kandidatenes kompetanse og underslå eventuelle problemer knyttet til arbeidstakers funksjonsevne. Ett eneste feiltrinn – der en virksomhet får problemer som (i følge virksomheten) er et resultat av at etatene har holdt tilbake informasjon om arbeidstakeren – kan ødelegge mye; både samarbeidet med denne virksomheten og mulighetene til å rekruttere andre virksomheter.

Dette er et velkjent problem for Aetat lokal: ved formidling av yrkeshemmede som skal ha arbeidspraksis eller lønnstilskudd, ved formidling av arbeidssøkere som er ferdig attført, men som trenger litt starthjelp, og ved formidling av uførepensjonister som skal reaktiveres. Etter en dårlig «match» mellom virksomhet og arbeidssøker, kan virksomheten bli tilbakeholden med å ta inn en ny arbeidssøker fra Aetat.

På den annen side opplever både arbeidslivssentrene og Aetat lokal at mange arbeidsgivere har fordømmer og diskriminerende holdninger overfor arbeidssøkere som har fått «en merkelapp» som yrkeshemmet eller funksjonshemmet. Ut fra dette må de legge vekt på hva som er arbeidssøkerens sterke sider, og hva de faktisk kan gjøre.

Når det gjelder «merkelapp», hevder våre informanter at betegnelser som funksjonshemmet og yrkeshemmet kan gi et uriktig bilde av arbeidssøkernes kapasitet og bygge opp under fordømmer. Betegnelser som «personer med redusert funksjonsevne» eller «personer med funksjonsnedsettelse», er derfor å foretrekke.

Flere av våre informanter framhever at arbeidssøkere som er aktuelle for tilsetning innenfor delmål 2, generelt er like stabile som andre arbeidstakere, og de har ikke mer fravær. Tvert i mot, de er ofte mer pliktoppfyllende enn andre, nettopp fordi de er så glade for å ha en jobb.

Arbeidsgivere kan ha andre oppfatninger. Noen av virksomhetene vi har intervjuet – virksomheter som har erfaring med rekruttering fra målgruppen - trekker også fram negative sider. De har erfart at arbeidstakerne det gjelder, er mindre fleksible, mer ustabile psykisk, har mer sykefravær, og de kan ikke ta merarbeid eller stå på ekstra når det trengs. En arbeidsgiver sa det slik:

Bedriften har ikke plass til arbeidstakere som kommer når det passer og bare yter 50 prosent. I tillegg ødelegger det også arbeidsmoralen blant de andre ansatte.

Arbeidsgivernes forståelse av hva del vil si å ha – og hvem som har - redusert funksjonsevne varierer imidlertid. Både egne erfaringer og generelle holdninger spiller inn og påvirker innstillingen til det å ansette en medarbeider med redusert funksjonsevne. Noen vil anse det som en belastning, noen sier: «det er helt greit.»

Eksempel: En arbeidsgiver har hatt en tunghørt ansatt i lang tid. For ham var vedkommende *bare Thor*, og ikke en medarbeider med redusert funksjonsevne. I dette tilfelle hadde arbeidsplassen, arbeidsoppgavene og kollegene tilpasset seg, og Thors funksjonshemming var overvunnet.

En annen arbeidsgiver har en gang opplevd å måtte tilkalle hjelp fra kommunens hjemmetjeneste, og en annen gang måtte han dra hjem til medarbeideren for å se hvorfor han ikke kom og ikke tok telefonen. For denne arbeidsgiveren er det å *den mentalt tilbakestående Ole* som ansatt, en relativt stor byrde – både for virksomheten og for de andre ansatte.

4.4 Hvordan arbeider og samarbeider etatene?

Informanter for Aetat lokal og arbeidslivssentrene gir klart uttrykk for at de to etatene er tildelt ulike roller i forhold til IA-avtalens delmål 2, og at det derfor må være en viss arbeidsdeling. Hvordan denne delingen bør være, er det ulike meninger om.

Arbeidsdeling forutsetter imidlertid samarbeid, og våre informanter medgir at samarbeidet så langt var dårlig utviklet og lite systematisk. De sier at det *har vært mangel på retningslinjer for et slikt samarbeid fra sentralt hold*. Det var særlig informantene ved arbeidslivssentrene som etterlyste slike retningslinjer. I tillegg savnet de engasjement for samarbeid på ledernivå, lokalt og sentralt. I den grad det har vært samarbeid, og det har det vært flere steder, har det vært på grunnlag av personlig kontakter. Alle rapporterer at samarbeidet er blitt (eller vil bli) bedre i 2005.

I ettertid, når vi legger sammen alle eksemplene på praktisk samarbeid, kan noen av informantenes mange krasse karakteristikk av manglende eller mislykket samarbeid synes noe overdrevne. Det er imidlertid ingen tvil om at dette var et tema som engasjerte, og at mange i begge etater var svært frustrerte over det dårlige samarbeidet.

Situasjonsbeskrivelsen og diskusjonen som følger er basert på intervjuer med et lite antall informanter, fra ulike deler av landet. De gir eksempler på hvordan samarbeidet oppleves.

Arbeidslivssenteret

Som vist over, hadde det vært tidkrevende å bygge opp arbeidslivssentrene med personell og kompetanse. Den første tiden var det fokus på rekruttering av IA-virksomheter og på delmål 1, å redusere sykefraværet. Det hadde tatt tid å komme i gang med IA-avtalens delmål 2, blant annet fordi det hadde vært usikkerhet med hensyn til målgruppen. Arbeidslivssentre rapporterte imidlertid at nå (våren 2005) var de godt i gang med delmål 2.

For å motivere IA-virksomhetene ble det tatt i bruk ulike strategier, men for alle var informasjon og skolering av virksomhetens personalansvarlig sentralt:

Informasjon om målgruppen, hva kan slike arbeidstakere gjøre, hva kan de ikke gjøre? Hva kan trygdekontoret, hjelpemiddelsentralen, Aetat lokal og arbeidslivssenteret bidra med? Bistand, veiledning og økonomisk støtte til virksomheten? Hvilke forpliktelser påtar virksomheten seg?

For virksomheter med egne ansatte med redusert funksjonsevne, var det enkelt: Her kunne man i stor grad kopiere arbeidet med delmål 1 og utnytte noen av de samme virkemidlene. Utfordringen lå i å motivere IA-virksomhetene til å *rekruttere* personer under attføring, ferdig attførte arbeidssøkere og uførepensjonister.

Selv vår begrensede intervjuundersøkelse illustrerer at arbeidslivssentrene har gjort ulike valg når det gjelder hvilke typer tjenester de tilbyr virksomhetene i forbindelse med delmål 2. Noen informanter framhever at de legger størst vekt på å bearbeide holdninger hos virksomhetsledelsen, og at de ellers bare gir informasjon om lover, regler og virkemidler, og veiledning om framgangsmåte. De kobler ikke virksomhet og trygdekontor, eller virksomhet og Aetat – og heller ikke virksomhet og arbeidssøker, men overlater dette til virksomheten, Aetat lokal og arbeidssøkerne.

Andre informanter for arbeidslivssentrene tar mer aktivt del i det interne arbeidet på virksomheten, også når det gjelder kobling mellom virksomhet og arbeidssøker.

En av informantene la vekt på at arbeidslivssenteret var til stor nytte for mange virksomheter ved at rådgiverne kunne bidra til å løse personalkonflikter. En annen informant ga uttrykk for at arbeidslivssenteret må være nøytralt og derfor ikke bør involvere seg i slike problemer.

Gjenomgående har arbeidslivssentrene lite kontakt med arbeidssøkere i forbindelse med delmål 2. Rekruttering skjer oftest ved at arbeidssøkere (enten de er ordinære arbeidssøkere, yrkeshemmede arbeidssøkere eller uføretrygdende som ønsker arbeid) henvender seg direkte til virksomheten – og har eventuelle virkemidler med seg. Eller det skjer ved at virksomheten henvender seg til Aetat lokal og deretter blir kontakt av en arbeidssøker som ønsker arbeidspraksis, eller som har med seg et lønnstilskudd. I noen tilfeller tar

arbeidslivssenteret kontakt med Aetat lokal og kan gi tips om en virksomhet som har behov for arbeidskraft og som kan tenke seg en ordning med arbeidspraksis eller lønnstilskudd. Det skjer også at Aetat tar kontakt med arbeidslivssenteret for å få tips om slike virksomheter – med sikte på å formidle arbeidssøkere som er aktuelle for arbeidspraksis eller lønnstilskudd.

Hjelpemiddelsentralen

Hjelpemiddelsentralen er organisert fylkesvis, under fylkestrygdekontoret. Tidligere hadde hjelpemiddelsentralen størst fokus på hjemmemiljø og transport, og bidro med hjelpemidler knyttet til blant annet bevegelse, syn og hørsel. Etter IA-avtalen er mye av oppmerksomheten og arbeidet rettet inn mot det å skaffe hjelpemidler til arbeidstakere i arbeidslivet. Vår informant ved en av hjelpemiddelsentralene bekrefter at arbeidsmengden har økt betydelig siden 2001 og – etter informantens vurdering - uten en tilsvarende økning i ressurstilgangen.

I følge våre informanter ved arbeidslivssentrene er hjelpemiddelsentralen en viktig samarbeidspartner og støttespiller – både for arbeidslivssenteret og for IA-virksomhetene. Informantene ved Aetat kjente godt til hjelpemiddelsentralens virksomhet – blant annet ved at sentralen ofte ble kontaktet for vurdering av hjelpemidler til arbeidstakere som var under yrkesrettet attføring. For øvrig syntes det å være lite kontakt mellom Aetat lokal og hjelpemiddelsentralen. Våre bedriftsinformanter hadde relativt lite kjennskap til hjelpemiddelsentralens virksomhet. Vi har bare gjort ett intervju med informant knyttet til hjelpemiddelsentralen. Synspunkter som refereres nedenfor må vurderes i lys av dette.

Retten til hjelpemidler er hjemlet i folketrygdlovens kapittel 10. Loven setter visse krav, blant annet må det forligge en varig og vesentlig skade før hjelpemidler kan innvilges. Det må foreligge en legeerklæring, det må gjøres en kartlegging, og en funksjonsvurdering av arbeidstakeren i forhold til arbeidsoppgavene. Etter arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver et omfattende ansvar for tilrettelegging av arbeidet – også for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Mange arbeidsgivere kjenner ikke regelverket for hjelpemidler etter folketrygdloven og heller eget ansvar etter arbeidsmiljøloven. Som vår informant uttrykte det: «De bare sender av gårde en bestilling på hjelpemidler. Men det holder jo ikke.»

Reglene for hjelpemidler på arbeidsplassen er de samme for alle virksomheter, men IA-virksomheter vil få søknad om hjelpemidler raskere behandlet: Maksimum 2 dagers behandlingstid – i følge vår informant - mot vanligvis 4 uker.

Hjelpemidler i arbeidslivet må ofte tilpasses og lages spesielt til hver enkelt arbeidstaker. I slike tilfeller blir hjelpemiddelet gitt som tilskudd til bedriften, ikke lånt ut, som ofte er tilfellet for hjelpemidler i hjemmet. Bedriften

bestiller hjelpemiddelet, men det tilhører arbeidstakeren, som må sørge for drift og service (eventuelt med bistand fra arbeidsgiver). Arbeidstakeren kan i prinsippet ta med seg hjelpemiddelet når hun slutter i bedriften.

I den grad det oppstår problemer i forholdet mellom hjelpemiddelsentralen og arbeidsgiver, skyldes det at arbeidsgiver ikke har skjønnet egne plikter etter loven. Personer med vesentlige og varige skader har rett til hjelpemidler,

... men ikke til utstyr som er vanlig – slik som for eksempel en god kontorstol, ekstrautstyr til PC'en osv. Per i dag kan vi gi støtte stå-bord og stå-stol, men etter hvert som dette blir mer vanlig, vil det neppe bli regnet som et særskilt hjelpemiddel for folk med dårlig rygg.

Vår informant understreker at hjelpemiddelsentralen ønsker å være mest mulig tilgjengelig for arbeidsgivere, og kommer gjerne ut til virksomheten på oppfordring. Videre er det viktig at trygdeetaten framstår som en enhet: «Hjelpemiddelsentralen, arbeidslivssenteret og trygdekontoret bør kommunisere bedre.»

Trygdedirektøren har gitt hjelpemiddelsentralen beskjed om å være mest mulig byråkratisk. Dette er imidlertid vanskelig ifølge vår informant, fordi folketrygdloven krever mye dokumentasjon. På dette feltet er det muligheter for forbedring. Det er fremdeles alt for mange skjemaer. Tettere samarbeid med trygdekontoret er ønskelig, for eksempel for utveksling av informasjon ved sykemelding. Samme (elektroniske) skjema kunne vært brukt til flere formål.

Hjelpemiddelsentralen hjelper også til med å få personer *ut* i arbeidslivet. «Personer med redusert funksjonsevne kommer til oss, vi kan foreta en funksjonsvurdering. Så henvender vi oss til Arbeidslivssenteret som igjen tar kontakt med IA-virksomheter.»

Hjelpemiddelsentralen kan utstede et slags «garantibevis» til arbeidssøkeren om at alle hjelpemidler vil være på plass fra første dag arbeidssøkeren kommer i arbeid.

Vi tar også imot personer som er henvist fra trygdekontoret. Dette kan være personer som har søkt om uføretrygd, men som trygdekontoret tror kan fortsette i arbeidslivet med nødvendige hjelpemidler. Vi yter tilsvarende service for arbeidssøkere under yrkesrettet attføring. Men her kunne vi gjort mer.

Så langt har det vært vanskelig å samarbeide med Aetat lokal. Trolig fordi begge etater har gjennomgått store omorganiseringer. Nå er tiden inne for å samarbeide. Det er ingen spesifikke forhold som ligger til grunn for det manglende samarbeidet med Aetat. Vår informant bemerker imidlertid at de to etatene jobber på ulike måter:

Aetat har fokusert veldig på kvantitet: flest mulig handlingsplaner for arbeidssøkere under yrkesrettet attføring. Hjelpemiddelsentralen er mer opptatt av kvalitet, men nå også vi begynt å telle og måle. Dette handler også om hvor godt den enkelte har blitt hjulpet, og ikke bare om hvor mange som har blitt hjulpet.

