

IA-avtalens økonomiske virkemidler

*Arbeidsgiveres synspunkter og erfaringer
ved bruk av virkemidlene*

Rapport nr. 7/2003

**Utredningsavdelingen
September 2003**

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene fra en intervjuundersøkelse som ble gjennomført sommeren 2003 blant 17 virksomheter i Oslo/Akershus. Undersøkelsen er gjennomført av Utredningsavdelingen i Rikstrygdeverket.

Høsten 2001 inngikk Regjeringen og partene i arbeidslivet *Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv*. Målsetningene for avtalen er at sykefraværet skal reduseres, at flere med redusert funksjonsevne skal komme i arbeid, og at den reelle pensjoneringsalderen skal økes. I forbindelse med avtalen stilles det blant annet en rekke økonomiske virkemidler til rådighet. Enkelte av disse er forbeholdt IA-virksomheter, mens andre gjelder generelt for alle arbeidsgivere/ arbeidstakere. Formålet med denne undersøkelsen har vært avgrenset til å fange opp arbeidsgivernes synspunkter og erfaringer med de økonomiske virkemidlene som forvaltes av trygdeetaten. Vi har ønsket å få vite om disse virkemidlene oppleves som hensiktsmessige, om regelverket og utformingen av virkemidlene er tilfredsstillende, og om det er behov for alternative virkemidler for å nå delmålene i Intensjonsavtalen. Det understrekes at kun 17 virksomheter i Oslo/Akershus er intervjuet i forbindelse med denne undersøkelsen..

Styringsgruppa i prosjektet har bestått av avdelingsdirektør i Utredningsavdelingen Hilde Olsen, underdirektør i Utredningsavdelingen Michael B. Nielsen, prosjektdirektør for *Prosjekt for inkluderende arbeidsliv* Tone Mørk og underdirektør i Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen Ellen Christine Christiansen.

Rådgiver Vigdis Solheim i Prosjekt for inkluderende arbeidsliv, rådgiver Linda Hauge i Utredningsavdelingen og rådgiver Kristian Munthe i Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen har sittet i Referansegruppen for prosjektet.

Rapporten er utarbeidet av prosjektleder Anne-Cathrine Grambo og rådgiver Mona Stormo Andersen i Rikstrygdeverket. Lisbeth Bergan har transkribert intervjuene og bistått med å organisere materialet fra undersøkelsen. Undersøkelsen har vært finansiert ved FoU - midler fra Sosialdepartementet.

Rikstrygdeverket
September 2003

Arild Sundberg
trygdedirektør

Hilde Olsen
avdelingsdirektør

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv vektlegger arbeidsplassen som arena for å nå avtalens mål om å redusere sykefraværet, å få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og å øke pensjonsalderen. Trygdeetaten forvalter en rekke økonomiske virkemidler for å bidra til å skape et inkluderende arbeidsliv. Hensikten med denne undersøkelsen er å fange opp arbeidsgivernes synspunkter og erfaringer knyttet til disse. Rapporten bygger på intervjuer med 17 virksomheter i Oslo og Akershus. Dette er et begrenset utvalg i forhold til alle de virksomheter som har inngått en IA-avtale. Utvalgets sammensetning kan ha påvirket resultatene, og noen av erfaringene som kom frem kan derfor være spesifikke for virksomhetene i disse to fylkene.

Vi har tatt for oss følgende problemstillinger: 1) Opplevs trygdeetatens økonomiske virkemidler som relevante og hensiktsmessige for å nå de tre delmålene i Intensjonsavtalen? 2) Opplevs utformingen og forvaltningen av virkemidlene tilfredsstillende? 3) Ser IA-virksomhetene alternative virkemidler som kan gjøre oppfølgingsarbeidet bedre og mer effektivt?

I rapporten presenteres virksomhetenes synspunkter og erfaringer først, for deretter å bli drøftet mer helhetlig i siste kapittel. Her i sammendraget vil imidlertid drøftingsmomentene knyttes til de enkelte hovedpunktene i undersøkelsen.

Opplevs virkemidlene som relevante og hensiktsmessige?

Undersøkelsen har først og fremst tatt for seg de økonomiske virkemidlene trygdeetaten stiller til rådighet, og har ikke undersøkt særskilt de virkemidlene som forvaltes av A-etat, skatteetaten og Sosial- og helsedirektoratet. Denne undersøkelsen gir derfor ikke oversikt over den helhetlige virkemiddelbruken knyttet til IA-avtalen.

Virksomhetene formidlet at de hadde hatt stor nytte av de økonomiske virkemidlene i den grad de hadde benyttet dem og hadde kjennskap til dem. Virkemidlene ble opplevd som relevante og hensiktsmessige i forhold til å redusere sykefraværet, men ikke i forhold til *Intensjonsavtalens* delmål to og tre.

Aktiv sykmelding ble trukket frem som det viktigste og minst ”byråkratiske” virkemidlet. Ordningen gir en fleksibel mulighet til å utnytte restarbeidsevnen. En tydelig oppfølgingsplan er nødvendig, fordi det sikrer dialog og bidrar til å forhindre misforståelser omkring hensikten bak tiltaket.

Tilretteleggingstilskuddet ble opplevd av mange som en motiverende faktor for å drive tilretteleggingsarbeid. I flere virksomheter var det blitt utarbeidet rutiner slik at man alltid søkte om tilretteleggingstilskudd i forbindelse med aktiv sykmelding. Noen arbeidsgivere formidlet imidlertid at de syntes tilskuddet var for lavt til at de brydde seg med å søke. Tidsbegrensingen for tilskuddet ble betraktet som for kort, da god tid i mange tilfeller ble oppfattet som en nøkkelfaktor for å få til et vellykket oppfølgingsarbeid.

Arbeidsgiverne fortalte at de ved inngåelse av IA-avtalen hadde vært skeptiske til ordningen med utvidet egenmelding. Denne skepsisen var imidlertid blitt redusert etter hvert som man hadde gjort seg erfaringer med ordningen. Utviklingen i fraværstatistikken viste at frykten for økt korttidsfravær var ubegrunnet.

Hensikten bak virkemidlene fremsto som åpenbare for informantene i undersøkelsen. Det er dog ett unntak, og det gjelder honorar til bedriftshelsetjenesten (BHT). Flere arbeidsgiverne mente at utformingen av virkemidlet førte til at bedriftshelsetjenesten kunne ta seg betalt to ganger for samme oppdrag, en gang ved å fakturere arbeidsgiver og en gang ved å utløse honoraret fra trygdeetaten. Dette mente de måtte være en utilsiktet konsekvens og ikke intensjonen bak virkemiddelet.

De øvrige økonomiske virkemidlene som trygdeetaten forvalter var mindre kjent, og var derfor blitt benyttet i langt mindre grad. I den grad de ble benyttet, var erfaringene positive. Arbeidsgiverne hadde til dels lite kunnskap om disse virkemidlene. Unntaket var kombinasjoner av arbeid/trygd, samt ordningen med unntak fra arbeidsgiverperioden ved langvarig eller kronisk sykdom.

Er utformingen og forvaltningen av virkemidlene tilfredsstillende?

Arbeidsgiverne meddelte at de var fornøyde med å ha fått egen kontaktperson i trygdeetaten. Det ble samtidig påpekt at de berørte arbeidslivssentrene fortsatt hadde utfordringer med hensyn til hvordan de ”driftet” samarbeidsavtalene. De poengterte viktigheten av at de møtte en enhetlig praktisering og forståelse av regelverket når de kontaktet trygdeetaten. Denne problematikken ivaretas blant annet igjennom Trygdekontorprogrammet og kompetanseutviklingsprogram for arbeidslivssentrene.

Når det gjaldt forvaltningen av virkemidlene, hadde arbeidsgiverne forventninger om at arbeidslivssentrene skulle jobbe effektivt, fleksibelt og ”ubyråkratisk”. En del av informantene ga oss inntrykk av at forventningene om en ”ubyråkratisk” arbeidsform ikke alltid ble innfridd. ”Fleksibelt” kan se ut til å ha blitt å ha blitt brukt synonymt med ”liberalt”. Som ansatt i en statlig etat som forvalter offentlige midler, har imidlertid trygdeetatens medarbeidere økonomiske rammer og et lovverk å forholde seg til, og må ha rutiner i forhold til dette.

Søknadsprosedyrene generelt ble relativt ofte oppfattet som tungvinte og ”byråkratiske”. Det ble blant annet stilt spørsmålsteget til hvorfor både arbeidstaker og arbeidsgiver skulle undertegne søknad om tilretteleggingstilskudd. Intensjonsavtalens hensikt er imidlertid å understreke en likeverdighet i forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og at IA-arbeid er noe man jobber sammen om. At begge undertegner søknader er derfor en markering av denne likeverdigheten og dette samarbeidet.

Jevnt over syntes arbeidsgiverne at regelverket knyttet til virkemidlene var greie å forholde seg til. Regelverket knyttet til tilretteleggingstilskuddet ble imidlertid opplevd som til dels uklart og lite forutsigbart. Arbeidsgiverne ga uttrykk for å foretrekke regelverk som vektlegger regelstyrt likebehandling fremfor stor grad av skjønn. Her ligger det for så vidt et paradoks, i og med at arbeidsgiverne ser ut til å ønske fleksible virkemidler hvor det naturlig nok vil være et stort innslag av skjønn i saksbehandlingen, samtidig som de ønsker et regelverk som bidrar til forutsigbarhet med hensyn til om de får innvilget sine søknader.

Behov for alternative virkemidler?

Generelt sett kan vi oppsummere med at arbeidsgiverne ønsker fleksible virkemidler med brede bruksområder. De ser ut til å foretrekke virkemidler som er relevante i mange tilfeller, uavhengig av arbeidstakernes sykdommer eller plager, og uavhengig av i hvilken grad funksjonsevnen er redusert. Eksempler på attraktive virkemidler i så måte er aktiv sykmelding og tilretteleggingstilskudd. Flere av arbeidsgiverne vi intervjuet følte de hadde udekkede behov, men hadde ofte problemer med å konkretisere forslag til alternative virkemidler. En del av forslagene pekte også i retning av virkemidler som arbeidsgiverne så at ikke falt naturlig innenfor trygdeetatens virkeområder. Flere større arbeidsgivere pekte på behov for mer kvalitativ

veiledning fra arbeidslivssentrene, spesielt i form av kompetanseheving rundt forebygging av sykefravær og sykefraværsoppfølging. Mindre virksomheter fokuserte oftere på alternative virkemidler som gir økonomisk kompensasjon.

Mange av arbeidsgiverne understreket viktigheten av en systematisk tilnærming til forebyggende arbeid, og pekte på behov for virkemidler som kan benyttes i forebyggende øyemed. Noen av virksomhetene jobbet med livsfaseorientert personalpolitikk eller seniorpolitikk. Andre pekte på kartlegginger og arbeidsmiljøundersøkelser som viktige redskaper for å identifisere problemområder, og derved kunne sette inn målrettede og hensiktsmessige tiltak. Få virksomheter hadde kompetanse på dette feltet, og kunne gjerne tenke seg å få bistand til dette f. eks. gjennom arbeidslivssenteret. Mange av arbeidsgiverne understreket også viktigheten av trivsel på arbeidsplassen som en viktig nærværsfaktor for å forebygge sykefravær. Her trakk man gjerne fram typiske velferdstilbud på arbeidsplassen som viktige for å fremme trivsel. Behovet når det gjaldt forebyggende arbeid, gikk gjerne på veiledning fra arbeidslivssenteret for på denne måten øke kompetansen til å jobbe med forebyggende arbeid i virksomheten.

Tradisjonelt utløses virkemidler forvaltet av trygdeetaten på bakgrunn av individets rettighetsbaserte krav. Arbeidsgiverne ønsket imidlertid også virkemidler som kan iverksettes overfor grupper av arbeidstakere som har samme behov for tilrettelegging eller forebyggende tiltak. Flere ønsket muligheten til å kunne søke om virkemidler for grupper av arbeidstakere som hadde samme behov for tilrettelegging eller forebygging. Dette burde være fleksible virkemidler som var bygd over samme lest som tilretteleggingstilskuddet.

For at det skal være attraktivt å rekruttere arbeidstakere med varig redusert funksjonsevne, mente arbeidsgiverne at det ville være nødvendig med permanente økonomiske ordninger som varige lønnstilskudd. Reduksjon i arbeidsgiveravgiften, slik det er for arbeidstakere over 62 år, ble også foreslått som et aktuelt virkemiddel i forhold til denne gruppen arbeidstakere.

Subsidiering av gjenstander som er nødvendige for å få til en tilpasset tilrettelegging var også på ønskelisten. Per i dag faller det utenfor ordningen med tilretteleggingstilskudd å benytte dette til innkjøp av gjenstander. Enkelte av informantene fortalte likevel at dette hadde forekommet. Støtten som gis til hjelpemidler på arbeidsplassen dekker heller ikke denne typen innkjøp, og arbeidsgiverne pekte på at denne typen fysiske tilrettelegginger ofte var kostbare for virksomheten.

Intensjonsavtalen har ikke noe konkret delmål som tar for seg integrering fremmedspråklige arbeidstakere. Det var imidlertid ikke overraskende at virksomheter med stor andel fremmedspråklige arbeidstakere kunne peke på helt konkrete behov. Disse virksomhetene ønsket økonomisk tilskudd til tolketjeneste. Tolketjeneste ble ansett som helt nødvendig for å klare arbeidet med å følge opp og tilrettelegge for denne gruppen arbeidstakere.

”Ønskelisten” fra arbeidsgiverne må diskuteres i forhold til hensiktsmessighet og relevans. I denne sammenheng må det også problematiseres hva som skal være det offentlige ansvar og hva som skal være arbeidsgivers ansvar. Eventuelle virkemidler fra det offentlige må ha tydelig karakter av å skulle være hjelpemidler som har til hensikt å støtte opp under arbeidsgivers innsats for tilrettelegging. Det må være et tydelig trekk ved virkemidlene at de skal motivere til handling, ikke at ansvaret for tilrettelegging skal overtas av det offentlige. Virkemidlene må være av en slik karakter at de ikke undergraver det ansvaret som er plassert hos arbeidsgiver gjennom arbeidsmiljøloven.

Innhold

Forord

Sammendrag

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	7
1.2	Formål	7
1.3	Problemstillinger for undersøkelsen	8
1.4	Avgrrensninger av problemstillingene	8
1.5	Oppbygging av rapporten	9
2	Metodisk tilnærming	10
2.1	Utvalg av virksomheter	10
2.2	Intervjuguide	10
2.3	Gjennomføring av intervjuene	10
2.4	Sitatbruk	11
3	Resultater fra undersøkelsen	12
3.1	Motiver for å inngå samarbeidsavtale	12
3.1.1	<i>Fokus på sykefravær og oppfølging</i>	12
3.1.2	<i>Økonomiske insentiver</i>	12
3.1.3	<i>IA-avtalens "signaleffekt"</i>	12
3.1.4	<i>Skepsis til avtalen</i>	12
3.1.5	<i>Få forplikter seg til delmål to og tre i Intensjonsavtalen</i>	12
3.1.6	<i>Utilstrekkelig informasjon om de økonomiske virkemidlene</i>	13
3.1.7	<i>Hvem har kunnskap om de økonomiske virkemidlene?</i>	13
3.2	Oppeles virkemidlene som relevante og hensiktsmessige?	14
3.2.1	<i>Aktiv sykmelding</i>	14
3.2.2	<i>Tilretteleggingstilskuddet</i>	15
3.2.3	<i>Honorar til bedriftshelsetjeneste</i>	18
3.2.4	<i>Utvidet egenmelding</i>	19
3.2.5	<i>De øvrige virkemidlene</i>	20
3.3	Oppeles utformingen og forvaltningen av virkemidlene tilfredsstillende?	22
3.3.1	<i>Samarbeidet med arbeidslivssentrene</i>	22
3.3.2	<i>Utløsning av virkemidlene</i>	23
3.3.3	<i>Utforming og forvaltning av regelverket</i>	24
3.4	Ser IA-virksomhetene behov for alternative virkemidler?	25
3.4.1	<i>Forebyggende arbeid</i>	26
3.4.2	<i>Virkemidler på gruppenivå</i>	27
3.4.3	<i>Virkemidler rettet mot virksomheten</i>	27
3.4.4	<i>Økonomiske virkemidler for arbeidstakere med varig redusert funksjonsevne</i>	27
3.4.5	<i>Subsidiering av gjenstander</i>	28
3.4.6	<i>Økonomisk støtte til tolketjeneste</i>	29
3.4.7	<i>Store kontra små bedrifter – ulike behov</i>	29
4	Oppsummering og drøfting av resultatene	31
4.1	Oppeles virkemidlene som relevante og hensiktsmessige?	31
4.1.1	<i>Oppeles virkemidlene relevante med tanke på å redusere sykefraværet?</i>	31
4.1.2	<i>Oppeles virkemidlene relevante med tanke på å inkludere eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert funksjonsevne?</i>	32
4.1.3	<i>Oppeles virkemidlene som hensiktsmessige?</i>	32

4.2	Er utformingen og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene tilfredsstillende?.....	33
4.2.1	<i>Søknadsprosedyrer</i>	33
4.2.2	<i>"Ubyråkratisk" byråkrati?</i>	34
4.2.3	<i>Skjønn kontra forutsigbarhet?</i>	34
4.3	Ser IA-virksomhetene behov for alternative virkemidler?.....	35
4.3.1	<i>Grensegangen mellom arbeidsgivernes ansvar og trygdeetatens støtteordninger</i>	36
4.4	Problematisering av begrepet "reduisert funksjonsevne"	36
4.5	Hvordan kan egenskaper ved utvalget ha påvirket resultatene?.....	37
4.6	Er resultatene som forventet?.....	38
	Vedlegg: Intervjuguide	39

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom Regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001. Avtalen medfører et sterkere fokus på relasjonen mellom arbeidsgiver og den ansatte, og vektlegger arbeidsplassen som arena for funksjonsvurdering og konstruktiv problemløsning for å nå avtalens 3 delmål:

1. Redusere sykefraværet med minst 20% innen 31.12.2005
2. Få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne
3. Ta bedre i bruk eldre arbeidstakeres ressurser og øke den reelle pensjoneringsalder

For å oppfylle sin del av avtalen, har trygdeetaten gjennom 2002 bygd opp Arbeidslivssentre i alle fylker. Disse yter service i form av at arbeidsgiverne får tilgang til en fast kontaktperson som koordinerer trygdeetatens kontakt mot virksomheten i tillegg til at de koordinerer innsatsen i forhold til andre involverte etater.

Intensjonsavtalen innebærer at bedrifter inngår en samarbeidsavtale med trygdeetaten (IA-avtale), der arbeidsgiverne forplikter seg til å arbeide for å nå de nevnte målene og blir en såkalt inkluderende arbeidslivsvirksomhet (IA-virksomhet).

Trygdeetaten stiller til rådighet et sett av økonomiske virkemidler som skal bidra til å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Virkemidlene er av ulik karakter, og har forskjellige målgrupper og dekningsområder. Bruk av virkemidlene er knyttet til den enkelte arbeidstaker, og skal bidra til at personer med helseproblemer ikke skal møte unødig store hindringer i arbeidslivet. De økonomiske virkemidlene som er spesielt rettet mot IA-virksomhetene er aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning, utvidet egenmelding og honorar til bedriftshelsetjeneste.

Trygdeetaten har også andre økonomiske virkemidler som kan tas i bruk. Disse er tilgjengelig for alle arbeidstaker/arbeidsgivere, også for de som ikke har inngått en IA-avtale. Det er likevel grunn til å tro at IA-virksomhetene, som en følge av veiledningsvirksomheten fra kontaktpersonene fra arbeidslivssentrene, i større grad enn de andre virksomhetene gjør nytte av de økonomiske virkemidlene.

1.2 Formål

Denne undersøkelsen har som formål å fange opp arbeidsgivernes synspunkter og erfaringer knyttet til hvilke av trygdeetatens økonomiske virkemidler som er relevante og hensiktsmessige i deres arbeid for å skape et inkluderende arbeidsliv. Hensikten er å få et inntrykk av om de som til daglig jobber i IA- virksomhetene oppfatter virkemidlene som hensiktsmessige for å oppnå resultater knyttet til de 3 delmålene som ligger i *Intensjonsavtalen*. Vi ønsker også å få kunnskap om arbeidsgivernes synspunkter på utformingen og forvaltningen av virkemidlene, og fange opp om det finnes eventuelle udekkede behov.

1.3 Problemstillinger for undersøkelsen

Undersøkelsen vil ta for seg tre ulike problemstillinger:

1. Opplevs trygdeetatens økonomiske virkemidler som relevante og hensiktsmessige for å nå de tre delmålene i intensjonsavtalen?

Er de økonomiske virkemidlene kun relevante for å nå første delmål om å redusere sykefraværet? Er det slik at det mangler økonomiske virkemidler for å nå målene om å øke pensjoneringsalderen og få tilsatt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne? Er det virkemidler som ikke oppleves som nyttige?

2. Opplevs utformingen og forvaltningen av virkemidlene tilfredsstillende?

Hva er det som fungerer bra, og hva fungerer dårlig? Er det behov for å videreutvikle virkemidlene, og eventuelt gjøre det enklere å ta dem i bruk? Er prosessen med å utløse virkemidlene tilstrekkelig enkel, både når det gjelder organisering av tilgangen, samt regelverket knyttet til virkemidlene?

3. Ser IA-virksomhetene alternative virkemidler som kan gjøre oppfølgingsarbeidet bedre og mer effektivt?

Er knippet av virkemidler uttømmende i forhold til IA-virksomhetenes behov, eller kan de peke på andre virkemidler som ville være nyttige i forhold til å oppfylle målsetningen om et inkluderende arbeidsliv?

1.4 Avgrensninger av problemstillingene

Undersøkelsen tar først og fremst for seg de *økonomiske* virkemidlene som trygdeetaten har til rådighet overfor arbeidsgivere. Prosjektet legger ikke opp til en gjennomgang av alle virkemidlene virksomhetene har til rådighet, som for eksempel A-etats virkemidler og prøveordningen med funksjonsassistent (i regi av Sosial- og helsedirektoratet). I den grad det synes relevant i sammenhengen, vil imidlertid andre virkemidler knyttet til IA-avtalen også bli berørt.

Undersøkelsen søker *ikke* å gi et representativt bilde av hvordan de økonomiske virkemidlene fungerer, eller hvordan brukerne opplever etatens tjenesteyting på dette feltet. Vi ønsker å presentere erfaringer som er typiske for de 17 virksomhetene, men ønsker også å få frem noe av bredden i erfaringene. Det er nødvendig å avdekke problemområdene og mulige forbedringsområder før det eventuelt gjennomføres en undersøkelse som søker å gi et representativt bilde. I denne kvalitative undersøkelsen det kun intervjuet et begrenset antall virksomheter i to fylker. En del av de spørsmål som berøres er for øvrig også behandlet i egne rapporter fra ECON og FAFO.

Virkemidlene som evalueres er følgende:

Virkemidler spesielt for IA-virksomheter

- Aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning
- Utvidet egenmelding
- Honorar til bedriftshelsetjeneste

Virkemidler som gjelder alle virksomheter

- Aktiv sykmelding
- Tilretteleggingstilskudd
- Reisetilskudd til arbeidsreiser
- Reisetilskudd ved aktiv sykmelding

- Transport til arbeids- og utdanningsreiser
- Unntak fra arbeidsgiverperioden ved langvarig eller kronisk sykdomsvilkåret
- Unntak fra arbeidsgiverperioden pga. svangerskapsrelatert fravær
- Svangerskapspenger
- Kjøp av helsetjenester
- Arbeidsplassvurdering ved fysioterapeut
- Hjelpemidler til arbeidsplassen
- Yrkesrettet attføring
- Kombinasjon arbeid og trygd: Lønn/sykepenger
- Kombinasjon arbeid og trygd: Lønn/rehabiliteringspenger
- Kombinasjon arbeid og trygd: Lønn/uførepensjon

1.5 Oppbygging av rapporten

I kapittel 2 vil vi redegjøre for det metodiske opplegget for undersøkelsen.

Kapittel 3 tar for seg resultatene fra undersøkelsen, og gir en presentasjon av informasjonen vi innhentet gjennom intervjuene med arbeidsgiverne. Vi vil først si noe om virksomhetenes motivasjoner for å inngå en samarbeidsavtalen med trygden. Dette faller strengt tatt ikke inn under prosjektets problemstillinger, men kan være en faktor som påvirker virksomhetenes kjennskap til, og bruk av, de økonomiske virkemidlene som trygdeetaten forvalter. Vi vil dernest presentere arbeidsgivernes synspunkter og erfaringer med bruk av virkemidlene.

I kapittel 4 vil noen av de viktigste funnene fra undersøkelsen drøftes opp mot undersøkelsens problemstillinger. Vi vil også diskutere en del problemstillinger som resultatene fra intervjuene reiser.

Vi har valgt å disponere materialet i en resultatdel (kap. 3) og en drøftingsdel (kap. 4). Dette er for å tydeliggjøre hva som er arbeidsgivernes erfaringer, og hva som er våre tolkninger og diskusjoner av materialet.