Vårt generelle inntrykk fra informantintervjuene er at hjelpemiddelsentralene er viktige for realisering av IA-avtalens delmål 2. Intervjuene indikerer at mer kunne vært oppnådd dersom hjelpemiddelsentralene hadde hatt mer personalressurser.

Aetat lokal

Informantene fra Aetat lokal ga temmelig enstemmig uttrykk for at de arbeider med attføring av yrkeshemmede og med reaktivisering av uføretrygdete på samme måte som før. Noe av forklaringen kan være at arbeidsmarkedsetaten ikke forvalter spesifikke IA-virkemidler, slik som trygdeetaten gjør.¹⁸ Ved samarbeid med virksomheter om tiltaksplasser og ved rekruttering av potensielle arbeidsgivere skilles det ikke mellom IA-virksomheter og ikke-IA-virksomheter. Det viktigste er om virksomheten kan være interessert i å gi arbeidstrening og eventuelt ansette arbeidssøkere. For å ytterligere å understreke dette poenget, sa en av informantene ved Aetat lokal:

Jeg har ikke en gang en liste over IA-virksomheter i vårt fylke eller i vår region. Jeg vet ikke om bedriften jeg samarbeider med, har IA-avtale eller ikke. Jeg har ikke fått noen slik liste, og det spiller ingen rolle.

Mange Aetat lokal arbeider meget aktivt for å rekruttere virksomheter for tiltaksplasser og som arbeidsgivere til sine arbeidssøkere. Aetat rekrutterer virksomheter som etterspør ordinær arbeidskraft, men også virksomheter som kan være interessert i å ta inn folk under attføring. På denne måten oppnår Aetat resultater som er relevante i forhold til delmål 2 – uten at arbeidslivssenteret er involvert.

Flere representanter fra Aetat lokal uttrykte ønske om å kunne bruke mer tid til kontakt med virksomhetene som et ledd i formidling av yrkeshemmede under attføring og ferdig attførte.

Økt innstrømning av yrkeshemmede under attføring de siste årene har ikke vært fulgt med økt bemanning til å ta seg av dem. Det har bidratt til å lage et vakuum slik at framdriften i formidlingskjeden er blir brutt.

18. En kort periode var tilretteleggingstilskuddet lagt til arbeidsmarkedsetaten.

Arbeidsdeling og samarbeid

Arbeidsdelingen er temmelig klar: Arbeidslivssentrene konsentrerer seg om virksomhetene for å bearbeide dem med sikte på å rekruttere medarbeidere med redusert funksjonsevne. Aetat lokal har arbeidstakerne: personer under attføring og personer som har fullført attføring, men som ikke er 100 prosent formidlingsklare til ordinært arbeid. Det hender også uførepensjonister melder seg, men det er heller sjelden (eventuelt tipser trygdekontoret om aktuelle kandidater). Et godt system for å koble disse to systemene, synes å mangle. Når det likevel fungerer rimelig bra i mange tilfeller, er samarbeidet basert på personlig kontakt – ikke institusjonelt samarbeid og faste rutiner.

En informant ved Aetat lokal gir følgende eksempel på ansvars- og arbeidsfordeling mellom de etatene:

Arbeidslivssenteret jobber med bedrifter. De følger ikke opp personer – på arbeidsplassen – når de begynner å få problemer. Trygdekontoret har ikke tid og ikke kompetanse til dette. Og de tar sjelden kontakt med Aetat for å få bistand i interne attførings- og omplasseringssaker. Først når arbeidstakeren er helt ute, når han eller hun har mistet jobben, da kommer Aetat inn i bildet. Da forventes det et tilbud om attføring. Det hadde vært bedre om Aetat kom inn tidligere i utviklingsprosessen.

En annen informant fra Aetat sa følgende:

Det er lite systemkompetanse hos arbeidslivssenteret. Det er viktig å kjenne kjeden i arbeidslinja - fra sykefravær til uføretrygd - for å kunne jobbe med attføring og med delmål 2. De har brukt mye tid på å finne ut hvem målgruppen er. Vi og trygdekontoret kjenner målgruppen. Arbeidslivssenteret mangler forankring i trygdekontor og i arbeidskontor.

Informantene i våre fire fylker ga klart uttrykk for at samarbeidet mellom etatene ikke hadde kommet særlig langt. Flere ga uttrykk for at de egentlig visste lite om hvordan den andre etaten arbeidet. Begge etater er klar over problemet med manglende samordning, men de er uenige om hvem som bremser utviklingen i retning av et godt samarbeid. I begge etater etterlyses retningslinjer fra sentralt hold om hvordan arbeidet skal koordineres lokalt. Mangel på engasjement på ledernivå – sentralt og lokalt - blir også nevnt.

Mangel på retningslinjer fra ledelsen og opplegg for samarbeid mellom de to etatene har ført til løsninger basert på personlig kunnskap og erfaring, bekjentskap og interesser. Resultatet blir stor variasjon. I ett fylke var det utviklet et visst samarbeid mellom arbeidslivssenteret og et arbeidskontor plassert i en annen by enn der arbeidslivssenteret holder til – men ikke med Aetat i samme by. I et annet fylke var kontakten mellom de to etatene god i byen der arbeidslivssenteret ligger, men ikke med arbeidskontorene i distriktet. I et

tredje fylke ligger kontorene for arbeidslivssenteret og Aetat lokal nesten vegg i vegg, men de hadde likevel lite med hverandre å gjøre. Og hvem er den skyldige? En informant fra Aetat lokal sa det slik:

Samarbeid, det er et spørsmål om lov- og regelverk, og om å ha tid. Samarbeidsavtalen mellom de to etatene tilsier at initiativet til kontakt og samarbeid bør komme fra trygdekontoret eller arbeidslivssenteret.

En informant fra arbeidslivssenteret ser saken fra en annen side: Gjennom flere måneders arbeid klarte jeg å opparbeide en liste over virksomheter som kunne tenke seg å ansette en person med redusert funksjonsevne, der blant annet type kvalifikasjoner etterspurt var spesifisert. Da jeg hadde 60 på listen, tok jeg kontakt med Aetat og sendte over listen. Ingenting har skjedd. Dette er nå 6 måneder siden!

Det at de to etatene ligger geografisk og fysisk nær hverandre, har vært positivt for samarbeidet - i noen tilfeller. Der hvor kontorene var i samme bygning og i samme etasje var det relativt stor flyt av informasjon og bedre kunnskap om hverandre – og mer samarbeid.

Ulike kulturer blir nevnt som en årsak til lite samarbeid mellom arbeidslivssenteret og Aetat lokal. Den kulturelle plasseringen av trygdekontoret var mer uklar, men ble oftest plassert sammen med Aetat lokal: *begge steder jobber vi jo med mennesker og har dem i sentrum*. Den tidligere Arbeidslivstjenesten, som var en del av Aetat, ble også opplevd som fjern i forhold til Aetat lokal. Flere informanter reiser spørsmålet om hvorfor arbeidslivssenteret ble lagt til trygdeetaten og ikke arbeidsmarkedsetaten: *Det hadde kanskje gjort samarbeidet enklere*.

Den vedtatte reformen om en ny arbeidslivs- og velferdsforvaltning (NAV) ble positivt omtalt av informantene; noen av dem hadde svært store forventinger til reformen:

NAV-reformen er en god ide. En slik organisering gir muligheter for å se hele forløpet og alle virkemidler i sammenheng. Den kan gi grunnlag for godt samarbeid mellom ulike faggrupper. De som har kompetanse på attføring, må komme inn tidlig i sykemeldingsperioden – for å vurdere om det må gjøres noe med arbeidssituasjonen, eller om opplæring er hensiktsmessig.

4.5 Rekruttering av virksomheter

Det kan være nærliggende å anta at store virksomheter – med for eksempel mer enn 100 ansatte - er godt egnet som arbeidsplass for arbeidstakere under IA-avtalens delmål 2, spesielt når det gjelder å beholde arbeidstakere som får en funksjonshemming. Dette fordi store virksomheter har et variert spekter av

arbeidsoppgaver og dermed større muligheter til å tilpasse arbeidet til personer med redusert funksjonsevne. Også i de tilfellene der arbeidstakerens funksjonshemming periodevis kan medføre økt belastning for de andre ansatte, kan en stor virksomhet være bedre egnet enn en liten, fordi det vil være flere å dele merbelastningen på. Som vi skal se i dette avsnittet, er meningene om dette er delte.

Hele IA-avtalen er basert på at virksomhetene skal ta sosialt ansvar; de skal tenke samfunnsmessig – ikke bare bedriftsøkonomisk. Tradisjonelt har det vært større rom for å tenke samfunnsmessig i offentlige virksomheter enn i private, konkurranseutsatte virksomheter. IA-avtalen har da også fått større gjennomslag i statlig og kommunal sektor enn i privat. Men gjelder dette også for IA-avtalens delmål 2?

Fagforeninger forventes også å ta sosialt ansvar, først og fremst for egne medlemmer og for virksomhetens egne ansatte. Vil de oppfatte at rekruttering av nye arbeidstakere under delmål 2 er i konflikt egne ansattes interesser?

Mange brikker må falle på plass

Våre informanter ved arbeidslivssentrene rapporterer at IA-virksomheter i statlig og kommunal sektor gjør et godt arbeid når det gjelder å ta vare på *egne* ansatte. Det dreier seg om relativt store virksomheter med mange ansatte, og med varierte arbeidsoppgaver. Ved tidlig intervensjon i sykefraværsløp er det derfor gode muligheter til å finne tilpasset arbeid. Dermed kan arbeidsforholdet opprettholdes også ved varig redusert funksjonsevne hos arbeidstakeren.

Selv om statlige og kommunale virksomheter er store arbeidsplasser, rapporterer informantene ved Aetat lokal og arbeidslivssentrene at det er *vanskelig å rekruttere inn* arbeidstakere under delmål 2 i slike virksomheter. Den store satsingen på effektivisering av offentlige virksomheter får skylden. I følge etatene viser virksomhetene til at de sliter med budsjettkutt, driver med nedbemanning og har mer enn nok med å ta vare på egne ansatte. De har ikke kapasitet å ta inn nye. Og særlig ikke personer som ikke yter 100 prosent. (Våre informanter har imidlertid forhåpninger til den statlige handlingsplanen om at 5 prosent av de nytilsatte i 2005-2006 skal være personer med redusert funksjonsevne.)

En av de offentlige virksomhetene som faktisk har rekruttert yrkeshemmede med lønnstilskudd, ser dette på en annen måte:

Vi har hatt budsjettkutt, ja. Men mengden av arbeidsoppgaver er like stor. Finer vi den rette, med gode kvalifikasjoner, er dette (lønnstilskudd) god økonomi for virksomheten: Arbeidet blir gjort - nesten uten kostnader. Vi har samarbeidet med Aetat i mange år. Det siste året har vi hatt tre med lønnstil-

skudd – den ene er nå fast ansatt, en annen på engasjement. Dette er ikke et resultat av IA-avtalen. Arbeidslivssenteret har ikke vært inne i bildet.

Hvor mye betyr de økonomiske insentivene for å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne? Eksemplet ovenfor viser at dette kan være avgjørende: *vi har ikke budsjett til å ansette noen på vanlige vilkår*. De fleste av våre informanter ved etatene hevder likevel at økonomi betyr lite når det gjelder å få virksomhetene til å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Det viktigste er at arbeidstakerne kan jobben og er til nytte – og at de møter på jobben og er til å stole på.

Virksomhetsinformantene legger også vekt på dette, samtidig etterlyser de mer langvarige og mer fleksible tilskuddsordninger. *Fleksibilitet* ble i denne sammenheng brukt både om tilskudd i en uforpliktende prøveperiode, og om et permanent lønnstilskudd – på linje med gradert uføretrygd, men på en slik måte at arbeidstakeren får utbetalt alt som lønn (mens bedriften mottar tilskuddet).

Ut fra slike ønsker er det liten tvil om at økonomi betyr noe (mye), selv om alle de tre aktørene er raske til å trekke fram kvaliteter ved arbeidstakeren som det viktigste.

Etatene rapporterer at det er lettere å formidle arbeidssøkere med redusert funksjonsevne til *private bedrifter* enn til offentlige virksomheter – enten som arbeidspraksis eller på lønnstilskudd. Private bedrifter er mer åpne på at de er interessert i billig arbeidskraft. Og etatene bruker lønnstilskudd som gulrot:

Selvsagt, lønnstilskudd forplikter arbeidsgiver, men det viktigste er ikke fast jobb. Det viktigste er arbeidstrening og jobberfaring – selv om det er midlertidig og selv om det er deltid. En jobb er en jobb, og er en inngangsport til arbeidslivet. Det bidrar med sosialt nettverk (nyttig for seinere jobbsøking), trivsel og for de fleste: bedre økonomi.

Noe overraskende synes det gjennomgående lettere å få positiv respons hos *små* (mellomstore), private bedrifter – enn store. Kontakten mellom bedriftsledelse, etatene og den aktuelle arbeidstakeren blir mer personlig og opplegget mer konkret i små enn i store virksomheter. Som en informant ved Aetat lokal uttrykte det: «Dersom jeg skulle gjøre dette (formidle arbeidstakere til delmål 2) på kommisjon, ville jeg ha satsset på små bedrifter (5-10 ansatte).»

Kan man appellere til virksomhetenes sosiale samvittighet? Ja til en viss grad, i følge våre informanter. Kanskje er det litt lettere i spredtbygde områder, der «alle kjenner alle». Her er det typisk kommunen som er største arbeidsgiver. Private bedrifter er små, og det er mye tungt arbeid. Tunge yrker egner seg ofte dårlig for vår målgruppe. Likevel er det flere åpninger i private bedrifter. En informant ved Aetat lokal i et slikt distrikt sa:

Kommunen er vanskelig. De skylder på budsjettnedskjæring. Med private bedrifter er det lettere. På små steder kjenner alle hverandre og de tar ansvar for hverandre.