2 Metodisk tilnærming

2.1 Utvalg av virksomheter

Det gjøres oppmerksom på at det i utvalget ligger begrensninger når det gjelder geografisk omfang. Virksomhetene som ble plukket ut til intervjuundersøkelsen ligger alle i Oslo og Akershus, og har alle sammen forholdt seg enten til Arbeidslivssenteret i Oslo eller Arbeidslivssenteret i Akershus. Rent praktiske, tidsmessige og økonomiske kriterier ligger til grunn for dette. Undersøkelsen forteller derfor først og fremst noe om erfaringene i disse to fylkene, og noen av erfaringene som kommer frem kan være spesifikke for disse to fylkene. Særlig forhold som vedrører kontakt med arbeidslivssentrene og erfaringer knyttet til enkelte av virkemidlene, som f. eks. kjøp av helsetjenester. Denne problematikken diskuteres nærmere i del 4.5.

Så langt det lar seg gjøre, er informantene valgt ut på grunnlag av en antakelse om informasjonsrikdom, dvs. at de har kunnskap om, og synspunkter i forhold til, sentrale temaer i undersøkelsen. Vi ønsket å velge ut arbeidsgivere som var informerte og aktive i forhold til *Intensjonsavtalen*. Det var således mest aktuelt å kontakte virksomheter som hadde inngått IA-avtale. Imidlertid intervjuet vi også én virksomhet som bevisst hadde valgt ikke å inngå IA-avtale, for å få vite litt om grunnen for å holde seg utenfor IA-avtalen hadde sammenheng med en oppfatning om virkemidlene.

Utvalget er satt sammen av et spekter av virksomheter fra ulike sektorer. Dette ble sett på som hensiktsmessig, fordi formålet med undersøkelsen var å avdekke flest mulige styrker og svakheter ved de økonomiske virkemidlene. På tross av visse ulikheter blant informantene, regnet vi likevel med å kunne oppdage mønstre og finne frem til ”kjerneerfaringer” og sentrale aspekter. Utvalget inkluderer enheter både fra offentlig og privat sektor. Alle virksomhetene er av en viss størrelse med hensyn til antall ansatte (fra 80 til flere tusen), da det ble sett på som mer sannsynlig at litt større virksomheter ville ha mer erfaring rundt bruk av virkemidlene.

I forkant av undersøkelsen hadde prosjektmedarbeiderne hospitert ved arbeidslivssentrene i Oslo og Akershus. Kontaktpersonene der hjalp oss å velge ut virksomheter ut fra våre kriterier og sitt kjennskap til virksomhetene. Til sammen ble det gjennomført intervjuer i 17 virksomheter. Da vi sendte ut forespørsel om intervju, ba vi om å få intervju 1-2 personer som var sentrale i oppfølgingsarbeidet. Antallet informanter fra hver virksomhet varierte mellom 1 og 4. Som regel deltok 2 personer i intervjuene, da gjerne en som hadde en sentral plassering i personalavdeling eller lignende, samt en linjeleder med oppfølgingsansvar. Enkelte steder deltok også en representant fra bedriftshelsetjenesten eller en HMS - ansvarlig i virksomheten i intervjuet.

2.2 Intervjuguide

Det ble benyttet intervjuguide under intervjuene. Guiden inneholdt temaer og forslag til spørsmål som var åpent formulert slik at vi kunne forvente utfyllende svar i motsetning til bare ja eller nei. I tillegg bestod den av spørsmål om bakgrunnsinformasjon som stilling, ansiennitet i bedriften og erfaring med oppfølging av sykmeldte. Intervjuguiden ligger som vedlegg til rapporten.

2.3 Gjennomføring av intervjuene

Under intervjuene ble det benyttet diktafon. Det kan ha den ulempen at informantene blir mer stresset, fordi de synes det er ubehaglig å bli tatt opp på bånd. Dette så imidlertid ikke ut til å ha

vært et problem i denne undersøkelsen. Bruk av diktafon kan også ha en ”skjerpende” effekt. Det faktum at deres utsagn blir vurdert som interessante nok til å bli tatt opp på bånd og analysert, kan bidra til at informantene legger ekstra vekt på å uttrykke hva de mener. Bruken av diktafon gjør at man som intervjuer kan frigjøre seg fra å måtte notere seg alt som blir fortalt, noe som gjør at en blir friere til å analysere svarene underveis, og dermed bli i stand til å stille oppfølgings- og utdypings spørsmål. Dette gjorde at intervjuene ble svært individuelle og preget av det som innen intervjumetodikk kan kalles ”halvstrukturerte livsverdensintervjuer”. Med det mener man å uttrykke at det kvalitative forskningsintervjuet er den intervjuedes hverdagslige livsverden, samt hans eller hennes eget forhold til den.

Andre forhold av betydning, var at vi var to medarbeidere i prosjektet som gjennomførte intervjuer, både sammen og hver for oss. Da vi begge skulle ta del i analysearbeidet, sikret bruken av diktafon at vi lettere kunne hente ut informasjonen som lå i hverandres intervjuer.

De første intervjuene medførte noen strukturelle endringer i intervjuguiden. Intervjuene ble innledet med en briefing der vi opplyste informanten om formålet med intervjuet, hvem vi var, og hvordan informasjonen fra intervjuet ville bli ivaretatt. Med noen unntak varte intervjuene fra halvannen til to timer. Under intervjuene brukte intervjuguiden mer som en huskeliste over temaer enn fastlåste spørsmål. I en eller annen rekkefølge kom man seg gjennom temaene i hvert intervju, samtidig som en unngikk å avbryte informantene så lenge informasjonen kunne være relevant for problemstillingene i undersøkelsen. På den måten lot det seg gjøre å fange opp poenger som vi ikke hadde tenkt å spørre om på forhånd, hvilket er essensielt i en eksplorerende studie.

I undersøkelsesopplegg med intervju som metode, snakker man om å intervjuer til temaene som skal utredes er såkalt mettet. Det betyr at man intervjuer til man opplever at informantene begynner å repetere hverandre, og til man som intervjuer opplever at man ikke ville fått særlig mer relevant informasjon dersom man gjennomførte ytterligere intervjuer med nye informanter. Temaene i undersøkelsen er blitt grundig belyst, og det er ikke grunn til å tro at ytterligere informanter ville bidratt med nye perspektiver.

2.4 Sitatbruk

I analysekapitlene benyttes sitater fra intervjuene. Informantene siteres fordi rapporten søker å presentere de intervjuede arbeidsgivernes synspunkter og perspektiver, og ikke kun vår tolkning av det som er blitt sagt.

Når vi benytter sitater, har vi ønsket å velge sitater som gir et representativt bilde av informasjonen som kom frem gjennom intervjuene. I undersøkelsen benyttes et kvalitativt metodeopplegg som ikke i utgangspunktet søker representativitet. Noen av sitatene vi har valgt å presentere vil kun være representative for enkelte av bedriftene, men er inkludert for å vise noe av bredden i erfaringene. Erfaringene kan gi verdifulle tilbakemeldinger i forhold til virkemidlene og forvaltningen av disse.

I noen sammenhenger benytter vi (...) i teksten. Utskriftene fra intervjuene er basert på muntlig tale, og selv om spørsmålet eller temaet som blir adressert er konkret, kan informantene ofte komme inn på et sidespor og snakke om ting som faller utenfor den aktuelle problemstillingen. Informasjon som er irrelevant er derfor tatt ut, og dette er vist ved at vi setter (...) inn i sitatet.

3 Resultater fra undersøkelsen

3.1 Motiver for å inngå samarbeidsavtale

Virksomhetene oppga ulike motiver for å inngå en samarbeidsavtale (IA-avtale) med trygdeetaten. De ulike motivene for å inngå IA-avtale kan forklare at synspunktene og erfaringene med de økonomiske virkemidlene varierte noe mellom informantene. De mest fremtredende motivene for å inngå IA-avtale ser ut til å være et ønske om å redusere sykefraværet, økonomiske insentiver og ønske om å benytte IA-avtalens ”signaleffekt”. Litt generelt så det ut til at de som la vekt på IA-avtalens ”symbolske verdi” ikke la stor vekt på de økonomiske ”godene” som fulgte med avtalen. I virksomheter som vektla økonomiske insentiver for å inngå avtale, så det ut til at virkemidlene ble flittigere brukt.

3.1.1 Fokus på sykefravær og oppfølging

Nesten alle arbeidsgiverne vi intervjuet var fornøyd med å ha inngått en samarbeidsavtale om å være en inkluderende arbeidslivsvirksomhet (IA-virksomhet). Hovedmotivasjonen for å inngå en samarbeidsavtale så for de fleste ut til å være at man ønsket å få til en reduksjon i sykefraværet, men det har også vært behov for å få til en sterkere forankring av sykefraværsoppfølgingsarbeidet i virksomhetene. En fordel med IA-avtalen som ofte ble trukket frem under intervjuene, var at avtalen hadde ført til etablering av bedre rutiner for sykefraværsoppfølging. Flere virksomheter hadde benyttet avtalen for å få et tydeligere fokus på oppfølging, og til å sette seg konkrete mål i forhold til reduksjon i fraværet.

3.1.2 Økonomiske insentiver

Tilgang til økonomiske midler så ikke ut til å ha vært hovedmotivasjonen for å inngå en samarbeidsavtale. Det ble likevel ikke lagt skjul på at muligheten for å få økonomisk støtte eller kompensasjon for noe av det arbeidet man har med å følge opp syke arbeidstakere, var en viktig inspirasjon for enkelte.

3.1.3 IA-avtalens ”signaleffekt”

Det så ut til at virksomhetene vurderte at inngåelse av IA-avtale har en positiv ”signaleffekt”, og at dette hadde vært en viktig motivasjonsfaktor for å inngå avtale. IA-avtalen ble benyttet for å vise de ansatte at de tas på alvor og er viktige for virksomheten. ”Å være en IA-virksomhet var et ledd i visjonen om å være en god arbeidsplass” som en arbeidsgiver uttrykte det. Virksomhetene så det også som viktig å fremstå utad som en arbeidsplass som tar vare på sine ansatte. Å være en IA-virksomhet var således viktig i reklameøyemed og i forhold til virksomhetens ”image”.

3.1.4 Skepsis til avtalen

Et par av virksomhetene vi intervjuet var mer skeptiske til avtalen. En av disse hadde bevisst unnlatt å inngå en samarbeidsavtale. Grunnen til dette var at de mente at en slik avtale så ut til å innebære en del mer arbeid for arbeidsgiver. I tillegg var de skeptiske i forhold til delmålet om å ansette flere med redusert funksjonsevne. Samtidig ga de uttrykk for å ha godt kjennskap til virkemidlene. De mente at IA-avtalen ikke medførte særlig nye ”gulrøtter”, fordi de fleste virkemidlene er tilgjengelig uavhengig av om man er en IA-virksomhet eller ikke.

3.1.5 Få forplikter seg til delmål to og tre i Intensjonsavtalen

Intensjonsavtalen for et inkluderende arbeidsliv inneholder som tidligere nevnt tre ulike delmål. En forutsetning for å kunne bli en inkluderende arbeidslivsvirksomhet er at det utarbeides minst

en målsetting i forhold til ett av disse delmålene. Dersom det ikke vurderes som hensiktsmessig å utarbeide målsettinger i forhold til alle delmålene i Intensjonsavtalen, må dette begrunnes.

Virksomhetene vi intervjuet hadde alle utarbeidet en målsetting i forhold til delmål én i *Intensjonsavtalen* - å redusere sykefraværet. Ingen av virksomhetene hadde forpliktet seg konkret til delmål 2 slik det lyder i IA-avtalen – å tilsette flere med redusert funksjonsevne, mens noen få virksomheter hadde satt seg konkrete mål i forhold til eldre arbeidstakere. Dette gjaldt virksomheter hvor seniorpolitikk eller livsfasepolitikk hadde stått på dagsorden allerede før inngåelse av samarbeidsavtalen med trygden.

Ingen av virksomhetene hadde forpliktet seg i forhold til delmål to slik det er formulert i *Intensjonsavtalen*: ”å tilsette flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne”. Samtlige som hadde formulert målsetninger i forhold til delmål to, hadde omdefinert målsetningen til en mindre forpliktende variant; ”å ta vare på de arbeidstakerne vi har med redusert funksjonsevne”. Ideen om å ta inn nye arbeidstakere med redusert funksjonsevne var uaktuell for alle vi snakket med¹. Dette fordi arbeidsgiverne var redde for at arbeidstakerne ville trenge spesielle tilrettelegginger som kunne medføre en økonomisk belastning for virksomheten. Innenfor en bedriftøkonomisk ramme var ikke dette attraktive arbeidstakere for de arbeidsgiverne vi snakket med. Det at hovedansvaret for tilrettelegginger på arbeidsplassen i følge Arbeidsmiljøloven ligger hos arbeidsgiver, gjør at disse kvier seg for å ta inn arbeidstakere som krever spesielle tilrettelegginger. Det ble også uttrykt en antakelse om at arbeidstakere med redusert funksjonsevne er mindre fleksible i forhold til omstillinger og endringer av arbeidsoppgaver.

Et par av arbeidsgiverne mente at delmål to bærer i seg en konflikt mellom et samfunnsøkonomisk perspektiv og bedriftsøkonomisk perspektiv. Særlig arbeidstakere med varig eller sterkt redusert funksjonsevne ble sett på som et samfunnsansvar, og arbeidsgiverne mente at det må kraftig ”subsidiere” til, for at disse arbeidstakerne skal være attraktive å tilsette.

En del av virksomhetene hadde allerede prosjekter som skulle gjøre arbeidssituasjonen lettere, og arbeidsforholdet mer fleksibelt, for eldre arbeidstakere. Det syntes derfor naturlig å forplikte seg til delmål tre i avtalen. For noen ble en målsetning på dette området sett på som en videreføring av virksomhetens tanker rundt seniorpolitikk. Bare noen få av virksomhetene hadde satt i gang aktiviteter på dette området kun som en følge av samarbeidsavtalen.

3.1.6 Utilstrekkelig informasjon om de økonomiske virkemidlene

Det så ut til at mange av arbeidsgiverne hadde begrenset kunnskap om de økonomiske virkemidlene som gjelder for alle arbeidsgivere/arbeidstakere uavhengig av om de er IA-virksomhet eller ikke. Det så ut til at kontaktpersonene ved inngåelse av samarbeidsavtalen i stor grad hadde fokusert på tilretteleggingstilskuddet, samt de virkemidlene som er forbeholdt IA-virksomheter (aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning, utvidet egenmelding og honorar til bedriftshelsetjeneste). I følge de vi intervjuet hadde de mottatt lite informasjon om de øvrige økonomiske virkemidlene som trygden forvalter.

3.1.7 Hvem har kunnskap om de økonomiske virkemidlene?

I motsetning til IA-prosjektets intensjoner om at ledere med personalansvar skal ha kjennskap til de økonomiske virkemidlene, opplevde vi det annerledes når vi kontaktet virksomhetene for

¹ Dette er i overensstemmelse med resultatene i ECONs rapport 47/03: ”Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?”

intervjuer. Vi formidlet ønske om å intervju en eller flere personer som hadde kjennskap til, og erfaring med, de økonomiske virkemidlene. Vår antakelse var at dette ville være linjelederne med personalansvar. Vi ble imidlertid ofte anbefalt å snakke med personalmedarbeidere, HMS-ansvarlige, personaldirektøren eller lignende. Erfaringene fra å bare snakke med linjeledere med personalansvar, bekreftet at disse ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om til de økonomiske virkemidlene, og derfor ikke kunne gi oss særlig utfyllende informasjon. Vi fikk inntrykk av at linjelederne hadde utilstrekkelig kunnskap, og at de i enkeltsaker ofte benyttet seg av sentrale administrasjonsfolk med sykefraværsoppfølging som spesialansvar .

3.2 Opplevs virkemidlene som relevante og hensiktsmessige?

Undersøkelsens første problemstilling lyder som følger: Opplevs de økonomiske virkemidlene som relevante og hensiktsmessige for å nå de tre delmålene i *Intensjonsavtalen*? Nedenfor presenteres arbeidsgiverens egne synspunkter og erfaringer med de økonomiske virkemidlene. Spesielt vil de mest brukte ordningene belyses; aktiv sykmelding, utvidet egenmelding, honorar til bedriftshelsetjenesten og tilretteleggingstilskudd, men vi vil også ta for oss de øvrige virkemidlene. Vi vil også presentere betraktninger i forhold til utforming og forvaltning av virkemidlene. En helhetlig drøfting av synspunktene er plassert i det siste kapitlet i rapporten.

3.2.1 Aktiv sykmelding

Aktiv sykmelding er en ordning som skal gjøre det enklere å sette i gang tiltak på arbeidsplassen for en sykmeldt arbeidstaker. Hensikten med ordningen er at den sykmeldte kan opprettholde kontakt med arbeidsplassen, gradvis gjenoppta sitt arbeid, eller få avklart og utprøvd arbeidsevnen. Avtalen gjelder for inntil 12 uker, men kan forlenges dersom dette er nødvendig eller hensiktsmessig. Øvre grense er på 36 uker. Aktiv sykmelding kan iverksettes som helst i løpet av sykefraværet. En forutsetning for aktiv sykmelding er at arbeidstaker og arbeidsgiver utarbeider en avtale som inneholder en plan for tiltaket. IA-virksomheter har anledning til å benytte aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning fra trygdeetaten.

3.2.1.1 Opplevs aktiv sykmelding som relevant og hensiktsmessig?

De fleste arbeidsgiverne fremhevet aktiv sykmelding som det viktigste virkemidlet man har i forhold til å tilbakeføre syke arbeidstakere til arbeidslivet. De fleste meldte at de hadde benyttet aktiv sykmelding i langt større omfang etter at de ble en IA-virksomhet. Noen aspekter som gjør at dette virkemidlet utpeker seg spesielt, er at det er et virkemiddel som kan brukes i veldig mange sykefraværstilfeller og i forhold til mange typer sykdommer og lidelser. Det er fleksibelt, og det er lett å utløse. Fokuset på aktivitet og kontakt med arbeidsplassen er faktorer som gjorde dette til et populært virkemiddel. Flere av arbeidsgiverne påpekte at dette er en ordning som bør beholdes, uansett om ikke *Intensjonsavtalen* videreføres.

Alle vi intervjuet hadde positive erfaringer med bruk av aktiv sykmelding. Det ble fremhevet at aktiv sykmelding gir en fleksibel mulighet til å utnytte restarbeidsevnen:

”Vi bruker veldig mye aktiv sykemelding hos oss. En av tre langtidssykemeldte går på aktiv sykmelding, og vi - de ansatte og lederne - er veldig fornøyd med det.(...)Hvis de føler at de har noe å bidra med, vi kaller det for ”restarbeidsglede” vi da, så ordner vi det på timen slik det står i avtalen og det er vi veldig fornøyd med. Det er de ansatte også. ”

Arbeidsgiverne pekte på at det å inngå en skriftlig avtale om aktiv sykmelding sikrer dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dialogen øker samarbeidet mellom partene, slik at nødvendige hensyn blir tatt og tiltak iverksatt:

”Jeg er overbevist om at vi får den avklaringen som man kanskje ikke hadde fått ellers. Det er lettere å dokumentere ting skriftlig og det er lettere å bli presis knyttet til arbeidsoppgaver mot den fysiske arbeidsevne når man benytter den avtalen om aktiv sykemelding.”

Samtidig ble det understreket at det er viktig å lytte til den som er syk, for det er den syke som best kjenner hva som er riktig for seg. Flere arbeidsgivere var bevisste på at syke arbeidstakere ikke skulle presses inn i en ordning som ikke var riktig for dem der og da:

”Men det er lov å være syk, det skal ikke brukes for enhver pris. Det skal ikke være noe tvang rundt det hele, men vi har tusenvis av eksempler på at hvis det ikke er jobben som har gjort deg syk, så er aktiv sykemelding det rette middelet for å komme gradvis tilbake.”

Ett par bedrifter hadde i begynnelsen hatt en litt negativ erfaring med bruk av aktiv sykemelding. Disse ga uttrykk for at hensikten med tiltaket ikke hadde vært klar for alle de ansatte, eller at det var noen som hadde prøvd å utnytte systemet. De hadde imidlertid blitt flinkere til å sette opp en avtale med de sykmeldte om oppgaver, arbeidsmengde og tid. Dette viser at en tydelig avtale i mange tilfeller kan være det som fungerer best, fordi det er med på å forhindre misforståelser mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

På spørsmål om hvorvidt aktiv sykmelding ble foretrukket fremfor gradert sykmelding ga alle uttrykk for at aktiv sykmelding var å foretrekke. En viktig grunn som ble nevnt var at aktiv sykmelding i større grad åpner for dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Det ble forklart med at kravet om å lage en individuell oppfølgingsplan for sykmeldingsperioden krever at arbeidstaker og arbeidsgiver har en dialog og lager en forpliktende avtale for begge parter. Det ble sagt at fordi en gradert sykmelding ikke krever en plan mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, så blir det heller ikke ført en dialog og gjort tilpasninger i samme grad som ved en aktiv sykmelding². Ved en gradert sykmelding på for eksempel 50 %, forventes det at arbeidstakeren jobber 100 % når vedkommende først er på jobb. På den måten begrenser det arbeidstakers muligheter til å bli tatt hensyn til, og enkelte arbeidstakere opplever i realiteten å måtte gjøre samme jobben som tidligere, men på halve tiden.

3.2.2 Tilretteleggingstilskuddet

Tilretteleggingstilskuddet skal kompensere for arbeidsgivers merutgifter i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen. Det er ment å stimulere virksomheter til å legge til rette for at arbeidstakere som har redusert arbeidsevne skal kunne fortsette å arbeide. Tilskuddet kan ytes når arbeidstakere er sykmeldte, men også når arbeidstaker er friskmeldt dersom det anses som nødvendig. Det kan også ytes tilskudd for en arbeidstaker som står i fare for å bli sykmeldt. Tilskuddet ytes ved utprøving, tilrettelegging, opplæring og ved arbeidstrening. Det skal ikke gis tilskudd til kjøp av gjenstander eller fysiske innretninger som for eksempel bord eller stoler. Vilkåret for å få rett til tilskudd er at arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap utarbeider en

² Fra 30. april i år ble det gjort endringer i arbeidsmiljøloven som ga pålegg til arbeidsgiver om å utarbeide oppfølgingsplaner for alle som er sykmeldte. Av loven går det fram at arbeidet med planen skal påbegynnes senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeid i åtte uker. Planen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers oppgaver og funksjonsevne, tiltak for tilrettelegging, både innenfor fysiske og organisatoriske forhold og en oversikt over relevante offentlige virkemidler som de vil ta i bruk for at arbeidstakeren skal kunne komme tilbake i arbeid. Arbeidsgiver er pålagt ansvar for å innhente informasjon om hvilke virkemidler som kan være aktuelle. Denne endringen i loven er i tråd med de behovene som er kommet frem i denne undersøkelsen.

individuell oppfølgingsplan som blant annet skal inneholde en beskrivelse av aktuelle tilretteleggingstiltak. Det må også sannsynliggjøres i søknaden at tiltaket vil medføre merutgifter for arbeidsgiveren. Tilskuddet ytes i en tidsbegrenset periode på opptil 12 uker, men kan ytes for en lengre periode dersom dette er nødvendig eller hensiktsmessig for at arbeidstakeren skal kunne beholde arbeidet. Øvre tidsgrense for tilskuddet er 36 uker. Tilskuddet ytes med en dagsats på 250 kroner. Denne satsen kan økes med en dagsats inntil 500 kroner, dersom arbeidsgiver kan dokumentere høyere utgifter³.

3.2.2.1 Opplevs tilretteleggingstilskuddet som hensiktsmessig?

De som hadde tatt i bruk tilskuddet hadde positive erfaringer. Dette utgjorde om lag to tredjedeler av virksomhetene i undersøkelsen. De var fornøyde med at det var mulig å få en økonomisk kompensasjon for noe av det merarbeidet som ble lagt ned i forhold til tilrettelegging. De ga også uttrykk for at fleksibiliteten i forhold til hvordan tilskuddet kan benyttes var et pluss da dette gir mulighet for å være kreativ i tilretteleggingsarbeidet. Selv om man har mulighet til å være nokså kreativ når det gjelder bruksområde, så det likevel ut til at det fleste som søkte om tilskudd tenkte nokså tradisjonelt. Det vil si at de oftest tenkte på tilretteleggingstilskuddet som kompensasjon for medgått tid som ble avsatt fra en leder for å jobbe med tilretteleggingen.

Vi har intervjuet virksomheter hvor man var bevisste i forhold til bruk av tilretteleggingstilskuddet, og hvor man hadde laget rutiner med hensyn til når, og i hvilke tilfeller det skulle søkes om tilretteleggingstilskudd.

Blant de virksomhetene som har fått øynene opp for hvordan tilretteleggingstilskuddet kan brukes, fikk vi inntrykk av at de er raske med å søke der det kan være aktuelt. Enkelte av informantene fortalte at det i deres virksomhet var laget rutiner som var slik at det alltid skal søkes om tilretteleggingstilskudd i forbindelse med aktiv sykmelding. Begrunnelsen for dette var at aktiv sykmelding som regel krever ekstra tilrettelegging. Arbeidslivssenteret hadde også gjort virksomhetene oppmerksomme på at det bør søkes tilretteleggingstilskudd i saker hvor det startes opp aktiv sykmelding.

Flere av informantene pekte på at selv om tilretteleggingstilskuddet ikke er særlig høyt, så fungerer det som en motivasjon, og det setter fokus på prosessen med å tilrettelegge:

”Jeg tror at bare det at, uavhengig av beløpet, at de ansatte ser at noe skjer i forhold til sin situasjon. Og det tror jeg de ser veldig positivt på, sånn i seg selv (...) Jeg tror egentlig ikke det er all verdens beløp som skal til.”