Det er lettere å rekruttere virksomheter til delmål 2 når daglig leder har personlig kjennskap til personer med redusert funksjonsevne – enten som medarbeidere eller i bekjentskapskretsen. Etatsinformantene er imidlertid mer opptatt av å få fram den *nytt* virksomheten kan ha av å ansette en medarbeider med redusert funksjonsevne - enn å prøve å appellere til sosialt ansvar. Det er først og fremst manglende evne til å se mulighetene som hindrer arbeidsgivere i å ansette arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Fordommer spiller også inn, og etatene ser det som sin oppgave er å bryte dem ned. Slik en informant fra *Aetat* uttrykte det:

Noen ganger vet ikke arbeidsgiveren hva en person med redusert funksjonsevne kan brukes til. De kan brukes til masse. Min kunnskap både om arbeidsplassene og om kandidatene gjør det mulig for meg å finne en god match. Jeg selger mennesker ikke på grunnlag av formelle kvalifikasjoner, men på grunnlag av personlig egenskaper. Og så sier jeg at jeg kan støtte opp med noen virkemidler (lønnstilskudd).

Personer med psykiske lidelser er vanskelig å få plassert. En fra arbeidslivssenteret sa følgende på bakgrunn av sin erfaring med IA-avtalens delmål 2.

Redusert arbeidsevne er mye forskjellig. Når diagnosen er psykiske lidelse, er det ikke lett å jobbe med. Det er spesielt vanskelig å få inn noen med denne diagnosen. Tilrettelegging for egne ansatte er heller ikke lett.

4.6 Hva er oppnådd, som ikke ville vært mulig uten IA-avtalen?

Erfaringene og eksemplene som er avdekket i intervjuundersøkelsen, gir selvsagt ikke grunnlag for å gi en sammenfattende vurdering av hvilke resultater som er oppnådd – som følge av IA-avtalen. Intervjuundersøkelsen avdekker variasjon, men også visse fellestrekk.

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er det generelle inntrykket fra intervjuundersøkelsen at det er gjort mye forarbeid og store investeringer i form av kompetanseoppbygging i arbeidslivssentrene. Det er også gjort mye når det gjelder å informere og skolere IA-virksomhetene i forhold til delmål 2. Men det er oppnådd lite i form av resultater i tråd med målet om *å få tilsatt langt flere med redusert funksjonsevne*.

Arbeidslivssentrene vi var i kontakt med, hadde (ennå) ikke noe opplegg for å måle aktivitet eller resultater på virksomhetsnivå - spesifikt i forhold til IA-avtalens delmål 2. Flere hadde imidlertid diskutert muligheten for å utvikle slike resultatmål. Med slike mål på plass vil vi få resultatindikatorer basert på lokal kunnskap og kvalitative vurderinger, noe som vil være et viktig supplement til de statistiske indikatorene som ble brukt ved midtveisevalueringen og til surveydata av den typen som vi analyserer i kapitlene 3 og 5.

Etatenes rammevilkår

Betingelsene for å kunne lykkes var et tema som ble berørt i de fleste intervjuene. Som nevnt tidligere, var informantene ved arbeidslivssentrene opptatt av at det hadde tatt tid å bygge opp etaten – med personer og kompetanse, og at det er et tidkrevende arbeid de skal utføre: både å rekruttere og å motivere virksomhetene for IA-arbeidet generelt, og mer spesielt for IA-avtalens delmål 2. Våren 2005 ga de inntrykk av at det var et rimelig forhold mellom personalressurser og arbeidsoppgaver. Organisatorisk synes det fremdeles å gjenstå noe, ved at flere savnet klarere retningslinjer fra sentralt hold, og da særlig når det gjaldt samarbeidet med Aetat lokal om delmål 2.

Når det gjelder virkemidlene som er til rådighet for IA-arbeidet, var det ulike synspunkter. Flere av informantene ved arbeidslivssentrene kunne ønske seg bedre virkemidler for bedriftsintern attføring av virksomhetens *egne ansatte*. De kunne også rapportere at mange IA-virksomheter klager over stivbente regler og mye papirarbeid i forbindelse med eksisterende virkemidler; noe våre bedriftsinformanter synes å være enige i. Mer romslige og fleksible regler ville sannsynligvis øke bruken av virkemidlene. Det er imidlertid sparsomt med kunnskap om effektene av slike virkemidler, og det er derfor vanskelig å si noe om hva slike regelendringer ville bety i form av resultater i forhold til IA-avtalens delmål 2.

Informantene fra Aetat lokal gir uttrykk for at de opplever arbeidssituasjonen som vanskelig: De har fått nye arbeidsoppgaver, blant annet i forbindelse med attføringsreformen, og etter 2000 har det vært en markant økning i antall personer under attføring – uten at det har vært en tilsvarende økning i personalressursene. Problemet er ikke budsjettskranker på virkemidler og tiltak, men mangel på personell. Resultatet er (i følge våre informanter ved Aetat) at kvaliteten på arbeidet blir dårligere. Dette kan bidra til at attføringstiden blir lengre, og at færre formidles til ordinært arbeid. Problemet er (i følge våre informanter) blant annet at Aetat lokal ikke har nok folk til å gjøre den tidkrevende jobben med å rekruttere virksomheter for tiltaksplasser og med å følge opp deltakerne.

Tilsynelatende har IA-avtalen betydd lite for Aetat lokal, både når det gjelder ressurstilgang, virkemidler og arbeidsoppgaver. Våre informanter hevder for eksempel at det ikke er lettere å rekruttere IA-virksomheter enn

andre virksomheter for arbeidspraksis og lønnstilskudd eller som arbeidsgiver for ferdig attførte arbeidstakere. De relativt negative tilbakemeldingene vi har fått når det gjelder IA-avtalens betydning, kan være et resultat av at forventningene var svært store.

Informantintervjuene peker i retning av at IA-avtalen har ført til mer samarbeid mellom trykdeetaten og arbeidsmarkedsstaten. Dette kan ha gitt resultater i form av mer effektiv formidling av personer under attføring og ferdig attførte arbeidssøkere – enn vi ville fått uten IA-avtalen. Men samarbeidet er opplagt ikke i det omfang som er ønskelig.

Når det gjelder hva etatene har oppnådd (eller ikke), betyr dette i sum – og sterkt forenklet - at arbeidslivssentrene har oppnådd, *er et resultat av IA-avtalen*, mens alt Aetat lokal har oppnådd, *er upåvirket av IA-avtalen*.

Virksomheter som lykkes

Vi har intervjuet fire virksomheter med erfaring: Alle hadde hatt yrkeshemmede under attføring med lønnstilskudd. Tre av dem hadde hatt arbeidspraksis. To av dem hadde egne ansatte med vesentlig redusert funksjonsevne, og én av disse hadde flere ansatte med alvorlig funksjonshemming. Disse virksomhetenes erfaringer med IA-avtalens delmål 2 representerer selvsagt bare et svært lite utsnitt av virkeligheten, men de er interessante - som eksempler.

Alle fire gir inntrykk av å ha tenkt *inkludering* – også før intensjonsavtalen ble inngått i 2001, og før de selv ble en inkluderende arbeidslivsvirksomhet (2002-2004). Ingen av de fast ansatte med redusert funksjonsevne var rekruttert etter IA-avtalen, og lønnstilskudd var heller ikke nytt for virksomhetene. IA-arbeidet hadde imidlertid bidratt til bevisstgjøring – også i forhold til arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Ingen av virksomhetsinformantene vil imidlertid gå med på at IA-avtalen har vært avgjørende for at de hadde tatt i mot yrkeshemmede med lønnstilskudd. Én av virksomhetene hadde hatt relativt tett kontakt med arbeidslivssenteret i forbindelse med rekruttering til tiltak. Én av virksomhetene forholdt seg utelukkende til Aetat lokal i slike saker. De to siste forholdt seg i hovedsak til Aetat lokal, men med en viss støtte og veiledning fra arbeidslivssenteret.

Virksomhetene er generelt fornøyd med hjelpen de har fått fra arbeidslivssenteret, men kunne tenke seg mer informasjon om tilskudd og tiltak – og mer fleksible, mindre byråkratiske virkemidler (økonomiske støtteordninger). Og enda viktigere: mer informasjon om potensielle arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Virksomhetsinformantene hadde erfaring med at arbeidstakere med redusert funksjonsevne kan ha høyere sykefravær enn andre, og at det dermed kan være en konflikt mellom IA-avtalens delmål 1 og delmål 2. Men de hadde også erfaring med det motsatte, at de ikke har høyere sykefravær.

Videre hadde de erfaring med at personer med redusert funksjonsevne krever oppmerksomhet og ressurser, og at de er mindre fleksible når det gjelder arbeidsoppgaver og arbeidstid (stå på ekstra, ta i et tak når det trengs). Dette vil innebære en belastning for de andre medarbeiderne, noe som ikke er uproblematisk. Virksomhetsinformantene viser imidlertid også til at det å ha en medarbeider med redusert funksjonsevne (eller gjerne flere) kan være positivt fordi det utvikler toleranse og respekt for personer som er «annerledes» både hos ledelsen og de ansatte.

Som en oppsummering av informantintervjuene, vil vi trekke fram tre forhold av betydning for å kunne lykkes med sysselsetting av personer i forhold til IA-avtalens delmål 2:

For det første, arbeidsgivers vilje til å legge forholdene til rette er større dersom arbeidstakeren var ansatt i virksomheten før skaden eller sykdommen som førte til redusert funksjonsevne, oppsto. For den andre, medarbeidere med redusert funksjonsevne som følge av fysiske plager, er lettere å takle både for arbeidsgiveren og for de andre ansatte enn medarbeidere med redusert funksjonsevne som følge av psykiske problemer. For det tredje, det er viktig for arbeidsgiveren å ha informasjon og kunnskap om den arbeidstakeren som eventuelt skal rekrutteres. Dersom viktig informasjon holdes tilbake, får tiltak av denne typen et dårlig rykte som det kan være vanskelig å rette opp.

Informantintervjuene tyder på at arbeidsgivers usikkerhet og mangel på kunnskap om målgruppen, er en viktig grunn til at det ikke har skjedd mer med IA-avtalens delmål 2. Men det skal ikke underslås at økonomiske insentiver (selvsagt) er viktig: Arbeidsgiver vurderer fordeler og ulemper opp mot hverandre.

IA-virksomhetenes innsats og erfaringer med å holde på og nyttilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne

For å undersøke hvorledes virksomheter som har IA-avtale har forholdt seg til delmål 2 og hvilke erfaringer de har gjort, ble det utført en spørreskjemaundersøkelse. Undersøkelsen kartlegger hvor mange virksomheter som arbeider med delmål 2, hva virksomhetene mener at IA-avtalen har betydd for realiseringen av delmål 2, og hvorledes de har opplevd samarbeidet med de offentlige etatene i denne sammenhengen.

Spørreundersøkelse viser at blant 3300 IA-virksomheter arbeider 60 prosent med delmål 2, dvs. å få tilsatt flere eller beholde egne arbeidstakere med redusert funksjonsevne. De fleste har som mål å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne; bare 1 av 10 har som mål å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

31 prosent av virksomhetene rapporterer at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet i virksomheten. 15 prosent av virksomhetene har ansatt personer med redusert funksjonsevne etter at de inngikk samarbeidsavtale om IA. Bare én av fire slike nyansettelser er et resultat av IA-avtalen. Det innebærer at bare 4 prosent av IA-virksomhetene har ansatt en arbeidstaker med redusert funksjonsevne som en effekt av IA-avtalen.

Flest nyttilsettinger og flest tilfeller av å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne finnes blant virksomheter som arbeider aktivt med delmål 2 og blant virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig (2001-2002). Dette er i tråd med forventingene om at arbeidet med hver av IA-målsettingene kan ha en effekt, men at det vil ta noe tid før resultatene kommer. Den påviste samvariasjonen kan imidlertid også avspeile at det er blant disse virksomhetene vi finner de mest motiverte – som eventuelt ville oppnådd tilsvarende resultater uten IA-avtalen.

5.1 Fremgangsmåte og metode

Et elektronisk spørreskjema ble sendt til IA-kontaktpersoner i alle IA-virksomheter, med noen få unntak. 54 prosent av IA-kontaktene svarte på spørreskjemaet. Det innebærer at vi har opplysninger om IA-arbeidet i 3300 IA-virksomheter. Det er grunn til å anta at de IA-kontaktene som har svart, i gjennomsnitt er mer engasjert enn de som ikke har svart, både i forhold til IA-arbeidet generelt og delmål 2 spesielt. Dette kan blant annet bety at den halvparten av IA-virksomheter som vi ikke har opplysninger om, i gjennomsnitt har vært mindre aktive og oppnådd mindre i forhold til delmål 2 enn de vi har fått svar fra. Det er med andre ord grunn til å tro at det bildet vi får av IA-arbeidet i virksomhetene gjennom denne studien, heller overvurderer enn undervurderer hvor langt arbeidet med delmål 2 har kommet.

E-postadresser ble innhentet gjennom arbeidslivssentrene. Arbeidslivssentrene har lister med e-postadresser til IA-bedriftene og deres kontaktpersoner i sine fylker. Disse listene er ikke alltid helt oppdaterte, og ikke alle IA-kontaktene er registrert med sine riktige e-postadresser. Dessuten er det også virksomheter som ikke har e-post. Videre mangler det også IA-kontakter fra to fylker i undersøkelsen, fordi e-postlistene herfra ikke ble innhentet i tide. Dette innebærer at vårt bruttoutvalg avviker noe fra den reelle populasjonen på undersøkelsestidspunktet. Spørreskjemaet ble sendt til 6038 virksomheter. Offisielle tall fra Rikstrygdeverket viste 7625 IA-virksomheter per april 2005. Fra bruttoutvalget på 6038 kom det 1779 tilbakemeldinger om diverse forhold som gjorde at vi ikke kunne forvente svar, for eksempel at meldingen ikke kom til riktig person eller at riktig person ikke var tilgjengelig, tekniske problemer osv. I 40 tilfeller fikk vi automatisk svar om at e-posten ikke var kommet frem. Dette gir et justert bruttoutvalg på 4219 (teknisk frafall på 33 prosent). Av disse var det 3278 som besvarte skjemaet (77 prosent av det justerte bruttoutvalget, 54 prosent av det opprinnelige utvalget). Det kan ikke utelukkes at det relativt store frafallet kan ha skapt skjevheter i utvalget. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på i hvilken retning dette eventuelt skulle gå.¹⁹

Innledningsvis i spørreskjemaet ble undersøkelsen presentert som en evaluering av IA-avtalens delmål 2, på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. Delmål 2 ble presisert til å omfatte både å holde på og å nytilsette personer med redusert funksjonsevne. Hva som menes med redusert funksjonsevne ble imidlertid ikke utdypet. Det innebærer at vi har overlatt til respondentene selv å definere dette begrepet. IA-kontaktene ble bedt om å svare på vegne av sin *lokale* arbeidsplass, dvs. ikke på vegne av konsernet eller etaten som helhet. Videre ble respondentene lovet full anonymitet.