3.2.2.2 Tilretteleggingstilskuddets tidsbegrensning

Tilskuddet har en tidsbegrensning på 12 uker, men kan utvides til inntil 36 uker dersom det anses som nødvendig og hensiktsmessig. Flere av informantene fortalte at 12 uker ble opplevd som en for kort periode, og at tilskuddet burde kunne benyttes over et lengre tidsrom. Spesielt ved veldig lange sykefravær kunne det være hensiktsmessig med en forlengelse av perioden:

³ Rett etter at vi var ferdig med intervjurunden, ble det gitt melding om at ordningen med tilretteleggingstilskudd ville opphøre inntil videre. I den sammenheng ga Sosialdepartementet uttrykk for at tilretteleggingstilskuddet er en viktig del av *Intensjonsavtalen*, men at forskriften slik den lyder i dag, gjør det vanskelig å styre bevilgningen. Dette har sammenheng med at tilskuddet er rettighetsbasert, mens bevilgningene til virkemiddelet har vært rammestyrte. Sosialdepartementet vurderer derfor å stramme ordningen noe inn gjennom en ny forskrift som snart vil bli sendt ut på høring. Denne rapporten tar for seg erfaringer med, og oppfatninger knyttet til, tilretteleggingstilskuddet slik det forelå før ordningen midlertidig opphørte.

”Man må ta hensyn til at hvis man har vært syk en stund, så må man få komme gradvis tilbake. Og det tar tid. Noen ganger er det tiden som er nøkkelen her. Så får man tilretteleggingstilskudd for 12 uker, og det er jo ingen tid i en langtidssykesak.”

3.2.2.3 Tilretteleggingstilskuddets størrelse

De fleste virksomhetene ga uttrykk for at tilretteleggingstilskuddets størrelse var for lavt. Det til tross for at ingen ga uttrykk for at det nødvendigvis skal kompensere for *alle* utgiftene en virksomhet har i forbindelse med tilrettelegging. Når de også syntes at det var en omfattende søknadsprosedyre omkring tilretteleggingstilskuddet, var det noen som ga uttrykk for at de ikke engang tok seg bryet med å søke:

”Dette tilretteleggingstilskuddet er for lavt. Derfor så tenker jeg at det er ikke noe vits i å søke om det engang, det gir oss bare mye mer bry. Så vi bruker ikke tid på det. Så det jeg kunne ønske meg var at satsen var høyere, men at det da var restriksjoner på at man virkelig hadde et godt prosjekt. Vi trenger en mye høyere sum enn de 500.”

Tilretteleggingstilskuddet ble av flere oppfattet som en erstatning for de bedriftsinterne attføringsmidler (BIA-midler) som tidligere ble forvaltet av A-etat. Tilretteleggingstilskuddet er imidlertid lavere og det ytes for en kortere periode. Et par av informantene sammenlignet de to ordningene, og synes at tilretteleggingstilskuddet var en dårlig erstatning for BIA-midlene.

3.2.2.4 Disponering av midlene i virksomhetene

Virksomhetene hadde forskjellige prosedyrer for hvordan de disponerte midlene som ble hentet inn gjennom ordningen med tilretteleggingstilskudd. Hensikten med tilretteleggingstilskuddet er at det skal kompensere for arbeidsgivers merutgifter i forbindelse med tilrettelegging, og det er ment å stimulere virksomheter til å legge til rette for at arbeidstakere med redusert arbeidsevne skal kunne fortsette å arbeide. Hos de fleste av de virksomhetene som ble intervjuet, ble ikke pengene kanalisert tilbake til den enkelte leder eller enhet hvor tilretteleggingen hadde funnet sted. I stedet ble tilretteleggingstilskuddene plassert på en felles konto for hele virksomheten. Kontoen var en slags felles attførings- eller HMS konto for tiltak som gjaldt hele virksomheten, og det ble gjerne utarbeidet en policy for hvordan midlene skulle brukes. Kjernen i en slik policy var gjerne at det skulle synliggjøres at midlene gikk til forebygging og oppfølging av sykefravær.

”Vi har opprettet en konto som heter ”Attføring” slik at vi skal søke om tilretteleggingstilskudd. Men det går ikke til den lederen som har brukt tid på det, men det skal gå inn på en attføringskonto hvor vi kan kjøpe virkemidler. Jeg vil ikke si til lederen at du får 250 – 500 kroner dagen for å tilrettelegge i en måned. For det burde han gjøre uansett. Den samtalen skal han ta, det er jobben hans. Så hvis vi tilfeldigvis kan få noe for det, hvis vi søker gjennom arbeidslivssenteret så synes jeg det for så vidt er greit nok. Men da skal de pengene komme veldig mange andre til gode, slik at vi totalt sett blir bedre.”

I én stor virksomhet med mange ulike enheter ble tilretteleggingstilskuddet fordelt ut til den enkelte enhet hvor det var blitt gjort tilrettelegginger. Dette følte de var viktig for å motivere lederne til å gjøre godt oppfølgingsarbeid, og for å synliggjøre at hensikten bak tilskuddet var å få noe igjen for det merarbeidet som ble lagt ned, og at de som hadde merarbeidet faktisk følte at det lønnet seg.

3.2.3 Honorar til bedriftshelsetjeneste

Honorar for bedriftshelsetjeneste (BHT) er et virkemiddel for å sikre tilrettelegging på arbeidsplassen av både fysisk/ergonomisk, organisatorisk og psykososial art. Innsatsen kan blant annet omfatte kartlegging og utredning av problemer og behov, og identifisering av mulige tiltak. Honoraret er individrettet og kan utbetales til BHT som har personell med helse- og utførelsesfaglig kompetanse i forhold til sykmeldte og personer med redusert funksjonsevne. Ordningen gjelder også for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt.

Honoraret er per dags dato på kr. 490 per time, og kan ytes for inntil 6 timer per oppdrag. Kravet om oppgjør framsettes av BHT. Tidligere måtte arbeidstaker og arbeidsgiver attestere søknaden for å sikre forankring på arbeidsplassen. Dette kravet er nå tatt vekk, men de skal fortsatt orienteres. Mottaker av honoraret er BHT som ansvarlig faginstans.

3.2.3.1 Opplevs ordningen som hensiktsmessig?

Alle virksomhetene vi intervjuet benyttet seg av bedriftshelsetjeneste, men det var færre som kjente til ordningen med *honorar for bedriftshelsetjeneste*. Når det gjaldt ordningen, var det bare én virksomhet som ga uttrykk for at de så muligheter for bedre tjenester fra bedriftshelsetjenesten som følge av dette virkemidlet. I intervjuet kom det frem at tidligere helsesjekk fra bedriftshelsetjenesten ikke hadde vært særlig relevant i forhold til tilrettelegging på arbeidsplassen, men at man så for seg at dette kunne bli bedre som følge av honoraret:

”Vi har hatt en samarbeidspartner som vi sa opp avtalen med samme dagen som vi inngikk denne avtalen her (IA-avtalen) ... da har han lederen der (hos BHT) vært ganske oppdatert på hva som ligger i muligheter i forhold til IA. ...poenget er at vi har gått fra den vanlige kjøttkontrollen av folk...”

Blant de andre virksomhetene som var klar over at ordningen eksisterte, kom det frem at de forventet at honoraret skulle komme bedriften til gode. Hensikten med honoraret synes å være noe uklart for virksomhetene som deltok i undersøkelsen. Flere ga imidlertid uttrykk for at de mente at intensjonen bak honoraret måtte være at virksomhetene skulle bli oppfordret til å trekke inn BHT i flere saker uten at det skulle medføre en ytterligere kostnad for arbeidsgiver. Flere ga derfor uttrykk for at de syntes det var urimelig at honoraret skulle utbetales til bedriftshelsetjenesten. To av informantene beskrev sine synspunkter rundt honoraret slik :

”Vi betaler timepris i forhold til de satsene vi på forhånd har avtalt. Jo flere timer de jobber for oss, jo større blir selvfølgelig regningen. Så jeg ringer og spør om de har trukket fra disse tilskuddene før de sender regningen. Så sier de at nei, det trenger de ikke å gjøre, for det er ikke sånn ordningen er ment å være. Så jeg tenker at det må være en misforståelse, og ringer til arbeidslivssenteret og får beskjed om at det var en ordning for BHT....altså det var penger de skulle ha. Da tenkte jeg at det må da være fullstendig stikk i strid med intensjonen.”

” Så får de nesten 500 kroner pr time fra trygdeetaten på toppen av det vi betaler. Så jeg må si at jeg føler meg ganske snytt (...) for nå har vi på en måte vært mer sjenerøse enn vi ellers ville vært, for vi antok at vi fikk en noe mindre regning på det. ”

Problematikken som er knyttet til hensikten og utformingen av dette virkemidlet tas opp til diskusjon i del 4.1.3.

3.2.4 Utvidet egenmelding

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv gir arbeidstakere i IA-virksomheter mulighet til å benytte ordningen med utvidet egenmelding. Ordningen innebærer at arbeidstakerne kan benytte egenmelding i 24 kalenderdager i løpet av en 12 måneders periode, og det er opp til den enkelte hvordan dagene skal benyttes. Det betyr blant annet at egenmelding kan brukes for 24 enkeltdager. Imidlertid kan den ikke benyttes i mer enn 8 dager per fraværstilfelle.

3.2.4.1 Erfaringer med bruk av ordningen

Ordningen med utvidet egenmelding så ut til å fungere bra ved alle virksomhetene vi intervjuet. Dette til tross for at mange ledere fortalte at de hadde vært skeptiske til ordningen fordi de fryktet at sykefraværet ville gå opp. De mente at ordningen åpnet for skulk, og ønsket ved inngåelsen av samarbeidsavtalen å reservere seg fra ordningen om utvidet egenmelding. Utviklingen i fraværstatistikken deres viste imidlertid at frykten for økt korttidsfravær så ut til å være ubegrunnet. Informantene fortalte at man kunne spore en økning i bruk av egenmeldinger, men ikke en økning i det samlede korttidsfraværet:

”Jeg vil nok si at lederne var skeptiske, og det var et poeng å få solgt den utvidede egenmeldingsordningen til disse (...) Vi har fått nye tall nå, og det er en økning i bruk av egenmeldinger, det sier seg jo selv. Men det er ikke noen økning i korttidsfraværet, og det er det som er poenget.”

Noen var redde for at når arbeidstakerne sto friere med hensyn til disponering av egenmeldinger, og derved kunne ta ut en sykedag nå og da etter behov, ville dette føre til høyere fravær knyttet til dagene som ligger opptil helg. En av de større arbeidsgiverne (1400 ansatte) som hadde fulgt nøye med på fraværutviklingen i virksomheten etter avtaleinngåelsen, kunne fortelle at denne antakelsen ikke hadde slått til:

Nå har vi holdt på i ett år, og vi har vel bare to tilfeller hvor noen har vært oppe i 24 dager. Det vi også ser, er at myten om at dette skulle bli et fredags- og mandagsfravær har slått feil. Som du ser fra fraværstatistikken vår så er det tirsdag som er den store fraværsdagen.”

Noen virksomheter, i hovedsak produksjonsbedrifter, kunne fortelle at ordningen med utvidet egenmelding ikke var godt nok innarbeidet ennå. ”Gammel vane vond å vende” - de ansatte går nesten alltid til lege og får sykmelding dersom fraværet overstiger 3 dager:

”Jeg tror jeg cirka har talt opp hvor mange egenmeldinger vi har fra 4-8 dager. Jeg tror vi hadde 4 eller 5, og da hadde vi holdt på nesten et halvt år. Det vil si at de går og får sykmelding likevel. Nesten alt det egenmeldte fraværet er på 2-3 dager (...) Vi prøver ved vært møte å si at de kan bruke 4,5,6,7 og 8, dager.”

Flere arbeidsgivere syntes at legene har en tendens til å skrive ut sykmeldinger for en lengre periode enn det strengt tatt er behov for, og ønsker derfor en økning i bruken av egenmeldinger fordi de tror dette på sikt vil redusere det samlede fraværet.

3.2.4.2 Mer fokus på funksjonsvurderinger

Flere arbeidsgivere så fordeler med nye egenmeldings- og sykmeldingsattester som inneholder funksjonsvurdering. De begrunnet det med at funksjonsvurderingene gjør det mulig å intervensere tidligere i sykdomsforløpet. Funksjonsvurderinger gir et naturlig utgangspunkt for å starte en

dialog om tilbakeføring og tilpasninger av arbeidet. Nye oppfølgingsrutiner gir mulighet for en løpende dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom hele sykefraværet. Alle virksomhetene vi intervjuet hadde tatt i bruk nytt skjema for egenmelding, hvor man etter et visst antall dager tar kontakt med arbeidstaker for å gjøre en vurdering av funksjonsevne. Ikke alle syntes at de hadde vært flinke nok til å følge opp disse prosedyrene. I tillegg meldte mange av arbeidsgiverne at de opplevde at legene er lite flinke til å skrive en funksjonsvurdering ved utstedelse av sykmeldingsattest. Dette ble opplevd som beklagelig fordi de ønsker å benytte funksjonsvurdering fra legen som utgangspunkt for en samtale med arbeidstakeren om mulig tilrettelegging på arbeidsplassen:

” Nå har jeg hørt at enkelte leger synes det er litt skummelt å skrive noe der fordi at en umoden leder kan si : Hva, har du snakket med legen om dette? Er det noe galt med arbeidsmiljøet hos oss da? Kan du ikke ta opp det med meg? Så noen leger vegrer seg for å skrive. For det inviterer jo da til en samtale som ikke nødvendigvis er enkel for medarbeideren.”

3.2.5 De øvrige virkemidlene

I denne delen av rapporten vil vi berøre de øvrige økonomiske virkemidlene som gjelder alle virksomheter uavhengig av om de er en IA-virksomhet eller ikke. Dette er virkemidler som gjerne har et smalere dekningsområde enn de vi har behandlet ovenfor. Med unntak av kombinasjoner arbeid/trygd (og da særlig arbeid/graderte sykepenger), samt unntak fra arbeidsgiverperioden ved langvarig eller kronisk sykdom, ga informantene inntrykk av at kjennskapet til disse virkemidlene var relativt liten. Det kom frem at kontaktpersonene ikke hadde lagt særlig vekt på å informere om disse virkemidlene.

3.2.5.1 Unntak fra arbeidsgiverperioden ved langvarig eller kronisk sykdom

Dersom en arbeidstakers helsetilstand medfører risiko for særlig stort sykefravær, kan arbeidsgiver få unntak for dekning av sykepenger i arbeidsgiverperioden. Ordningen gjelder arbeidstakere med langvarige eller kroniske sykdommer, eller sykdom som medfører stor risiko for gjentatte sykefravær. Det er ingen spesielle diagnoser som gir rett til unntaksordningen, men det kreves dokumentasjon som viser at det er risiko for spesielt stort sykefravær.

En del av virksomhetene hadde rutiner for å søke om unntak fra arbeidsgiverperioden for ansatte som hadde kroniske lidelser. Vi fikk også tilbakemeldinger på at selve søknadsprosessen opplevdes som grei. Arbeidsgiverne syntes å være fornøyd med denne ordningen, og formidlet at de opplevde at arbeidstakere med kroniske lidelser også synes dette er en god ordning:

”Og det er også et virkemiddel som er positivt for den enkelte medarbeider. De skjønner poenget med den. De er ikke noen byrde, og arbeidsgiver er ikke den som lider. De får en kompensasjon som de føler gjør det lettere. Så den synes jeg er flott for begge parter.”

3.2.5.2 Unntak fra arbeidsgiverperioden ved svangerskapsrelatert sykefravær

Dersom en arbeidstaker har sykefravær på grunn av svangerskap, kan arbeidsgiveren søke om unntak fra ansvaret for å utbetale sykepenger i arbeidsgiverperioden. Retten til refusjon av sykepenger gjelder kun når tilrettelegging eller omplassering har vært forsøkt eller vurdert. Refusjon kan gis tilbake i tid inntil tre måneder før den måneden da kravet ble satt fram.

Det at ordningen med unntak fra arbeidsgiverperioden var blitt utvidet til også å gjelde svangerskapsrelatert sykdom var lite kjent ute i virksomhetene. Litt under halvparten av arbeidsgiverne var klar over denne muligheten, eller hadde benyttet den. I de virksomhetene hvor ordningen var tatt i bruk, var ordningen blitt lagt inn som en post i oppfølgingsrutinene, eller de hadde planer om å gjøre det.

3.2.5.3 Kjøp av helsetjenester

Kjøp av helsetjenester er en ordning som gjelder arbeidstakere som er sykmeldte i påvente av behandling for relativt enkle lidelser. Rask behandling skal bidra til at den sykmeldte kan vende raskere tilbake til arbeidet. Den sykmeldte skal gjennom ordningen få behandling på et tidligere tidspunkt enn vedkommende ville fått ved å bli stående på ordinære ventelister. Initiativ til kjøp av helsetjenester kan komme fra alle berørte i en sykmeldingssak, men det forutsettes at behandelende lege vurderer spørsmålet.

Få av arbeidsgiverne vi snakket med hadde erfaring med eller kunnskap om ordningen. Kun et par virksomheter kunne fortelle at de hadde ansatte som hadde benyttet ordningen, og da var det i forhold til kirurgiske inngrep. Det virket heller ikke kjent at ordningen er blitt utvidet til blant annet å gjelde utredninger av spesialist og kortere behandlingsserier ved lettere psykiske lidelser.

At det er et behov for raskere behandling for å få arbeidstakere tilbake i arbeid ble blant annet bekreftet av et par av virksomhetene vi intervjuet. Disse fortalte at de hadde kjøpt privat helseforsikring for sine ansatte, eller de hadde inngått avtale med private klinikker. Disse private avtalene dekket utredninger, polikliniske inngrep og behandling hos psykolog.

Samtidig som det så ut til å være et behov for ordningen med kjøp av helsetjenester, ble det også uttrykt at det offentlige tilbudet opplevdes som effektivt nok slik at det ikke var et særskilt behov for ordningen. Denne opplevelsen av det offentlige tilbudet, må muligens sees i sammenheng med utvalget vårt. Virksomhetene vi har snakket med er lokalisert i Oslo og Akershus. I hvert fall i Oslo har ventelistene vært relativt korte de senere årene.

Et annet forhold som ble problematisert gjennom intervjuene, var legenes rolle i forhold til ordningen. Noen arbeidsgivere påpekte at en stor del av ansvaret for å foreslå kjøp av helsetjenester burde ligge hos primærlegen, og at disse burde ha satt seg bedre inn i ordningen:

”Jeg har tatt kontakt med trygdekontoret når ansatte har hatt meniskskade og er satt på venteliste. Det har jeg gjort ved et par anledninger, og det har vært greit. Egentlig burde primærlegen tatt seg av det, synes jeg. Primærlegen burde vært mer inne i de rettighetene enn det virker som de er. ”

3.2.5.4 Reisetilskudd til arbeidsreiser

Som et alternativ til sykepenger eller rehabiliteringspenger kan det gis reisetilskudd til dekning av nødvendige ekstra transportutgifter til og fra arbeidsstedet. Dette er aktuelt i de tilfeller der arbeidstaker, til tross for helseplager, kan utføre arbeidet sitt, bare det blir ordnet med transport til og fra arbeidsstedet. Det er ingen begrensninger i forhold til type sykdom eller skade. Trygdeetaten avgjør, på grunnlag av legeerklæring, om det kan ytes reisetilskudd i stedet for sykepenger eller rehabiliteringspenger. Ordningen har eksistert lenge, og tilbakemeldingene fra intervjuene var at dette var en grei ordning som var uproblematisk å forholde seg til og lett å sette i verk.

3.2.5.5 Reisetilskudd ved aktiv sykmelding i rehabiliteringsperioden

Det kan ytes reisetilskudd til dekning av daglige reiseutgifter dersom en person er under aktiv sykmelding og får rehabiliteringspenger. Ordningen gjelder imidlertid ikke i sykepengeperioden. Ordningen er lite kjent, og ingen av virksomhetene vi intervjuet hadde ansatte som hadde benyttet denne muligheten.

3.2.5.6 Svangerskapspenger

Arbeidsmiljøloven forplikter arbeidsgiver til å tilrettelegge arbeidet ut fra den enkelte arbeidstakers forutsetninger. Dersom en arbeidstaker er gravid, og som en følge av graviditeten ikke kan utføre sitt vanlige arbeid pga. fare for fosterskader, skal mulighetene for tilrettelegging eller omplassering vurderes. En kvinne har rett til svangerskapspenger dersom hun etter bestemmelser i lov eller forskrift blir pålagt å slutte i arbeidet fordi hun er gravid og det ikke er mulig å omplassere henne til annet høvelig arbeid i bedriften. Det påløper ingen arbeidsgiverperiode ved svangerskapspenger.

Under intervjuene fikk vi inntrykk av at ordningen med svangerskapspenger var lite kjent, og den hadde heller ikke vært brukt ved de virksomhetene vi intervjuet. Det var kun et par av virksomhetene hvor lederne kunne tenke seg situasjoner hvor det kunne bli nødvendig å vurdere dette. Som regel var det slik at virksomhetene hadde mulighet for å tilrettelegge arbeidet for gravide arbeidstakere. Vi kan derfor ikke formidle noen erfaringer med bruk av denne ordningen.

3.2.5.7 Kombinasjoner arbeid/trygd

Der de medisinske forholdene ligger til rette for det, kan en kombinasjon av arbeid og trygd bidra til at arbeidstakeren beholder kontakten med arbeidsplassen. Arbeidsinntekt kan således kombineres med sykepenger, rehabiliteringspenger eller uførepensjon dersom vedkommende har rett til en av disse ytelsene. I hovedsak er dette ordninger som retter seg mot den enkelte arbeidstaker for at denne, på tross av sine helseproblemer, skal kunne utnytte sin restarbeidsevne. Når det gjelder arbeidstakere med redusert funksjonsevne som enten har graderte sykepenger eller rehabiliteringspenger, er arbeidsgiveren forpliktet til å legge forholdene til rette for at disse skal kunne utnytte sin restarbeidsevne så langt dette er mulig.

Dette er ordninger som har vært lenge i drift, og de fleste arbeidsgiverne hadde hatt ansatte som hadde benyttet disse ordningene. Dette var aksepterte ordninger alle synes var greie å forholde seg til, men som de ikke nødvendigvis hadde noe bevisst forhold til, eller sterke synspunkter på.

3.3 Opplevtes utformingen og forvaltningen av virkemidlene tilfredsstillende?

Vi spurte informantene i undersøkelsen om de hadde noen betraktninger rundt utformingen og forvaltningen av virkemidlene; om virkemidlene var enkle å ta i bruk, om prosessen med å utløse dem, og om regelverk og retningslinjer knyttet til virkemidlene var greie å forstå.

3.3.1 Samarbeidet med arbeidslivssentrene

Selve kontakten med arbeidslivssenteret kan ha betydning for virksomhetenes oppfatning av virkemidlene. Alle arbeidsgiverne vi intervjuet var fornøyde med at de gjennom arbeidslivssenteret hadde fått en egen kontaktperson i trygdeetaten. For de fleste fungerte samarbeidet med kontaktpersonen bra. Enkelte virksomheter signaliserte dog at det er behov for visse forbedringer før de kan si at samarbeidet er i tråd med forventningene de hadde ved inngåelse av samarbeidsavtalen.

De fleste syntes at de fikk god bistand fra sin kontaktperson og bruker kontaktpersonen mye. Kontaktpersonene fremheves ofte som den viktigste ressursen samarbeidsavtalen har brakt med seg. Flere virksomheter ga uttrykk for at kontaktpersonen gir nærhet til trygdeetaten, noe som gir lettere tilgang til veiledning og hjelp. En annen fordel med kontaktpersonen er at det oppleves som at man får raskere og mer effektiv saksbehandling.

Flere informanter ga imidlertid uttrykk for at de opplevde overgangen mellom inngåelse og drift av samarbeidsavtalen som en utfordring for arbeidslivssenteret. Flere virksomheter hadde erfart at de fikk mye oppmerksomhet i perioden rundt selve inngåelsen av samarbeidsavtalen, men at savnet mer kontakt etter avtaleinngåelsen. Et annet forhold som en del av virksomhetene opplevde som problematisk, var at arbeidslivssentrene jobbet med å inngå avtaler med virksomhetene parallelt med at de hadde vært i en oppstartsfasen hvor organisasjon og kompetanse ikke hadde vært helt på plass. Enkelte hadde opplevd at kontaktpersonen i denne fasen ennå hadde manglet vesentlig kompetanse og kunnskap om trygdeordningene. Enkelte virksomheter hadde fått ny kontaktperson flere ganger. Selv om virksomhetene ga uttrykk for forståelse for at skifte av kontaktperson kan ha vært nødvendig, ble det likevel opplevd som uheldig fordi det krevde stadig tilpasning og merarbeid for virksomhetene.

3.3.2 Utløsning av virkemidlene

I forhold til utløsning av virkemidlene, la de fleste arbeidsgiverne vekt på at de ønsket seg søknadsprosedyrer som var lette å forstå. De forventet seg minst mulig ”byråkrati” og omveier i trygdesystemet, og de ønsket at papirarbeidet holdes på et minimum. En del arbeidsgivere mente at deres forventninger om effektivitet og ”ubyråkratisk” forvaltning ikke var blitt innfridd. Tilgangen til virkemidler ble derfor i en del tilfeller opplevd som vanskelig:

”Det må ikke bli for byråkratisk, for da går vi lei. Så orker ikke den enkelte leder, og blåser heller i det. Det må være lette systemer.”