19. Programvaren som ble benyttet, Questback, ivaretar respondentenes anonymitet og gir heller ikke opplysninger om hvem som har og ikke har besvart spørreskjemaet.

Ikke alle spørsmålene ble stilt til alle. IA-kontakter i virksomheter som hadde erfaringer med nytilsettinger av personer med redusert funksjonsevne etter at IA-avtalen var inngått, fikk spørsmål om samarbeidet med de offentlige etatene i denne forbindelse. Virksomheter som ikke hadde nytilsatt, men som hadde ansatte med redusert funksjonsevne fikk spørsmål om hvorledes de hadde opplevd samarbeidet med de offentlige etatene i forbindelse med å holde på disse arbeidstakerne. Alle IA-kontaktene fikk imidlertid spørsmål om sine erfaringer fra samarbeidet med etatene i forbindelse med sykefraværssarbeidet.

5.2 Virksomhetenes arbeid for å realisere delmål 2

Det først spørsmålet som skal undersøkes, er hvor mange virksomheter som har arbeidet med delmål 2 og hva slags virksomheter dette er. Etter evalueringen av IA-avtalen i 2003, ble det understreket at alle delmålene i IA-avtalen må vektlegges. Dette innebærer muligens at det først og fremst er virksomheter som har inngått IA-avtale etter 2003 som har arbeidet med delmål 2. Et annet spørsmål som skal undersøkes, er om det først og fremst er virksomheter som hadde ansatte med redusert funksjonsevne forut for IA-avtalen, som har arbeidet med delmål 2. Tidligere forskning (jf. Olsen 2004) og intervjuer i forbindelse med vår undersøkelse (se kapittel 3), tyder på at tidligere erfaringer med personer med redusert funksjonsevne fører til en positiv innstilling til denne typen arbeidstakere. Derfor skulle en også forvente flest nyansettelser av personer med redusert funksjonsevne i slike virksomheter

Det viser seg at i alt 94 prosent av alle IA-virksomhetene i undersøkelsen har arbeidet for å få ned sykefraværet. Videre sier 33 prosent at de har arbeidet for å øke den reelle pensjonsalderen blant sine ansatte. Når det gjelder delmål 2, sier 56 prosent av virksomhetene at de har arbeidet for å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne, mens kun 11 prosent oppgir at de har arbeidet for å få ansatt flere medarbeidere med redusert funksjonsevne. Totalt utgjør de 60 prosent, siden noen virksomheter arbeider med begge aspekter ved delmål 2. Se tabell 5.1.

Tabell 5.1. Delmål virksomhetene har arbeidet for å realisere (flere mål kan kombineres). Prosentandel av virksomhetene

Delmål	Prosent
A. Redusere sykefraværet blant de ansatte	94
B. Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne	56
C. Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne	11
D. Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte	32
N=3278 (100 prosent)	

Tabell 5.2. Virksomhetenes valg av delmål, sett på bakgrunn av om de hadde ansatte med redusert funksjonsevne forut for inngåelsen av IA-avtalen. Prosentandel av virksomhetene

	B. Arbeider for å beholde ansatte med redusert funksjonsevne	C. Arbeider for å nytilsette personer med redusert funksjonsevne
Hadde ikke slike ansatte forut for IA (N=1516)	42	16
Hadde slike ansatte forut for IA (N=1762)	67	6

IA-arbeidet har altså først og fremst vært rettet mot personer som allerede er ansatt i virksomhetene og i liten grad mot nyrekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Totalt er det kun 332 av 3278 virksomheter, som oppgir at de har arbeidet med nyrekruttering. Det er heller ingen grunn til å tro at denne prosenten er høyere blant virksomheter som ikke har besvart spørreskjemaet, heller tvert i mot.

Det viser seg at det især er virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig, som har engasjert seg i forhold til delmål 2. Andelen som sier at de arbeider med delmål 2, er 15 prosentpoeng lavere i 2004 enn i 2001. Videre viser det seg som forventet at det først og fremst er virksomheter som hadde ansatte med redusert funksjonsevne forut for inngåelsen av IA-avtalen som arbeider med delmål 2. Ser vi imidlertid på hva de arbeider med innenfor delmål 2, finner vi et meget tydelig mønster. De som forut for inngåelsen av IA-avtalen *hadde* ansatte med redusert funksjonsevne, arbeider først og fremst med å *beholde* disse medarbeiderne. Blant de som *ikke* hadde ansatte med redusert funksjonsevne forut for IA-avtalen, er det relativt flest virksomheter som arbeider for å *nytilsette* slike arbeidstakere. De som har ansatte med redusert funksjonsevne, er altså først og fremst opptatt av å holde på, mens det som ikke har, er mest opptatt av å nytilsette; se tabell 5.2.

I virksomheter med mange ansatte, finner vi størst interesse for delmål 2. Ser vi på virksomheter med over 200 ansatte, er det 71 prosent som sier at de arbeider med delmål 2, mens i små virksomheter med under 20 ansatte sier 55 prosent det samme. Tendensen er at jo flere ansatte, jo større er sannsynligheten for at virksomheten arbeider med delmål 2. Dette må forstås på bakgrunn av at sannsynligheten for at en stor virksomhet har ansatte med redusert funk-

sjonsevne i arbeidsstokken, er høyere enn for en liten virksomhet. Sammenhengen avspeiler derfor ikke nødvendigvis at store virksomheter er mer positivt innstilt til delmål 2 og arbeidstakere med redusert funksjonsevne. I og med at det er langt flere små IA-virksomheter enn store, vil det i absolutte tall være flere små virksomheter som arbeider med delmål 2.

Skiller vi mellom de tre sektorene: privat, statlig og kommunal, viser undersøkelsen at kommunesektoren skiller seg positivt ut når det gjelder arbeidet for å holde på og å nytilsette personer med redusert funksjonsevne. Det er her vi finner størst andel virksomheter som arbeider med delmål 2. Lavest andel finner vi blant virksomheter i privat sektor, mens en noe større andel blant virksomheter i statlige sektor sier de forsøker å realisere dette målet.

Ser vi på bransjer – på tvers av sektorer – finner vi også ulik grad av interesse for IA-avtalens delmål 2. Det viser seg å være relativt flest virksomheter innenfor oljeutvinning, bergverksdrift, kraft og vannforsyning som arbeider med delmål 2, i alt 67 prosent (bransjer med mye tungt arbeid). Innenfor offentlig administrasjon og forsvar, sier 65 prosent at de er arbeider med delmål 2, og innenfor undervisning sier 65 prosent det samme. Minst interesse for delmål 2 er det innenfor varehandel, hvor 50 prosent av virksomhetene sier at de er engasjert i dette arbeidet, og innenfor andre personlige og sosiale tjenester, hvor 54 prosent sier det samme. At offentlig administrasjon og forsvar ligger relativt høyt på skalaen, må forstås på bakgrunn av målet om at 5 prosent av alle nyansatte skal være personer med redusert funksjonsevne.

Tar vi for oss fylkene, finner vi at det er lavest andel virksomheter som arbeider med delmål 2 i Vestfold, Finnmark og Akershus, og høyest andel i Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. Oslo ligger omtrent mitt på treet i denne sammenhengen. Dette kan innebære at det ikke er noen sammenheng mellom hvor tett befolket fylket er, og om en arbeider med delmål 2. Sagt med andre ord, er ikke arbeidslivet nødvendigvis mer inkluderende spredtbygde strøk enn i de store byene.

5.3 Om å rekruttere og å holde på arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Først skal vi se hvor mange ansatte med redusert funksjonsevne det er i IA-virksomhetene i dag. Videre skal det undersøkes om det er en sammenheng mellom antall ansatte og hvor lenge virksomheten har hatt IA-avtale. Vi skal også undersøke hvilken betydning IA-virksomhetene *selv* tror at IA-avtalen har hatt for andelen ansatte med redusert funksjonsevne i deres organisasjon.

I 70 prosent av IA-virksomhetene, er det ansatte med redusert funksjonsevne. Dette betyr at det store flertallet av virksomheter har denne typen medarbeidere. Omtrent halvparten, 47 prosent, oppgir at de har fra 1 til 3 ansatte,

8 prosent har fra 4 til 6 ansatte og 13 prosent har flere enn 6 ansatte med redusert funksjonsevne. I sistnevnte gruppe befinner det seg sannsynligvis noen arbeidsmarkedsbedrifter, så andelen vanlige virksomheter er nok lavere i denne gruppen. Tallene viser at de aller fleste IA-virksomhetene kun har noen få ansatte med redusert funksjonsevne. Dette vil si at ansatte med redusert funksjonsevne er spredd rundt, og at de utgjør en meget liten minoritet i de fleste virksomheter. Det er grunn til å tro at dette påvirker hvorledes virksomhetene forholder seg til disse arbeidstakerne og fokuserer på deres situasjon.

Jo lengre virksomhetene har hatt IA-avtale, jo større er sannsynligheten for at virksomhetene har ansatte med redusert funksjonsevne. Likeledes er det en positiv sammenheng mellom antall ansatte med redusert funksjonsevne og hvor lenge virksomhetene har hatt IA-avtale. Vi kan imidlertid ikke konkludere med at dette er kausalsammenhenger. Det er nemlig mulig å tenke seg at virksomheter med ansatte med redusert funksjonsevne vil være spesielt motiverte for å inngå IA-avtale på et tidlig tidspunkt.²⁰

Nytilsetninger av personer med redusert funksjonsevne

IA-kontaktene ble spurt om virksomheten hadde nytilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne etter at IA-avtalen ble inngått. Det store flertallet, 85 prosent, svarte nei på dette spørsmålet. Det innebærer at langt de fleste arbeidstakerne med redusert funksjonsevne var ansatt i virksomhetene før IA-avtalen ble inngått. Kun et lite mindretall, 15 prosent, hadde altså nytilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Disse virksomhetene ble også spurt om de mente at disse ansettelsene var *et direkte resultat* av IA-avtalen. Kun et lite mindretall igjen, 26 prosent, svarte ja på dette spørsmålet. Det innebærer at 127 av totalt 3278, dvs. 4 prosent av virksomhetene, har ansatt personer med redusert funksjonsevne som et resultat av IA-avtalen, ifølge IA-kontaktene.

Et spørsmål som reiser seg i denne sammenhengen er selvsagt i hvilken grad oppfatningene til bedriftenes IA-kontakter er riktige. Det kan jo tenkes at IA-avtalen har virket på et mer indirekte og ubevisst nivå, ved at en har blitt mer interessert i og tolerant overfor arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Samtidig som denne holdningsendringen ikke eksplisitt har blitt knyttet til IA-avtalen. Det kan føre til en undervurdering av IA-avtalens betydning. På den annen side er det trolig at IA-kontaktene, som jo er pådrivere for IA-arbeidet innad i virksomhetene, heller er fristet til å overdrive resultatene av IA-arbeidet, enn det motsatte. Uansett, viser undersøkelsen at det kun i omlag

20. Hvis vi kontrollerer for hvilket delmål virksomheten har knyttet seg til, så har tiden med IA-avtale liten betydning. Dette styrker mistanken om at det ikke er snakk om en kausaleffekt av arbeidet med IA-avtalen (se vedlegg til kapittel 5, tabellene 5a og 5b).

Tabell 5.3. Virksomheter som har nyansatt personer med redusert funksjonsevne som et direkte resultat av IA-avtalen. Sett i forhold til når IA-avtalen ble inngått. Prosentandel av virksomhetene

Avtaleår	Ukjent	2001	2002	2003	2004	2005	Alle
Nyansettelser som er et direkte resultat av IA-avtalen	4	9	7	3	2	2	4
N	53	162	841	1315	743	164	3278

15 prosent av virksomhetene er blitt ansatt personer med redusert funksjonsevne etter inngåelsen av IA-avtalen. I de aller fleste tilfellene dreier det seg om noen svært få personer.

Det er blant virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig (2001-2002), at vi finner flest nyansatte med redusert funksjonsevne. Det samme er også tilfelle hvis vi kun tar for oss nyansettelser som tilskrives IA-avtalen. Hvis vi ser på de nyansettelsene som betegnes som et direkte resultat av IA-avtalen, finner vi at langt de fleste av disse er gjort i virksomheter som inngikk IA-avtale tidlig; se tabell 5.3. Denne samvariasjonen kan både skyldes at det er her IA-arbeidet har vedvart lengst, og at det er blant disse vi finner de mest motiverte IA-virksomhetene.²¹

Hvis vi tar for oss *alle* nyansettelser av personer med redusert funksjonsevne, både de som betraktes som et direkte resultat av IA-avtalen og de som ikke gjør det (i alt ansettelse i 483 virksomheter), finner vi at de samvarierer med visse trekk ved virksomhetene: Ikke overraskende er det flere nyansatte med redusert funksjonsevne i de store virksomhetene, enn i de små virksomhetene. I store virksomheter er det flere stillinger og derfor større sjanse for å bli ansatt. I og med at det finns langt flere små IA-virksomheter enn store, vil imidlertid de fleste arbeidstakere med redusert funksjonsevne være nyansatte i en liten virksomhet, slik kapittel 4 viser. Videre er det flere i offentlig sektor enn i privat sektor, og flere i tjenesteytende næringer enn i vareproduserende næringer. Vi finner også at det er blant de virksomhetene som har inngått avtale på konsern-, etats-, eller kommunenivå at det er flest nytilsatte med redusert funksjonsevne.