Aktiv sykmelding uten å måtte vente på forhåndsgodkjenning ble i så måte opplevd som et langt skritt i riktig retning. Aktiv sykmelding opplevdes som det minst ”byråkratiske” virkemidlet og lett å sette i verk rent formelt sett.

Det ble imidlertid uttrykt misnøye med at det er mange forskjellige skjemaer å forholde seg til som følge av at hvert virkemiddel har eget skjema som må fylles ut. For arbeidstakere hvor det skal søkes om flere ulike virkemidler, og settes i verk flere ulike tiltak, f. eks. aktiv sykmelding, tilretteleggingstilskudd og søknad om tekniske hjelpemidler på arbeidsplassen, ble dette opplevd som tungvint og tidkrevende.

Dersom man vil søke på tilretteleggingstilskudd med høyeste dagsats (500 kroner) kreves det at arbeidsgiver kan dokumentere høyere utgifter. Dokumentasjonskravene knyttet til den utvidede satsen opplevdes for enkelte som uklare:

” Problemet med de 500 kronene er når man skal søke om det. For det første skal man dokumentere utgiftene, og det er ikke alltid så lett å få gjort. Man gjør jo flere små tiltak som man ikke har helt oversikt over hva koster. Jeg synes det har vært en bøyg.”

3.3.2.1 Enhetlig forståelse av regelverket

Flere virksomheter ga uttrykk for at arbeidslivssenteret og trygdekontorene hadde ulik forståelse av regelverket knyttet til de økonomiske virkemidlene. Virksomhetene etterlyste større grad av koordinering mellom enhetene i etaten. En informant uttrykte det slik:

”Og da må de som sitter der (på arbeidslivssenteret) ha gjort et grundig forarbeid, og vite hva de har lov til å si og hva de ikke kan si. De, jeg holdt på å si ”forlover seg”, eller de sier en ting, så sier trygdekontoret noe annet”.

3.3.2.2 Elektronisk saksbehandling

Noen av arbeidsgiverne pekte på at det burde finnes elektroniske løsninger i forhold til innsending av skjemaer. Utfylling og oversendelse av papirskjemaer ble opplevd som tungvint i en virkelighet hvor det meste av arbeidet foregår elektronisk. Dette gjaldt særlig i større virksomheter og konserner. Disse ønsket skjemaer med veiledning og linker, og med mulighet for elektronisk overføring til trygdekontoret:

”Det aller viktigste er at vi lever i en IT-verden. Det betyr at alt som har med skjema og slike ting å gjøre må ligge elektronisk (...) Det skulle vært slik at en leder kan fylle ut et skjema og sende det direkte. Det som jobbes med nå er kun sykmeldingsattester”.

3.3.2.3 Må både arbeidstaker og arbeidsgiver attestere søknad?

Flere pekte på at enkelte av ordningene burde kunne utløses ved at det ble søkt kun fra arbeidsgivers side. Dette gjaldt for eksempel når det søkes om tilretteleggingstilskudd. Flere syntes det var tungvint eller unødvendig at søknaden må signeres av både arbeidsgiver og arbeidstaker, da det egentlig er arbeidsgiver som søker om kompensasjon for ekstra kostnader ved tilrettelegging:

”Det jeg synes er litt problematisk er at ved alle tilretteleggingstilskudd skal den ansatte også skrive under. (...) Etter mitt syn så burde ikke den ansatte ha noe med det å gjøre i det hele tatt. Det er en sak mellom arbeidsgiver og trygdekontor. Det burde jo vært den ansatte rivende likegyldig om vi søker eller ikke om tilretteleggingstilskudd. (...) Det blir litt sårt å plutselig bli gjort til handelsvare. Jeg ville nesten følt det litt sårt jeg. Nå skal de tjene penger på meg.”

Arbeidsgivernes begrunnelse for at det burde være unødvendig at arbeidstaker signerer søknadene, var at dialogen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver likevel blir ivaretatt gjennom den individuelle oppfølgingsplanen. Arbeidsgiver er som tidligere nevnt pålagt å utforme en individuell oppfølgingsplan i samråd med arbeidstaker. Den må sendes med som vedlegg til arbeidslivssenteret i forbindelse med en søknad om tilretteleggingstilskudd.

Denne problematikken vil bli drøftet i del 4.2.1.

3.3.3 Utforming og forvaltning av regelverket

Stort sett syntes det som om arbeidsgiverne syntes retningslinjene knyttet til virkemidlene var greie å forholde seg til, i den grad de hadde kjennskap til disse. Tilbakemeldinger om uklart regelverk har vært knyttet til hva som kan dekkes og ikke dekkes av tilretteleggingstilskuddet. Når det gjelder hensikten med de ulike ordningene har vi ikke fått spesielle tilbakemeldinger på

at dette er uklart, dog med unntak av honorar til bedriftshelsetjenesten. Dette drøftes nærmere i siste kapittel.

IA-avtalen legger vekt på at det er nødvendig med skjønnsmessig behandling og individuelle vurderinger for å nå avtalens tre delmål. Vektleggingen av skjønn og individuell vurdering ser ut til å være litt uvant for arbeidsgiverne å forholde seg til.

Regelverket knyttet til tilretteleggingstilskuddet opplevdes som lite konkret. Det ble uttrykt ønske om klarere retningslinjer på dette området, slik at det blir mer forutsigbarhet og kommer klarere frem hva som faktisk dekkes av ordningen:

”Og det har vært fryktelig mye frem og tilbake med disse ordningene (...) Vi har hatt møter med kontaktpersoner fra Arbeidslivssenteret, og gått igjennom en del saker. Vi har snakket om hva som er problematikken og hva som kan være løsningen. Da er vi liksom blitt enige, og da har jeg nærmest fått et muntlig tilsagn om at da gjør vi det sånn. Og så har vi da fått søknadene i retur, for da har det kommet inn nye kontaktpersoner, og de har ønsket seg annen informasjon. Og det har egentlig vært fryktelig mye arbeid for oss.”

Problematikken rundt utformingen av regelverket drøftes nærmere i kapittel 4.2.3.

I retningslinjene for tilskuddet kommer det klart frem at tilskuddet ikke gis til kjøp av gjenstander. Noen av informantene fortalte imidlertid at tilretteleggingstilskuddet var blant annet blitt benyttet til å kjøpe inn gjenstander som stoler, bord og datamus, m.m. Sitatene nedenfor illustrerer bruk som sannsynligvis faller utenfor retningslinjene..

” Ja, det har vært forskjellige ting. Noen har hatt behov for utstyr, som for eksempel håndleddstøtter. Også har vi brukt det konkret til behandling som fysioterapi og sånn psykomotorisk. En har vært hos psykiater og kiropraktor tror jeg ... vi har hatt tre stykker som har fått refundert utgifter til behandling.”

”Noen av mine folk har fotproblemer, så jeg har søkt om spesialsko og såler. Det har jeg brukt en del (...) men når jeg har søkt har jeg ikke nevnt hva jeg skal bruke pengene til. (...) Jeg har bare søkt. Krysset av på skjema. Og det kommer noen penger inn av det...og jeg har ikke hørt noe som helst når jeg har levert skjema.”

3.4 Ser IA-virksomhetene behov for alternative virkemidler?

Den tredje problemstillingen i undersøkelsen tar for seg om arbeidsgiverne har behov for andre virkemidler enn de som allerede foreligger. Ser IA-virksomhetene alternative virkemidler som kan gjøre oppfølgingsarbeidet bedre og mer effektivt? Er tilbudet av virkemidler tilfredsstillende, eller kan virksomhetene peke på andre virkemidler som kan være nyttige i forhold til å oppfylle målsetningen om et inkluderende arbeidsliv?

Generelt sett kan vi oppsummere med at arbeidsgiverne ønsker virkemidler med brede bruksområder. De ønsker virkemidler som er relevante i mange tilfeller og er uavhengig av arbeidstakernes sykdommer eller plager. De vektlegger virkemidler som er fleksible i forhold til bruksmuligheter og individuelle tilpasninger, slik som aktiv sykmelding og tilretteleggingstilskuddet.

Det som preget svarene fra nokså mange av arbeidsgiverne vi intervjuet, var at de ga få konkrete tilbakemeldinger og hadde få forslag til alternative virkemidler. Flere følte de hadde udekkede behov, men ikke hadde forslag til på hvordan man kunne løse disse behovene.

Innspillene vi fikk dreide seg oftest om virkemidler som kan benyttes forebyggende, virkemidler som kan benyttes overfor risikogrupper eller grupper av arbeidstakere med samme type lidelse/symptomer, virkemidler rettet mot virksomheten, eller virkemidler rettet mot de med permanent nedsatt funksjonsevne.

3.4.1 Forebyggende arbeid

Arbeidsgiverne formidlet et behov for virkemidler som i større grad kan brukes forebyggende. De fleste virkemidlene kan først utløses når en arbeidstaker er blitt syk. Flere understreker at det å drive god sykefraværsoppfølging innebærer en systematisk tilnærming til forebyggende arbeid.

Vi fikk imidlertid få konkrete eksempler på hva arbeidsgiverne ønsket seg da vi spurte om de kunne foreslå virkemidler de mente kunne være aktuelle med hensyn til forebygging. Enkelte virksomheter hadde jobbet med å finne muligheter for å forebygge sykefravær blant annet ved hjelp av arbeidsplassvurderinger av BHTs fysioterapeuter. Andre gjennomfører HMS-runder/vernerunder i bedriften for å vurdere risikofaktorer og endre arbeidsfunksjoner eller forbedre arbeidsplasser (f. eks. terminalarbeidsplasser). Ved produksjonsvirksomheter ble det prøvd ut jobbrotasjon og automatisering av visse arbeidsfunksjoner for å forhindre belastningslidelser og slitasjeskader.

Enkelte av virksomhetene vi snakket med hadde allerede utarbeidet livsfaseorientert personalpolitikk eller seniorpolitikk, mens noen var i startfasen i forhold til å ta fatt på dette. Flere arbeidsgivere så klart at arbeidstakerene hadde ulike behov alt etter hvilken livssituasjon de var i; om de var småbarnsforeldre, enslige forsørgere eller de nærmet seg pensjonsalder. Ulike grupper av arbeidstakere ville således ha ulike behov for tilpasninger av arbeidet, særlig i forhold til tilpassing av arbeidstid. Arbeidsgiverne mente at ved å få til fleksible løsninger for arbeidstakerne kunne man unngå belastninger og stress og derved forebygge sykefravær. For mange arbeidsgivere er dette med livsfase- eller seniorpolitikk et nokså nytt fagfelt, og de så gjerne at de kunne få bistand fra arbeidslivssenteret til å utarbeide en personalpolitikk som tok opp i seg disse elementene.

Flere pekte på kartlegginger og arbeidsmiljøundersøkelser som viktige redskaper for å gjøre noe med sykefraværet. Slike undersøkelser kunne danne grunnlag for å utarbeide målrettede og hensiktsmessige tiltak på arbeidsplassen. De fleste av virksomhetene hadde ikke kompetanse til å gjennomføre denne type kartlegginger på egen hånd, og pekte på at dette var et område man godt kunne tenke seg å få bistand på. Enten via arbeidslivssenteret, eller ved at man kunne hente inn eksterne konsulenter som kunne gjennomføre denne type kartlegginger eller undersøkelser.

Mange av arbeidsgiverne understreket trivsel på arbeidsplassen som en viktig nærværsfaktor for å forebygge sykefravær. Ting som det å abonnere på frukt, ha en hyggelig kantine, ha et trimrom som de ansatte kan benytte gratis, er små arbeidsmiljøtiltak som viser at arbeidsgiver ønsker at de ansatte skal trives på arbeidsplassen. I en av produksjonsbedriftene vi snakket med, som hadde en stor andel fremmedspråklige arbeidstakere, ble all viktig informasjon oversatt til urdu og vietnamesisk. Ved tilstelninger var det alltid tilbud om halal mat i kantina, og de hadde innredet et eget bønnenrom. Noen arbeidsgivere hadde inngått avtaler med treningsstudioer for reduksjon i pris for sine arbeidstakere, mens noen hadde gått til innkjøp av gjenstander som massasjestoler eller lignende. Arbeidsgiverne mente imidlertid at dette var tiltak som falt utenfor trygdeetatens virkeområde, og som det derfor ikke var naturlig at det skulle finnes noen type offentlige støtteordninger til.