Et spørsmål som reiser seg i denne sammenhengen er om avtalenivå og sektor har en egen betydning, eller om det er størrelsen på virksomheten det

21. Hvis vi foretar en regresjonsanalyse som kontrollerer for forhold knyttet til sektor, næring og størrelse, består fremdeles sammenhengen mellom tid for inngåelse av IA-avtale og nyansettelser. Det gjelder også om vi videre kontrollerer for om virksomheten arbeider med delmål 2. Allikevel kan vi ikke konkludere med at dette er en kausalsammenheng, fordi den tidsmessige dimensjonen i seg selv vil innebære at antall nyansettelser øker, og dermed også sjansene for at personer med redusert funksjonsevne blir ansatt (se vedlegg til kapittel 5, tabellene 5c og 5d).

kommer an på. Kontrollerer vi for størrelse og avtalenivå, finner vi at det er gjort flest nytilsetninger i *kommunal sektor*. Kontrollerer vi for størrelse og sektor, finner vi dessuten at det er gjort flest nytilsetninger blant virksomheter med *avtale på lokalt nivå*. Videre viser denne analysen at – kontrollert for sektor og størrelse – det er i ekspanderende virksomheter (med planer om å øke antall ansatte) det er gjort flest nytilsetninger. I virksomheter hvor en har planer om å redusere antall ansatte, er det gjort færrest nytilsetninger.

Arbeidet for å beholde arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Delmål 2 handler ikke bare om nytilsetting, men også om å hindre utstøting fra arbeidslivet. Alle IA-kontaktene ble spurt om de trodde IA-avtalen hadde ført til at de hadde beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet i virksomheten. I alt 31 prosent svarte bekreftende på dette spørsmålet, 43 prosent svarte nei og 25 prosent vet ikke. Det vil si at i omlag en tredjedel av virksomhetene mente IA-kontaktene at IA-avtalen hadde hatt denne positive effekten. Det innebærer at IA-avtalen antakelig er klart mer vellykket i forhold til å holde på medarbeidere med redusert funksjonsevne, enn når det gjelder nytilsetninger. Vi ser også at det er blant virksomheter som inngikk IA-avtale relativt tidlig, 2001-2002, at flest tilskriver IA-avtalen denne positive effekten; se tabell 5.4.²² Igjen må det minnes om at disse funnene er basert på IA-kontaktens vurderinger. Som nevnt kan disse vurderingene både innebære underrapportering og overrapportering, av de samme grunnene som er nevnt ovenfor. Uansett er det imidlertid ingen grunn til å tro at disse feilkildene i ulik grad påvirker vurderingene, og den relative betydningen av IA-avtalen når det gjelder å holde på versus å nytilsette, er sannsynligvis reell nok.

Tabell 5.4. IA-avtalens betydning for å holde på medarbeidere som ellers måtte ha sluttet i virksomheten. Sett i forhold til når IA-avtalen ble inngått.

Prosentandel av virksomhetene

Avtaleår	Ukjent	2001	2002	2003	2004	2005	Alle
IA-avtalen har ført til at vi har beholdt ansatte som ellers måtte ha sluttet i virksomheten	9	51	40	32	20	18	31
N	53	162	841	1315	743	164	3278

22. Hvis vi kontrollerer for andre forhold knyttet størrelse, sektor og næring består fremdeles denne sammenhengen. Likevel kan vi ikke konkludere med at dette er en kausalsammenheng på grunn av den tidsmessige dimensjonen (jf. vedlegg til kapittel 5, tabell 5e).

IA-avtalens betydning for realiseringen av delmål 2

Konklusjonen er altså at virksomhetenes arbeid for å realisere delmål 2, først og fremst har hatt en betydning når det gjelder å hindre utstøting og i mindre grad har ført til nytilsettinger av personer med redusert funksjonsevne. Denne konklusjonen baserer seg på IA-kontaktens egne vurderinger av IA-avtalens virkning på egen arbeidsplass. Ser vi imidlertid også på mindre subjektivt pregede vurderinger, slik som antall nytilsatte personer med redusert funksjonsevne etter at IA-avtalen ble inngått, befester bildet seg. Kun omtrent halvparten så mange virksomheter rapporterer nyansettelser etter inngåelsen av IA-avtalen, i forhold til antall virksomheter som rapporterer at IA-avtalen har bidratt til å unngå utstøting. 15 prosent av virksomhetene oppgir at det har blitt ansatt personer med redusert funksjonsevne etter inngåelsen av IA-avtalen, mens 31 prosent oppgir at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet.

At det kun er 15 prosent som oppgir at de har nyansatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne, må også sees på bakgrunn av om virksomhetene ekspanderer eller nedbemanner. Det viser seg at i alt 23 prosent planlegger å øke antall ansatte, mens 14 prosent planlegger reduksjon og 61 prosent sier at de ikke planlegger endringer. Sett i sammenheng med at det kun er 23 prosent av virksomhetene som synes å være i en ekspanderende fase, er det kanskje ikke så verst at 15 prosent forteller at de har ansatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne i løpet av tiden de har hatt IA-avtale.

Det er blant de som arbeider med delmål 2, at vi finner flest nytilsettinger og flest tilfeller av å ha klart å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne. Blant virksomheter som arbeider med delmål 2, sier 40 prosent at de gjennom IA-avtalen har klart å beholde medarbeidere som ellers måtte ha sluttet, mens dette er tilfellet i 19 prosent av de andre IA-virksomhetene. IA-virksomheter som arbeider aktivt med delmål 2, lykkes altså tilsynelatende bedre enn IA-virksomheter som ikke gjør dette. Det kan imidlertid skyldes at det først og fremst er virksomheter som har medarbeidere med redusert funksjonsevne som sier at de arbeider med delmål 2. Dermed er det uklart om det her er en årsakssammenheng.

Tabell 5.5. Virksomheter som mener at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet. Sett på bakgrunn av om virksomhetene arbeider med delmål 2. Prosentandel av virksomheter

	Arbeider med delmål 2 (N=1938)	Arbeider ikke med delmål 2 (N=1344)	Alle virksomheter (N=3278)
IA-avtalen har ført til at vi har beholdt medarbeidere	40	19	31
IA-avtalen har <i>ikke</i> ført til at vi har beholdt medarbeidere	36	53	43
Vet ikke, ikke svart	24	28	26
Total	100	100	100

5.4 Samarbeidet mellom virksomhetene og etatene om delmål 2

Det neste temaet som skal undersøkes, er hvorledes virksomhetene har opplevd samarbeidet med de offentlige etatene i forbindelse med delmål 2. Virksomheter som hadde nytilsatt personer med redusert funksjonsevne, ble spurt om samarbeidet i denne forbindelse. Virksomheter som fra før av hadde ansatte med redusert funksjonsevne, men ikke hadde nytilsatte, ble spurt om samarbeidet med etatene når det gjaldt å holde på slike arbeidstakere. Vi skal også se hvorledes virksomhetene vurderte informasjonen fra etatene med hensyn til delmål 2.

Samarbeid i forbindelse med nytilsetting

Virksomheter som hadde nytilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne etter inngåelsen av IA-avtalen, fikk spørsmål om hvorledes samarbeidet med de ulike etatene hadde vært i denne sammenhengen. Av virksomhetene som hadde nytilsatt (i alt 483), var det 67 prosent som hadde samarbeidet med arbeidslivssenteret. 41 prosent av disse sa seg meget godt fornøyd, og kun 3 prosent svarte at samarbeidet hadde vært nokså dårlig eller meget dårlig. Litt flere virksomheter hadde hatt kontakt med Aetat når det gjaldt nytilsettinger (71 prosent), men litt færre sa seg meget fornøyd, nemlig 33 prosent. Andelen misfornøyde var imidlertid på 6 prosent. Ser vi på trygdekontoret, som noe færre virksomheter har erfaring med (64 prosent), finner vi at 29 prosent beskriver samarbeidet som meget godt. Her er det 5 prosent som mener at samarbeidet har vært nokså dårlig eller meget dårlig. Færrest virksomheter hadde hatt kontakt med hjelpemiddelsentralen (38 prosent). Av de som har hatt kontakt var 19 prosent meget fornøyd og 10 prosent misfornøyde.

Tabell 5.6. Virksomhetenes erfaringer fra samarbeidet med offentlige etater i forbindelse med nyansettelser. Prosentandel av virksomheter

	Arbeidslivs- senteret	Aetat	Trygdekantoret	Hjelpemiddel- sentralen
Meget godt	41	33	29	19
Nokså godt	29	33	28	25
Verken godt eller dårlig	28	27	38	47
Nokså dårlig	2	3	3	7
Meget dårlig	1	3	2	3
Totalt	100	100	100	100
N	322	345	311	186

Samarbeid for å hindre utstøting

Virksomheter som ikke hadde nytilsatt, men hadde ansatte med redusert funksjonsevne i arbeidsstokken, ble også spurt om samarbeidet med offentlige etatene (i alt 1762 virksomheter). Problemstillingen som ble undersøkt var hvorledes de hadde opplevd samarbeidet i forbindelse med å holde på medarbeidere med redusert funksjonsevne. Det viste seg at 78 prosent av virksomhetene uten nytilsetninger, men med tilsatte med redusert funksjonsevne, hadde erfaringer fra samarbeid med arbeidslivssenteret. Av disse svarte 42 prosent at samarbeidet hadde vært meget godt, mens et par prosent karakteriserte samarbeidet som dårlig. Omtrent like mange virksomheter hadde erfaring fra samarbeid med trygdekantoret (79 prosent). Blant disse var det 26 prosent som mente at erfaringene hadde vært meget gode, og 8 prosent som mente at de hadde vært dårlige. Ser vi på samarbeid med Aetat, var det klart færre som hadde samarbeidet med denne etaten (59 prosent). Av disse var 14 prosent meget godt fornøyd, mens en 8 prosent var misfornøyd. Langt færre hadde hatt kontakt med hjelpemiddelsentralen (39 prosent). Av disse var det 17 prosent som sa at samarbeidet hadde vært meget godt, og 11 prosent som karakteriserte relasjonen som dårlig.

Tabell 5.7. Virksomhetenes erfaringer fra samarbeidet med offentlige etater i forbindelse med å holde på ansatte. Prosentandel av virksomheter

	Arbeidslivs- senteret	Aetat	Trygdekantoret	Hjelpemiddel- Sentralen
Meget godt	42	14	26	17
Nokså godt	29	28	33	23
Verken godt eller dårlig	28	48	33	48
Nokså dårlig	1	6	6	8
Meget dårlig	1	2	2	3
Totalt	100	100	100	100
N	1372	1041	1388	696

Totalinntrykk av samarbeidet om delmål 2

Hvis vi slår sammen vurderingene av samarbeidet i forbindelse med rekruttering og å holde på medarbeider med redusert funksjonsevne, får vi en samlet vurdering av etatene. Som vi ser av tabell 5.8, kommer arbeidslivssenteret klart best ut, mens hjelpemiddelsentralen kommer dårligst ut. Aetat ligger noe bedre an enn hjelpemiddelsentralen og trygdekontoret kommer klart bedre ut. Relativt få beskriver samarbeidet som nokså dårlig eller meget dårlig. Når det gjelder samarbeidet med Aetat og hjelpemiddelsentralen, karakteriserer nesten halvparten av virksomhetene dette som verken godt eller dårlig.

Det viste seg også å være en sammenheng mellom hvorledes samarbeidet med de offentlige etatene ble vurdert og betydningen som ble tillagt IA-avtalen. Blant de som var meget godt fornøyd med arbeidslivssenteret var det flest som svarte at nytilsettingene var et *direkte resultat av IA-avtalen*. Det samme gjaldt også for samarbeidet med de andre etatene, men i noe mindre grad. Nest viktigst var et meget godt samarbeid med trygdeetaten, deretter Aetat og hjelpemiddelsentralen. Likeledes var det blant de som var meget godt fornøyd med arbeidslivssenteret flest som mente at IA-avtalen hadde ført til at de hadde beholdt medarbeidere de ellers ville mistet. Når det gjaldt samarbeidet med de andre etatene var sammenhengen omtrent som ovenfor. Dette tyder på at et godt samarbeid med etatene er viktig med tanke på å realisere delmål 2. Sett fra virksomhetenes perspektiv, kan et godt samarbeid med etatene være en forutsetning for at IA-avtalen skal virke.

Tabell 5.8. Virksomhetenes erfaringer fra samarbeidet med etatene om delmål 2. Prosent

	Arbeidslivs- senteret	Aetat	Trygdekontoret	Hjelpemiddel- sentralen
Meget godt	42	19	27	18
Nokså godt	30	30	31	23
Verken godt eller dårlig	26	43	33	48
Nokså dårlig	2	6	6	8
Meget dårlig	1	2	2	3
Totalt	100	100	100	100
N	1694	1386	1699	882

5.5 Holdninger til og interesse for arbeidstakere med redusert funksjonsevne

En del representanter for de offentlige etatene som ble intervjuet i forbindelse med denne studien, hevdet at fordommer mot personer med redusert funksjonsevne var en av årsakene til at det var så vanskelig for dem å finne seg en jobb. Vi skal nå undersøke om vi kan finne spor av slike fordommer i det foreliggende datamaterialet.

Interessen for å inkludere arbeidstakere med redusert funksjonsevne

IA-virksomheter som ikke hadde nytilsatt personer med redusert funksjonsevne, ble spurt om de hadde diskutert muligheten for å rekruttere slike arbeidstakere. I alt 11 prosent svarte at muligheten hadde vært inngående diskutert, og 37 prosent sa at muligheten hadde vært diskutert, men ikke inngående. I alt 50 prosent sa at dette overhode ikke hadde vært diskutert. Alle IA-kontaktene ble deretter stilt spørsmål om de trodde at virksomheten kunne være interessert i å la en person med redusert funksjonsevne *hospitere et år* hos dem. I alt 24 prosent svarte at dette var meget sannsynlig, og 38 prosent svarte at dette var nokså sannsynlig. I alt 16 prosent avviste dette helt. Alle IA-kontakter ble deretter også spurt om de trodde virksomhetene kunne tenke seg å *ansette med lønnstilskudd* en kvalifisert arbeidstaker med redusert funksjonsevne. I alt 13 prosent svarte at dette var meget sannsynlig, og 40 prosent sa at dette var nokså sannsynlig. Totalt 19 prosent avviste dette helt. Det som her synes noe overraskende, er at det er såpass liten forskjell mellom antallet som avviser henholdsvis hospitering og ansettelse med lønnstilskudd. Hospitering er jo i utgangspunktet en mye mer uforpliktende form for tilknytning, enn ansettelse med lønnstilskudd.

Tabell 5.9. Virksomhetenes interesse for å la en person med redusert funksjonsevne hospitere et år eller ansette med lønnstilskudd (forutsatt at vedkommende er kvalifisert). Prosentandel virksomheter

	Hospitere i et år	Ansette med lønnstilskudd
Ja, det er meget sannsynlig	24	13
Ja, det er nokså sannsynlig	38	40
Nei, det er ikke sannsynlig	16	19
Vet ikke	21	27
Totalt	100	100
N	3278	3278

Interesse for hospitering og lønnstilskudd ble slått sammen til et mål for vilje til å inkludere personer med redusert funksjonsevne i arbeidsstokken. Det viste seg at majoriteten av virksomhetene var positive til en eller begge ordninger. I alt 48 prosent av alle IA-virksomhetene falt i denne gruppen. I den ene ytterkanten av spekteret, det vil si blant de som var meget interessert i begge ordninger fant vi 11 prosent av virksomhetene, og i den andre enden av spekteret som avviste både hospitering og lønnstilskudd, finner vi også 11 prosent av virksomhetene.

Interessen for å inkludere personer med redusert funksjonsevne ble deretter holdt opp mot ulike karakteristika ved bedriftene. Det viste seg at de som arbeidet med delmål 2 var klart mer positive til hospitering og lønnstilskudd, enn gjennomsnittet av virksomheter. Blant virksomhetene som hadde nyansatte med redusert funksjonsevne, fant vi de helt klart mest velvillige. De som hadde ansatte med redusert funksjonsevne *forut* for IA-avtalen var også positive, men kun så vidt mer enn gjennomsnittet. De største virksomhetene dvs. de med over 200 ansatte, viste seg å være blant de som var mest positive til begge ordninger. Dette må selvsagt forstås på bakgrunn av at store virksomheter har langt flere stillinger enn små virksomheter. Sammenhengen avspeiler derfor ikke nødvendigvis en mer positiv holdning til arbeidstakere med redusert funksjonsevne. I privat sektor var en mer skeptisk til disse ordningene enn andre steder. Dette viste seg også å være tilfellet for staten, men i noe mindre grad enn privat sektor. I kommunal sektor var derimot velvilligheten stor, og lå klart over gjennomsnittet. Denne sammenhengen holder seg også når vi kontrollerer for virksomhetenes størrelse.

Videre viser det seg også at når en kontrollerte for virksomhetenes størrelse og sektor, var det de virksomhetene som hadde inngått IA-avtale på *lokalt nivå* som var mest positive til begge ordninger. Dessuten var det slik at virksomheter som planla å øke antall ansatte, var klart mer positive til hospitering og ansettelse med lønnstilskudd, enn hva tilfellet var for de som planla å redusere arbeidsstokken. Denne sammenhengen holdt seg også når det ble kontrollert for størrelse og sektor.

I undersøkelsen ønsket vi også å finne ut hvor godt informert IA-virksomhetene er om mulige *fordeler* ved å ansette arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Bakgrunnen for dette var en antakelse om at økonomiske støttetiltak i liten grad var blitt satt i fokus av de offentlige etatene. Det ble derfor stilt spørsmål til alle virksomhetene om de hadde fått god informasjon om fordelene ved å ansette en yrkeshemmet arbeidstaker. I alt 9 prosent svarte meget god informasjon og 33 prosent sa at de hadde fått nokså god informasjon. Totalt 24 prosent mente at de hadde fått dårlig informasjon. Vi ser at fornøydhetsgraden med denne informasjonen er klart dårligere enn den generelle vurderingen av samarbeidet med de offentlige etatene i forbindelse med delmål 2. Det kan bety at det her er mulig for de offentlige etatene å gjøre en enda bedre jobb.

Motforestillinger mot arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Alle IA-kontaktene fikk også spørsmål om hva de trodde ville være det viktigste og det nest viktigste argumentet mot å ansette en person med redusert funksjonsevne i virksomheten. Som forutsetninger ble det gitt at personen var kvalifisert og at virksomheten trengte arbeidskraft. To forhold utkrystalliserte seg som spesielt vanskelige. For det første fremhevet mange at de ikke hadde stillinger som lot seg kombinere med redusert funksjonsevne, og for det andre henviste mange til at slike ansettelser sannsynligvis ville kreve mye tilrettelegging. Dernest svarte en del at de fryktet at slike ansettelser ville medføre mye ekstrakostnader, og omtrent like mange at de fryktet det ville føre til mye sykefravær. Svært få mente at det ville være vanskelig for personer med redusert funksjonsevne å gli inn i det sosiale miljøet. I hvilken grad slike svar først og fremst avspeiler en form for politisk korrekthet, er selvsagt ikke lett å avgjøre. At så mange svarer at de ikke har stillinger som lar seg forene med redusert funksjonsevne, er ikke helt lett å tolke. For det første kan det innebære at vrangforestillinger knyttet til hva det vil si å være en arbeidstaker med redusert funksjonsevne, er utbredt. En god del arbeidstakere med redusert funksjonsevne kan yte 100 prosent hvis arbeidet blir tilrettelagt. For det andre kan mangelen på stillinger bunne i en svært rigid stillingsstruktur i virksomhetene. Denne fastlåste organiseringen av arbeidet, vil igjen utgjøre en barriere mot ansettelser av personer med redusert funksjonsevne. At så mange også sier at de antar at slike ansettelser vil føre til mye ekstraarbeid, peker i samme retningen.

Blant de virksomhetene som *har* ansatte med redusert funksjonsevne, er det flere som fremhever ekstrakostnadene som det viktigste motargument, enn hva det er blant de som *ikke har* ansatte med redusert funksjonsevne. Det samme gjelder også argumentet om at personer med redusert funksjonsevne har høyt sykefravær. Blant virksomheter som *ikke* har ansatte med redusert funksjonsevne, er det flere som fremhever mangel på stillinger som viktigste problem. Samme mønster finner vi i enda sterkere grad hvis vi ser på virksomheter som har nyansatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Andelen som fremhever argumentet om manglende stillinger, er atskillig lavere blant de som har nyansatte med redusert funksjonsevne, enn blant de som ikke har det. Forklaringen kan være at virksomheter som ikke har erfaring med ansatte med redusert funksjonsevne, overvurderer problemene med å finne stillinger som passer. Eller så kan det skyldes at dette er virksomheter som faktisk har et dårligere utbud av slike stillinger. Ser vi på argumentene om sykefravær og ekstrakostnader, kan også begge disse typene av forklaringer være mulige. Forskjellen kan skyldes at virksomheter som ikke har ansatte med redusert funksjonsevne, undervurderer disse forholdene noe, eller at dette faktisk vil være et mindre problem her.

Tabell 5.10. Hva tror du ville være det viktigste og det nest viktigste argumentet mot å ansette en person med redusert funksjonsevne i din virksomhet? (Det forutsettes at personen er kvalifisert og at virksomheten trenger arbeidskraft). Prosentandel av virksomhetene

	Viktigste motargument	Nest viktigste motargument
-Vi er redde for at slike ansettelse vil medføre ekstrakostnader	11	10
-Vi har ikke stillinger som lar seg kombinere med redusert funksjonsevne	31	20
-Det vil være vanskelig for arbeidstakere med redusert funksjonsevne å gli inn i det sosiale miljøet på arbeidsplassen	0	1
-Vi er redde for at personer med redusert funksjonsevne har høyt sykefravær	8	10
-Vi antar at slike ansettelse vil kreve mye tilrettelegging på arbeidsplassen	22	25
-Vi frykter at slike ansettelse vil innebære mye «byråkrati»	5	9
-Annet	17	18
-Ikke besvart	3	6
Totalt	100	100
N	3278	3278

Hvis vi ser på den gruppen virksomheter som beskriver seg selv som meget godt informert når det gjelder fordelene ved å ansette en arbeidstaker med redusert funksjonsevne, finner vi at det er 8 prosentpoeng færre i denne gruppen som mener at ekstrakostnader vil være det viktigste motargumentet. Dette tyder på at god informasjon faktisk reduserer frykten for ekstrakostnader noe. Likeledes er det også klart færre i denne gruppen som fremhever mangel på stillinger som et motargument. Det er imidlertid noe flere som fremhever sykefravær som et motargument.

Ser vi på hvorledes antall ansatte i virksomheten påvirker argumentasjonen, finner vi at det er blant de med flest ansatte at ekstrakostnader vektlegges mest. Likeledes er det blant de med over 200 ansatte at mangel på stillinger i minst grad fremheves som et problem. Hvis vi tar for oss ulike sektorer finner vi at det først og fremst er i kommunal sektor at ekstrakostnader brukes som argument. I alt 18 prosent fremhever dette som et motargument, mens det samme gjelder 11 prosent i privat sektor og 9 prosent i statlig sektor. Mangel på stillinger er derimot først og fremst et argument i privat sektor. I alt 35 prosent her fremhever dette som viktigste argument mot å ansette personer med redusert funksjonsevne, mens det samme gjelder 28 prosent i staten 23 prosent i kommunal sektor. Stillingsmangel er ansett å være et større problem i mindre private virksomheter, enn i store offentlige virksomheter. Små nettverksorganisasjoner er ofte antatt å være mer fleksible enn store hierarkiske organisasjoner (Piore og Sabel 1984). Sett i lys av dette skulle en forvente at stillingsmangel var et mindre problem i små enn i større virksomheter. At dette problemet allikevel er mest fremtredende her, kan ha sammenheng med at små virksomheter har et mindre spekter av arbeidsoppgaver, og at en derfor

ser for seg at det vil være vanskeligere å finne noe som kan passe en arbeidstaker med redusert funksjonsevne.

Alle IA-kontaktene ble også spurt om hvem som hadde vært de mest aktive pådriverne internt i virksomhetene for å realisere delmål 2. I alt 67 prosent svarte at dette var ledelsen i virksomheten. Kun 3 prosent mente at dette var fagforeningene, mens 5 prosent svarte at dette var de ansatte og 26 prosent sa at ingen av disse gruppene hadde vært aktive. At det først og fremst er ledelsen som nevnes, kan ha sammenheng med at IA-kontaktene selv i en del organisasjoner er en del av ledelsen. En må anta at IA-kontaktene på grunn av sitt verv er blant de mest aktive pådriverne, og det er også mulig at IA-kontaktene overdriver egen innsats noe i forhold til andre grupper. At fagforeningene så sjelden vurderes å være de mest aktive pådriverne, er noe overraskende. Arbeidstakerorganisasjonene (henholdsvis sentralt og lokalt) er partnere i IA-avtalen, både i den sentrale rammeavtalen og i de lokale samarbeidsavtalene, ved at de ansatte skal involveres i avtalen.

5.6 Virksomhetenes vurdering av samarbeidet med etatene i forbindelse med sykefraværsarbeidet

For å få et sammenligningsgrunnlag, undersøkte vi også hvorledes virksomhetene hadde opplevd samarbeidet med etatene i forbindelse med delmål 1. Alle virksomhetene ble spurt om hvilke offentlige etater de hadde hatt kontakt med i forbindelse med arbeidet for å redusere sykefraværet. De ble også bedt om å vurdere hvor bra dette samarbeidet hadde vært. Nærmere 90 prosent svarte at de hadde hatt kontakt med en eller flere av etatene i forbindelse med slike tiltak.

Omtrent 70 prosent av virksomhetene hadde vært i kontakt med arbeidslivssenteret. Av disse var det 55 prosent som sa at samarbeidet hadde vært meget godt og 1 prosent som sa at samarbeidet hadde vært dårlig. Når det gjelder Aetat, hadde 26 prosent av virksomhetene hatt kontakt med denne etaten. Blant disse var det 19 prosent som var meget fornøyde med kontakten, og i alt 7 prosent sa seg misfornøyde. Omtrent 60 prosent av virksomhetene hadde vært i forbindelse med trygdekontoret. Av disse var det 30 prosent som sa at samarbeidet hadde vært meget godt, mens 6 prosent mente at samarbeidet hadde vært dårlig. Kun 16 prosent av virksomhetene hadde hatt kontakt med hjelpemiddelsentralen. Av disse var det 25 prosent som mente at samarbeidet hadde vært meget godt, og 7 prosent som sa at samarbeidet hadde vært dårlig.

Virksomheter som hadde hatt kontakt med en eller flere av etatene, ble også spurt om hva slags inntrykk de hadde av samarbeidet *mellom* etatene.

Tabell 5.11. Hvorledes vil du alt i alt beskrive samarbeidet med følgende etater i forbindelse med tiltak for å redusere sykefraværet? Prosentandel av alle virksomheter

	Arbeidslivs-senteret	Aetat	Trygdekontoret	Hjelpemiddel-sentralen
Meget godt	55	19	30	25
Nokså godt	31	38	40	35
Verken / eller	12	34	22	33
Nokså dårlig	1	6	6	5
Meget dårlig	0	2	1	2
Totalt	100	100	100	100
N	2424	873	2016	513

Bare 7 prosent svarte at dette virket meget godt, 11 prosent mente at dette var dårlig, og 20 prosent svarte «vet ikke» på dette spørsmålet.

Sammenligner vi beskrivelsene av samarbeidet med de offentlige etatene i forbindelse med sykefraværet og delmål 2, finner vi en klar forskjell. Langt flere er meget godt eller nokså godt fornøyd med samarbeidet i forbindelse med sykefraværet, enn i forbindelse med delmål 2. Tydeligst er forskjellen når det gjelder trygdekontoret og deretter hjelpemiddelsentralen. Minst er forskjellen når det gjelder Aetat. Når det gjelder sykefraværet er det langt færre som karakteriserer samarbeidet som verken godt eller dårlig enn hva tilfellet var når det gjaldt delmål 2. (Vi minner om at sammenlikningen er basert på de virksomhetene som har hatt kontakt med hver enkelt etat – i saken det gjelder.)

Den innbyrdes rangeringen av samarbeidet med de ulike etatene, er imidlertid omtrent den samme ved sykefraværarbeid som ved arbeid med delmål 2. I begge tilfeller er det arbeidslivssenteret som kommer best ut og deretter trygdekontoret. Når det gjelder sykefraværarbeid kommer imidlertid hjelpemiddelsentralen på tredje plass, mens når det gjelder delmål 2 innehas denne plassen av Aetat. At fornøydheten med samarbeidet er større i forbindelse med delmål 1 enn med delmål 2 kan skyldes at også etatene har fokusert mer på førstnevnte målsetting.

Tabell 5.12. Virksomhetenes beskrivelse av samarbeidet med etatene om delmål 1 og 2. Prosentandel av virksomheter som sier at samarbeidet er meget godt

	Arbeidslivs-senteret	Aetat	Trygdekontoret	Hjelpemiddel-sentralen
Delmål 1 (N=2424)	55	19	30	25
Delmål 2 (N=1694)	42	19	27	18

Litteratur

- Andreassen, J. og H. Berg (2005), «Arbeid med bistand: Få er i arbeid etter at bistanden opphører.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 22, 29-38.
- Bergsgard, N. A. og K. Løyland (2004), *Utdanning til arbeid? Bruk av ordinær utdanning som tiltak for yrkeshemmede*. Rapport nr 216. Bø: Telemarksforskning – Bø.
- Bertrand, M., E. Duflo, S. Mullainathan (2002), *How much should we trust Difference-In-Difference estimates?* Working paper No. 8841. Cambridge, MA: NBER.
- Bjørnø, J. I og S. Lande (2005), *Yrkeshemmede arbeidssøkere 1995-2004*. Rapport om arbeidsmarkedet 2, 2005. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Blundell, R. og T. MaCurdy (1999), «Labour Supply: A review of alternative approaches.» I: Aschenfelter, O. og D. Card (red.), *Handbook of labor economics* vol 3. Amsterdam: Elsevier.
- Bogen, H. (2003), *Evaluering av Trygdeetatens rolle i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Notat 2003:19. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Bogen, H. og L. E. Moland (2003), *Arbeidslivssentrene som kompetansevirksomheter i en tjenestekjede*. Notat 2003:37. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Bø, T. P. (2003), *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2003*. Rapport 2003/25. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, T. P. (2004), *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 2. kvartal 2004*. Rapport 2004/25. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Børing, P. (2004), *Norsk og annen nordisk forskning om yrkesrettet attføring*. NIFU skriftserie 8/2004. Oslo: Nifu Step.
- Drøpping, J. A. og T. Midtsundstad (2003), *Forskning og utredning med relevans for Intenjonssavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Rapport nr 417. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Econ (2002), *Brukernes erfaringer med trygdeetatens arbeidslivssentre*. Rapport 2002:95. Oslo: Econ Analyse.
- Econ (2003a), *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?* Rapport 2003:47. Oslo: Econ Analyse.
- Econ (2003c), *Funksjonshemmede og arbeid. En kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere*. Rapport 2003:9. Oslo: Econ Analyse.
- Econ (2003b), *Brukernes erfaringer med trygdeetatens arbeidslivssentre 2003*. Rapport 2003:95. Oslo: Econ Analyse.
- Econ (2004), *Arbeid med bistand – hva skjer når bistanden opphører?* Rapport 2004:102. Oslo: Econ Analyse.

- Econ (2005), *16 IA-bedrifter to år etter*. Rapport 2005:051. Oslo: Econ Analyse.
- Furuberg, J. (2004), *Yrkesvalhemma med avgang 2. halvår 2001 og 2. halvår 2003*. Rapport om arbeidsmarkedet 2, 2004. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Hagtvet, H. (2003), *Har Aetat greid å tilby et økende antall yrkeshemmede attføringstiltak?* Rapport om arbeidsmarkedet 3, 2003. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Holth, B. A. (2003), *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003. Dokumentasjonsrapport*. Notater 2003/66. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- IA-avtalen (2001), Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Datert 3. oktober 2001. www.dep.no/asd/arbeidsliv/p30000972/002001-990393/dok-bu.html
- ICF (2001), *International classification of functioning, disability and health*. Genève: World Health Organization.
- Interdept (2003), Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra sosialdepartementet, arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet.
- Jentoft, N., K. Andresen og A. Vangstad (2004), *Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uførepensjonister tilbake til arbeid*. Prosjektrapport 2004:24. Kristiansand: Agderforskning.
- Kvåle, G., T. S. Olsen og N. Jentoft (2005a), *Reaktiveringsprosessen – veien tilbake til arbeidslivet*. FOU rapport 2005:2. Kristiansand: Agderforskning.
- Midsundstad, T. (2005), «Virksomhetenes sosiale ansvar.» I Torp, H. (red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NOU 2000:27 *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Olsen, T. S. (2004), «Inkluderende arbeidsliv - for hvem?» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 21:133-140.
- Olsen, B. og H.N. Næsheim (2005), *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Rapport fra tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) 4. kvartal 2004*. Rapporter (kommer). Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Olsen, T., og A. Vangstad (2004), *Inkluderende arbeidsliv - for hvem? Del 1: Sysselsetting av arbeidstakere med redusert funksjonsevne set fra fra et utvalg virksomheter*. Kristiansand: Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Vest-Agder.
- Olsen, T., og A. Vangstad (2005), *Fra trygd til arbeid. Uførepensjonisters erfaringer og behov. Del 2 i rapportserien om Inkluderende arbeidsliv - for hvem?*. Kristiansand: Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Vest-Agder.
- Ot.prp. nr 48, 2003-2004 *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler for sykemelding mv.)*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Partserklæring (2003), Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – erklæring fra partene etter møte 3. desember 2003. Vedlegg 1 i Ot.prp. nr 48 (2003-2004).
- Partssam1 (2003), Evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv pr. 2. kvartal 2003. Notat, 27. oktober 2003 fra en parts sammensatt arbeidsgruppe satt ned av partene i IA-avtalen.
- Partssam2 (2003), Rapport fra den parts sammensatte arbeidsgruppen som har vurdert virkemiddelbruken i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Notat, desember 2003.
- Pedersen, T. (2001a), *Tilpasning på arbeidsmarkedet for personer som går ut av status som yrkeshemmet i SOFA-søkerregisteret – 1999 og 2000*. Rapportert 2001/33. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Pedersen, T. (2001b), «Hvem er de yrkeshemmede og hvordan tilpasser de seg på arbeidsmarkedet?» *Økonomiske analyser* 2001(6):33-38.
- Piore, M. J. og C. F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.

- Reiersen, T. (2004), *Oppfølgingsundersøkelse av arbeidssøkere som sluttet å melde seg ved Aetat høsten 2002. Del 2: Yrkeshemmede arbeidssøkere*. Rapport nr. 2, 2004. Oslo: Aetat Arbeidsdirektoratet.
- Reiersen, T. (2005), «Yrkeshemmede arbeidssøkere: Utgifter, varighet og overgang til jobb etter tiltak.» *Søkelys på arbeidsmarkedet* 22:39-49.
- RTV (2003a), *IA-avtalens økonomiske virkemidler. Arbeidsgivers synspunkter og erfaringer ved bruk av virkemidlene*. Rapport nr 7, 2003. Oslo: Rikstrygdeverket
- RTV (2003b), *Effekt av aktiv sykemelding*. Rapport nr 10, 2003. Oslo: Rikstrygdeverket.
- RTV (2004), *Effekt av aktiv sykemelding, 2002-2003*. Rapport nr 3, 2004. Oslo: Rikstrygdeverket.
- RTV (2005), *Seniorpolitikk og IA-avtalens delmål om å øke pensjoneringsalderen*. Rapport nr 4, 2005. Oslo: Rikstrygdeverket
- Schøne, P. (2004), «Kontantstøtten og mødres arbeidstilbud: Varig effekt eller retur til arbeid?» *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 118: 1-21.
- Sosdept (2003), *Operasjonalisering og oppfølging av målene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe*. Oslo: Sosialdepartementet.
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland og T. Skardhamar (2003), *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Rapport 2003:3. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- St.meld. nr. 8 (1998-1999), *Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001*. Oslo: Sosial og helsedepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2003-2004), *Et velfungerende arbeidsmarked*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (2004-2005), *Statsbudsjett. Budsjetterminen 2005: Arbeids- og sosialdepartementet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005), *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Torp, H. (2005 red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Veileder (2002, 2004), *Veileder til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – hvordan virksomheter og myndigheter skal gå fram i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Partene i arbeidslivet og myndighetene. Opprinnelig versjon januar 2002, revidert versjon september 2002 og revidert versjon mai 2004.

Vedlegg

Vedlegg til kapittel 3: IA-avtalen og funksjonshemmede i norsk arbeidsliv

Arbeidskraftundersøkelsene

I avsnitt 3.2 presenteres resultater basert på Statistisk sentralbyrås *Arbeidskraftundersøkelser* (AKU) med tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede 2000-2004. Tabellene 3a-3c er basert på det samme materialet og supplerer analysene presentert i avsnitt 3.2.

Tabell 3a. Funksjonshemmede sysselsatte og ansatte. Prosent av alle sysselsatte og ansatte etter arbeidsplassens IA-status 2000-2004

AKU år og kv.	IA-kopling	Sysselsatte		Ansatte		Fordeling av alle ansatte		Funksjonshemmede	
		Totalt (1000)	Funksj- hemmede	Totalt (1000)	Funksj- hemmede	IA	Ikke-IA	IA	Ikke IA
2000	4	2272	9,5						
2002	2	2291	8,9						
2003	2	2264	8,1	2094	8,0	37,0	63,0	8,8	7,5
2004	2	2256	9,8	2088	9,4	43,0	57,0	10,8	8,5
2004	4	2254	9,0	2090	8,7	38,9	61,1	9,8	7,8
2004	4	2254	9,0	2090	8,7	48,9	51,1	9,7	7,7
2005	2	2261	9,2						

Note: Kilde: Tall hentet og bearbejdet fra SSB og AKU (Bø 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005).

Tabell 3b. Antall ansatte og antall funksjonshemmede ansatte etter arbeidsplassens IA-status 2000-2004. 1000 personer

AKU år og kv.	IA-kopling	Ansatte		Funksjonshemmede	
		Totalt	Funksj- hemmede	IA	Ikke-IA
2003	2	2094	168	765	1329
2004	4	2090	181	813	1277
2004	4	2090	181	1023	1067

Note: Kilde: Tall hentet og bearbejdet fra SSB og AKU (Bø 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005).

Tabell 3c. Ansatte med funksjonshemming etter IA-avtale og mottak av stønader. 1000 personer

	2. kv. 2003			2. kv. 2004		
	Totalt	IA	Ikke-IA	Totalt	IA	Ikke-IA
I alt	168	68	100	181	99	82
Ingen stønad	91	34	57	103	54	49
Uførepensjon	37	17	19	37	24	14

Note: Kilde: Tall hentet og bearbeidet fra SSB og AKU (Bø 2003, 2004, Olsen og Næsheim 2005).

Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003

Tabell 3d. Antall observasjoner i ABU2003 for IA-virksomheter og Ikke-IA-virksomheter med mer enn 10 ansatte etter sektor, næring og virksomhetsstørrelse

	I alt	IA	IIA
I alt	2229	1047	1182
<i>Sektor</i>			
Privat sektor	1390	428	962
Offentlig sektor	839	619	220
<i>Næringer</i>			
Primærnæringer	16	2	14
Bergverk, industri, kraft	445	183	262
Bygg og anlegg	99	39	60
Varehandel	224	27	197
Hotell- og restaurant	76	20	56
Transport og kommunikasjon	127	57	70
Finansiell tjenesteyting og forsikring	33	14	19
Eiendomsdrift, forr. tjenesteyting	196	32	164
Offentlig forvaltning	159	123	36
Undervisning	291	193	98
Helse- og sosialtjenester	418	298	120
Andre tjenester	64	26	38
Ukjent næring	81	33	48
<i>Virksomhetsstørrelse</i>			
11- 19 ansatte	353	119	234
20- 49 ansatte	629	264	365
50- 99 ansatte	452	229	223
100-249 ansatte	459	246	213
Mer enn 250 ansatte	336	189	147

Note: «IA» og «IIA» angir henholdsvis tilknytning til IA-avtalen og ikke tilknytning til IA-avtalen. Tallene er basert på 2229 observasjoner hvor opplysninger om ansattes funksjonshemming og tilknytning til i IA-avtalen finnes.

Analysér på virksomhetsnivå

I avsnitt 3.3 presenteres analysér basert på *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003* (ABU 2003), blant annet resultater fra regresjonsanalysér basert på virksomhetsdata. I analysene presentert i tabell 3.7 inngår en rekke kontrollvariabler på virksomhetsnivå, noen av dem er avledet fra individinformasjon:

i) Andelen funksjonshemmede i virksomheten (V) målt i prosent: 100 multiplisert med antallet med vesentlig redusert funksjonshemming oppgitt i intervjuet dividert på antall ansatte 15.5.2002.

ii) Gjennomsnittlig antall utdanningsår hos ansatte i V: gjennomsnittlig antall år utdanning utover grunnskole blant de ansatte 15.5.2002.

iii) Ansatte høyt utdannet: Dummy som tar verdien 1 hvis de ansatte i gjennomsnitt har mer enn fire år utdanning utover grunnskole (dummyen tar verdien 0 ellers).

iv) Kvinneandelen i V: Antall kvinnelige ansatte 15.5.2002 dividert på antall ansatte 15.5.2002.

v) Andelen fagorganiserte: Antall ansatte som arbeidsgiver har trukket fagforeningsavgift (og rapportert til skattemyndighetene) dividert på antall ansatte 15.5.2002.

vi) Gjennomsnittlig antall sykefraværsdager: Antall sykefraværsdager i V 2002 dividert på antall ansatte 15.5.2002.

vii) Gjennomsnittlig antall sykefraværstilfeller i året: Antall sykefraværstilfeller i V 2002 dividert på antall ansatte 15.05.2002.

viii) Antall nye sykefraværstilfeller i året: Antall sykefraværstilfeller i V 2002 som ble påbegynt 2002 dividert på antall ansatte 15.5.2002.

ix) Gjennomsnittlig andel sykefraværsdager: Gjennomsnitt av sykefraværsdager dividert på arbeidsdager over de ansatte 15.5.2005.

Analysér på individnivå

I avsnitt 3.3 presenteres også resultater fra regresjonsanalysér basert på individdata fra *Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003*. Resultatene i tabell 3.9 viser estimert effekt på sannsynligheten for å slutte som arbeidstaker. Avhengig variabel er konstruert slik:

For arbeidstakere som i *periode t* inngår i analysene på individnivå, konstrueres det en indikatorvariabel: *ikke-lenger-ansatt* som angir om arbeidstakeren i neste *periode t+1* har sluttet i virksomheten og ikke lenger er ansatt i noen virksomhet. I så fall tar indikatorvariabelen verdien 1. Hvis den ansatte fortsatt er ansatt i virksomheten eller har begynt i ny virksomhet, får indikatorvariabelen verdien 0.

Ved beregning av samlet effekt (de to siste kolonnene), FFF-estimatoren, estimerer vi følgende modell med sannsynlighetsmaksimering:

$$Prob(\text{Slutte som arbeidstaker}_{ijvkt}=1)=G(a_1 + a_2U_i + a_3IA_k + a_4ETTERIA_j + a_5U_i*IA_k + a_6U_i*ETTERIA_j + a_7IA_k*ETTERIA_j + a_8U_i*IA_k*ETTERIA_j + b_1X_{ivt} + b_2Y_i + b_3Z_{vt})$$

der Prob() står for sannsynlighet, G() angir den logistiske fordeling, i indekserer individ, v indekserer virksomhet, t indekserer tid (år), k indekserer virksomheten etter tilknytning til IA-avtalen eller ei (1=delta i IA-avtalen), 0 ellers), j indekserer IA-avtale reformperioden (1=etter 2000, 0=ellers). U er en dummy for uførhet (1=motta uførepensjon), ETTERIA er en dummy for perioden etter 2000 (1=perioden etter 2000), IA er en dummy for å delta i IA-avtalen (1=delta i IA-avtalen). X, Y og Z er kontrollvariabler relatert til henholdsvis jobben, individet og virksomheten.

Når vi beregner FF-estimatorene (de fire første kolonnene i tabell 3.9), estimerer vi separat for uføre ansatte og kontrollgruppen følgende modell:

$$Prob(\text{Slutte som arbeidstaker}_{ijvkt}=1)=G(a_1 + a_3IA_k + a_4ETTERIA_j + a_7IA_k*ETTERIA_j + b_1X_{ivt} + b_2Y_i + b_3Z_{vt}). \text{ Notasjon er som over.}$$

Kontrollvariablene er dummier for kvinne, gift, kort og lang deltid, fagforeningsmedlem, igangværende deltidsutdanning, utdanningens fagfelt (8 dummier), næring (11 dummier), individ- og jobbrelaterte variabler som alder, alder kvadrert, utdanningsår utover grunnskole, log beregnet daglønn, andel frynser av totalkompensasjon, virksomhetsvariabler som log antall ansatte i virksomheten, gjennomsnittlig log beregnet daglønn for andre ansatte, andel fagorganiserte blant andre ansatte, gjennomsnittlig antall sykefraværsdager blant andre ansatte, og det kommunale gjennomsnitt og varians av log beregnet daglønn.

Virksomhetskjennetegnene er basert på informasjon om ikke-uføre arbeidstakere som ikke inngår i individnivåanalysene:

i) Andelen fagorganiserte: Antall ansatte i virksomheten (V) som arbeidsgiver har trukket fagforeningsavgift (og rapportert til skattemyndighetene) dividert på antall ansatte.

ii) Gjennomsnittlig antall sykefraværsdager: Antall sykefraværsdager i V 2002 dividert på antall ansatte 15.5.2002.

iii) Andelen fulltidsarbeidende: Antall fulltidsarbeidende ansatte i virksomheten (V) dividert på antall ansatte.

iv) Gjennomsnittlig log beregnet daglønn i V.

v) Log antall ansatte.

Vedlegg til kapittel 5: IA-virksomhetenes innsats og erfaringer med å holde på og nytilsette arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Hypotesen som testes i dette vedlegget som følger: Hvis IA-arbeidet skal ha en effekt på virksomhetenes evne til å holde på og å rekruttere ansatte med redusert funksjonsevne, da vil vi observere en positiv effekt av avtalens varighet, dvs. hvor lenge virksomheten har hatt samarbeidsavtale om IA. Siden vi bare har data for IA-virksomheter, er testen basert på modeller der det ikke kontrolleres for seleksjon inn til IA-avtalen. Derimot kontrollerer vi for forskjeller knyttet til virksomhetens tørrelse, næring og sektor. Fullstendige regresjonsresultater tilgjengelig ved henvendelse til forfatterne.

Tabell 5a angir for ulike modeller retningen av effekten av ulike variabler på sannsynligheten for å ha ansatte med redusert funksjonsevne i dag. Modellene er estimert med Probit. Tabell 5a viser at hvor lenge virksomheten har deltatt i IA-avtalen påvirker sannsynligheten for å ha ansatte med redusert funksjonsevne i dag positivt. Desto lengre virksomheten er med i IA-avtalen, desto større er sannsynligheten for at minst en ansatt har redusert funksjonsevne. Det viser seg imidlertid at når man kontrollerer for hvilket delmål virksomheten har arbeidet med, så har tiden med i IA-avtalen liten betydning. Dette kan tyde på at det ikke er en kausaleffekt av arbeidet med IA-avtalen.

Tabell 5b angir for ulike modeller retningen av effekten av ulike variabler på antallet ansatte med redusert funksjonsevne i dag. Modellene er estimert med Ordinal Probit. Tabell 5b viser at hvor lenge virksomheten har deltatt i IA-avtalen påvirker antall ansatte med redusert funksjonsevne i dag positivt. Desto lengre virksomheten er med i IA-avtalen, desto flere ansatte med redusert funksjonsevne. Det viser seg imidlertid at når man kontrollerer for hvilket delmål virksomheten har arbeidet med, så har tiden med i IA-avtalen liten betydning. Dette styrker mistanken om at det ikke er en kausaleffekt av arbeidet med IA-avtalen.

Tabell 5c angir for ulike modeller retningen av effekten av ulike variabler på antallet nyansatte med redusert funksjonsevne som har blitt ansatt etter at IA-avtalen ble inngått. Modellene er estimert med Ordinal Probit. Tabell 5c viser at hvor lenge virksomheten har deltatt i IA-avtalen påvirker antall nyansatte med redusert funksjonsevne etter IA-avtalen positivt. Desto lengre virksomheten er med i IA-avtalen, desto flere ansatte med redusert funksjonsevne er blitt ansatt etter inngåelse av IA-avtalen. Det viser seg også at når man kontrollerer for hvilket delmål virksomheten har arbeidet med, så har tiden med i IA-avtalen stor betydning. Tabell 5d følger disse analysene opp, ved å se nærmere på de ansettelsene som virksomhetene mener er et resultat av IA-arbeidet. Også her finner vi en sterk sammenheng mellom tiden i IA-avtalen, og antallet ansettelser som har fulgt av IA-arbeidet av ansatte med redusert

funksjonsevne. Det er dessverre et problem for konklusjonene at vi ikke vet hyppigheten av ansettelsene. Poenget er at selv om ansettelsene av ansatte med redusert funksjonsevne er helt tilfeldig per dag, så vil desto flere ha blitt ansatt, jo lengre tiden går.

Tabell 5e ser nærmere på hvordan tiden i IA-avtalen har medført at virksomhetene har klart å beholde ansatte med redusert funksjonsevne. Tabellen viser klart at desto lengre virksomheten har deltatt i IA-avtalen, desto større er sannsynligheten for at virksomheten har oppnådd å beholde noen ansatte med redusert funksjonsevne. Men heller ikke her kan vi entydig tilskrive dette IA-arbeidet, siden vi ikke vet hvordan dette er blitt endret per enhet tid.

Tabell 5a. IA-avtalen og sannsynligheten for å ha ansatte med redusert funksjonsevne i dag

	Alle		H	R	S	P
	1	2	3	4	5	6
Antall ansatte	+	+	+	+	+	+
Antall år med i IA-avtalen	+	0	0	0	0	0
Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte		0				
Kontroll for næring(detaljert) og sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Note: Avhengig variabel er en indikatorvariabel som angir om virksomheten har minst en ansatt med redusert funksjonsevne. Probit-estimering. Kolonnehode angir populasjon: Alle virksomheter, H=virksomheter som oppgir at de har arbeidet for å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne, R=virksomheter som oppgir at de har arbeidet med å rekruttere funksjonshemmede, S= virksomheter som oppgir at de har arbeidet med sykefraværet og P= virksomheter som oppgir at de har arbeidet for å øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte. Tabellenelementene angir i hvilken retning og signifikans når det gjelder hvordan sentrale variabler påvirker sannsynligheten for å ha ansatte med redusert funksjonsevne.

Tabell 5b. IA-avtalen og antall ansatte i dag med redusert funksjonsevne

	Alle		H	R	S	P
	1	2	3	4	5	6
Antall ansatte	+	+	+	+	+	+
Antall år med i IA-avtalen	+	0	0	0	0	0
Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte		0				
Kontroll for næring(detaljert) og sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Note: Avhengig variabel er en variabel som angir antall ansatte med redusert funksjonsevne, målt i fire kategorier: ingen, 1-3, 4-6, 7 eller flere. Ordinal Probit-estimering. Se også note til tabell 5a.

Tabell 5c. Antall ansatte med redusert funksjonsevne som har blitt ansatt i løpet av IA-perioden

	Alle		H	R	S	P
	1	2	3	4	5	6
Antall ansatte	+	+	+	+	+	+
Antall år med i IA-avtalen	+	+	+	+	+	+
Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte		0				
Kontroll for næring(detaljert) og sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Note: Avhengig variabel er en variabel som angir antall nyansatte med redusert funksjonsevne, målt i fire kategorier: ingen, 1-3, 4-6, 7 eller flere. Ordinal Probit-estimering. Se også note til tabell 5a.

Tabell 5d. Antall ansatte med redusert funksjonsevne som har blitt ansatt i løpet av IA-perioden hvor ansettelsen skal skyldes IA-arbeidet

	Alle		H	R	S	P
	1	2	3	4	5	6
Antall ansatte	+	+	+	0	+	0
Antall år med i IA-avtalen	+	+	+	+	+	+
Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne		0				
Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte		0				
Kontroll for næring(detaljert) og sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Note: Avhengig variabel er en variabel som angir antall nyansatte med redusert funksjonsevne, målt i fire kategorier: ingen, 1-3, 4-6, 7 eller flere. Ordinal Probit-estimering. Se også note til tabell 5a.

Tabell 5e. I hvilken grad tror virksomheten at IA-arbeidet har medført at de har beholdt ansatte med nedsatt funksjonsevne

	Alle		H	R	S	P
	1	2	3	4	5	6
Antall ansatte	+	+	+	0	+	0
Antall år med i IA-avtalen	+	+	+	+	+	+
Beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Ansette flere medarbeidere med redusert funksjonsevne		+				
Øke den reelle pensjonsalderen blant de ansatte		0				
Kontroll for næring(grov)og sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA

Note: Avhengig variabel er en variabel som angir hvorvidt virksomheten mener at IA-arbeidet har medført at de har beholdt medarbeidere som eller måtte slutte (Ja, Nei). Probit-estimering. Se også note til tabell 5a.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2005:9

<i>Forfatter/Author</i> Harald Dale-Olsen, Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp
<i>Tittel/Title</i> IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne
<i>Sammendrag</i> I rapporten evalueres arbeidet med delmål 2 i intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Analyser av kvalitative og kvantitative data indikerer at det er framgang i arbeidet med avtalens delmål 2, men det er fremdeles ikke mulig å se effekter på nasjonalt nivå når det gjelder sysselsetting blant personer med redusert funksjonsevne. Selve saken har fått større oppmerksomhet hos de sentrale aktørene: IA-virksomhetene, arbeidslivssentrene og Aetat lokal. IA-virksomhetene er i hovedsak fornøyd med bistanden fra de offentlige etatene. Men samarbeidet mellom arbeidslivsentrene og Aetat lokal synes fremdeles lite strukturert. IA-virksomhetene har lyktes bedre med å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne enn med nytilsetting. Tre av ti IA-virksomheter rapporterer at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet. Én av tjue rapporterer at avtalen har ført til at de har nyansatt personer med redusert funksjonsevne.
<i>Emneord</i> Inkluderende arbeidsliv, arbeidstakere med redusert funksjonsevne, IA-avtalen, funksjonshemmede
<i>Summary</i> One goal for the IA-agreement is integration of more disabled workers in the ordinary workforce. This report is an evaluation on the efforts which have been made to achieve this. The study indicates some progress in this work, but it is not still possible to trace positive effects on a national level. Increased attention has been paid to this goal by important agents, such as IA-enterprises and public authorities. The cooperation between different public authorities still seems to lack in structure. The IA-enterprises have been most successful in prohibiting the exclusion of disabled workers. Less successful has the attempt been to include disabled persons in their workforce. One of three IA-enterprises recons the IA-agreement has helped them to avoid exclusions of disabled workers. Only one of twenty IA-enterprises has hired disabled workers as a consequence of the agreement.
<i>Index terms</i> IA-agreement, disabled workers, inclusion in working life