At det kan søkes om tilretteleggingstilskudd i tilfeller hvor arbeidstaker står i fare for å bli sykmeldt, ser ut til å være lite kjent og lite brukt. En arbeidsgiver mente det burde synliggjøres at tilretteleggingstilskuddet også kan brukes for de som står i fare for å bli sykmeldt:

”Jeg synes at det må tydeliggjøres at tilretteleggingstilskuddet kan brukes forebyggende, men at måten det administreres på nå ikke tilbyr til å bruke det den veien. Så å søke samla for grupper eller avdelinger for tiltak som vil komme flere til gode, i stedet for å bare tenke enkeltindivid er mer tilpassa forebyggende tenkning.”

3.4.2 Virkemidler på gruppenivå

Tradisjonelt utløses virkemidler forvaltet av trygdeetaten på bakgrunn av individets rettighetsbaserte krav. De økonomiske virkemidlene som tilbys på nåværende tidspunkt kan kun utløses i forhold til den enkelte arbeidstaker. Virksomheter med mange ansatte vurderer sine medarbeidere i større grad på gruppenivå, fordi de ser at slitasjeplager og behov for tilrettelegging ofte er felles for flere medarbeidere. Så godt som alle arbeidsgiverne vi snakket med ga uttrykk for at de ønsket økonomiske virkemidler som kan utløses på ”gruppenivå”.

Flere av informantene så gjerne at det fantes virkemidler som ikke var knyttet til individer, men som kunne utløses for en gruppe arbeidstakere, f. eks. i forhold til tilrettelegging/trening/utredning for risikogrupper i virksomheten. Flere ønsket en større fleksibilitet slik at det kunne være mulig å søke for grupper av arbeidstakere som har samme behov enten for tilrettelegging eller forebyggende tiltak. Dette burde være fleksible virkemidler, slik som f. eks. tilretteleggingstilskuddet, som kan brukes i forhold til et bredt spekter av tiltak.

3.4.3 Virkemidler rettet mot virksomheten

Noen informanter ga uttrykk for at det burde finnes virkemidler rettet direkte mot virksomheten. De etterlyste prosjektmidler som virksomhetene kunne søke på for å gjennomføre f. eks. arbeidsmiljøundersøkelser eller forsøksprosjekter. Dette måtte være gode prosjekter, hvor man måtte legge fram gode prosjektplaner og kunne redegjøre for hvor mye det ville koste.

Et annet virkemiddel flere nevnte var lederopplæring, da spesielt i forhold til forebygging av sykefravær og oppfølgingsarbeid. Flere ønsket kurs og opplæring som var rettet mot lederne, og flere understreket også at de hadde større behov for kvalitativ veiledning og opplæring fra arbeidslivssenteret enn de hadde for de rent økonomiske virkemidlene. Noen ønsket også at man kunne få midler for å hente inn ekspertise på ulike områder:

”Det har stor betydning at det kommer noen utenfra. Altså, hvis jeg forteller nede i produksjonen at det ikke er farlig å bøye seg så sant man gjør det riktig, så tror de ikke på meg. Men når det står en ergonom der som har utdanning og som kommer utenfra, og sier at det ikke er farlig å bøye seg bare man gjør det riktig, da tror de på det. (...) Så mer ressurser fra arbeidslivssenteret til å drive opplæring og holde kurs, det har stor betydning”.

3.4.4 Økonomiske virkemidler for arbeidstakere med varig redusert funksjonsevne

I forhold til delmål to i *Intensjonsavtalen* - å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne - poengterer flere arbeidsgivere at hvis de skal være villige til å ta inn arbeidstakere med redusert funksjonsevne, eller jobbe for å beholde tunge attføringstilfeller i virksomheten, må det finnes økonomiske insentiver for dette. Tunge attføringstilfeller bør ”subsidiere” f. eks. gjennom lønnstilskudd. Tilretteleggingstilskudd på

250 kr dagen i inntil 36 uker ble ikke betraktet som hensiktsmessig i tilfeller hvor en skal tilrettelegge for arbeidstakere med permanent nedsatt funksjonsevne:

”Men ofte er det slik at det er personer i arbeidslivet som trenger tilrettelegging over en lang periode...egentlig for alltid. De kommer ikke inn under tilretteleggingstilskuddet så sant ikke den tilretteleggingen kan gjøre det slik at de fungerer bedre.”

For å skape rom for å være inkluderende overfor arbeidstakere som aldri vil kunne fungere hundre prosent i arbeidslivet, mente flere av arbeidsgiverne at det offentlige må ta en del av det økonomiske ansvaret. Noen arbeidsgivere trakk frem ordningen med redusert arbeidsgiveravgift for arbeidstakere over 62 år, og ønsket en liknende ordning for arbeidstakere med sterkt eller varig redusert funksjonsevne. Flere foreslo en ordning med en type permanent lønnstilskudd. Det vil si at det offentlige betaler deler av lønnen i stedet for at vedkommende arbeidstaker i stedet går over på varige trygdeytelser. Mange av arbeidsgiverne hadde gjort seg ulike tanker rundt dette:

Og hvilke virkemidler finnes for de med varig redusert funksjonsevne? Hvis du leser prosjektet (IA-avtalen) så finner du ingen ting. (...) Da må du søke uføretrygd. Det har arbeidslivssenteret anbefalt oss å gjøre her. Så det vi ønsker er at vi kunne fått lønnstilskudd tilsvarende det de ikke produserer. Et eller annet tilskudd til arbeidsplassen med at arbeidstaker fortsatt får full lønn, det tror jeg isteden for at man skal få folk på trygd”.

”Og sånne opplegg (lønnstilskudd) hvis vi ser at det kan vi forplikte oss til, kunne det være interessant. Vi ser jo at arbeidsevnen er marginal. Det skal ingenting til før de blir lite fleksible (...) Når vi skal samarbeide om noen funksjoner så står vi helt låst, for disse arbeidstakerne har så store begrensninger. Dermed skal det noe til. Jeg kan ikke tenke meg dette uten at vi får vesentlige store tilskudd.”

”Skal vi klare å inkludere folk med sterkt redusert funksjonsevne, må vi ha lønnstilskudd (...) Nå er det slik at det dekkes fullt ut av arbeidsgiver, og når det skjer innstramminger blir det for trangt økonomisk.”

”Ja, jeg har en arbeidstaker nå som jeg ikke skjønner hvordan jeg skal bruke fremover. Hun er attført tilbake uten å være frisk, i mine øyne. Også får hun ikke til noe særlig mer, så jeg må ... sparke henne. (...) Hvis hun skulle være i arbeidslivet, så måtte jeg hatt penger til i hvert fall 70 % av utgiftene.”

”Hvordan kunne opprettholde en arbeidsplass med lønn for en person som ikke fungerer tilstrekkelig?(...) Det handler om rom for de som trenger det i arbeidslivet. Per i dag så finnes ikke den type midler noe sted.”

3.4.5 Subsidiering av gjenstander

Per i dag faller det utenfor ordningen med tilretteleggingstilskudd å benytte tilskuddet for innkjøp av gjenstander. Likevel ble vi fortalt at man har benyttet tilretteleggingstilskuddet til innkjøp av hev/senk pulter og kontorstoler. Via hjelpemiddelsentralen har man i dag en mulighet til å søke om hjelpemidler på arbeidsplassen. Denne støtten gis når hjelpemidler er nødvendig for at arbeidstakerene skal kunne fortsette eller begynne i et arbeidsforhold. Denne ordningen dekker likevel ikke alle behovene, fordi det er en forutsetning for støtte at arbeidstakers funksjonshemming forårsaker en *varig* eller *vesentlig* nedsettelse av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid, eller innskrenker muligheten til å velge yrke eller arbeidsplass.

Ordningen med hjelpemidler på arbeidsplassen har helt klare rammer. Mange av arbeidsgiverne ga uttrykk for et behov for et slags "tilretteleggingstilskudd" på gjenstander hvis det kan forebygge sykefravær:

"Men i stor grad tror jeg at tilrettelegging vil innebære å få en ny mus, en bedre stol. Og det er jo ikke det tilskuddet skal brukes til. Det skal brukes til å få en samtale, i hvert fall slik jeg opplever det. Brukes til å dekke opp for medgått tid til dialogen i forbindelse med tilretteleggingen, og da blir det litt lite konkret for oss. Slik jeg ser det når jeg tolker det for andre, tror jeg at mange kan ha behov for hjelpemiddelsentralen, for utstyr som gjør det mulig for medarbeiderne å fungere bedre."

3.4.6 Økonomisk støtte til tolketjeneste

Intensjonsavtalen har ikke som delmål å integrere fremmedspråklige arbeidstakere i arbeidslivet, men som overordnet mål å oppnå et inkluderende arbeidsliv. Et par av virksomhetene vi intervjuet var arbeidsplasser med en stor andel av fremmedspråklige arbeidstakere. Innenfor et overordnet perspektiv vurderte vi det derfor som hensiktsmessig å ta med erfaringer omkring fremmedspråklige arbeidstakere. Arbeidsgiverne pekte på at de hadde behov i forhold til denne gruppen arbeidstakere for å lykkes med å integrere dem på arbeidsplassen. Informantene ga uttrykk for at kommunikasjon var et problem. De syntes det var vanskelig å drive oppfølgingsarbeid og tilrettelegging når arbeidstakerne hadde store språklige problemer i forhold til å formidle problemer og behov. Informantene fortalte om ulike problemstillinger knyttet til at arbeidstakerne hadde med seg et nært familiemedlem som fungerte som tolk for dem. De ønsket derfor økonomisk tilskudd til tolketjeneste, slik at det ble mulig å føre en samtale mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, eller arbeidstaker og bedriftshelsetjenesten. Dette var særlig aktuelt i store produksjonsbedrifter der det var mange med fremmedspråklig bakgrunn:

"Problemet deres er språket, å fatte hvor viktig det er å kunne norsk for å sikre dine rettigheter og forstå det som skjer rundt deg. De som jobber her har kun jobb, de har lite norsk kontakt utad i fritida. Den dagen de møter litt større utfordringer enn det daglige, da er de bakerst i køen."

"Jeg får dårlig samvittighet. I min avdeling er det over 95 prosent fremmedspråklige, og det er ingen av dem som kan norsk. I forhold til språk så gir ikke IA noe, men i forhold til oppfølging av den enkelte så er IA et viktig verktøy."

3.4.7 Store kontra små bedrifter – ulike behov

På bakgrunn av intervjuene så vi at små og store virksomheter kunne ha ulike behov og prioriteringer. Både små og store virksomheter verdsatte den kvalitative oppfølgingen fra arbeidslivssentrene, men vi fikk inntrykk av at de mindre virksomhetene i større grad vektla, og var avhengige av, de økonomiske virkemidlene. Disse trakk oftere frem de økonomiske virkemidlene som et viktig insentiv for å inngå en IA-avtale. De mindre virksomhetene hadde også større behov for veiledning i enkeltsaker enn de større virksomhetene, som allerede hadde et apparat på plass for å jobbe med oppfølgingsarbeid.

De større virksomhetene ga klart uttrykk for behovet for kvalitativ oppfølging fra arbeidslivssentrene, for å lære mer og få ideer som kunne styrke sykefraværsarbeidet deres:

"Det ligger i det helt enkle, nemlig å videreutvikle samtalen mellom leder og medarbeider. Få samtalen ut av legekantoret og inn på jobben. Vise medarbeideren litt oppmerksomhet."

(...)Ha antenner på hva medarbeiderne sliter med. Det koster ikke noe, det er sunn fornuft. Det er derfor IA er så viktig for oss.”

Det kan være grunner som tilsier at arbeidslivssentrene må tilpasse sin oppfølging avhengig av om IA-virksomheten er en stor virksomhet, kanskje et konsern, eller en mindre virksomhet. En informant som representerte en stor virksomhet uttrykte behovet for tilpasset oppfølging slik:

”For oss som jobber over hele landet, så vil det være litt annerledes i Oslo enn det vil være ute i distriktene. Det samarbeidet som vil bli opprettet mellom arbeidslivssentrene ute i Norge i våre lokalkontorer, tror jeg veldig på at skal være en til en. (...) Mens her går jo det meste gjennom meg. Det er fordi vi er så store. Jeg ser ikke for meg at arbeidslivssenteret i Oslo skal ta seg av 800 ansatte i denne bedriften, i tillegg til de andre store virksomhetene som de faktisk skal sørge for. Det hadde blitt en skrekkelig hverdag.”

De større virksomhetene vi intervjuet konstaterte at årsaken til at man ikke hadde klart å prioritere sykefraværsoppfølging i den grad man ønsket, i hovedsak hadde vært et spørsmål om tid og menneskelige ressurser. Det ble uttrykt slik at økonomiske virkemidler kan virke motiverende, men til syvende og sist dreier det seg i hovedsak om å rydde tid til å prioritere denne type oppgaver:

”Det har ikke vært pengene det har stått på, det går på tid, på ressurs, og på mennesker. Det er det vi har minst av. Vi har ikke mye penger heller. Men det er mye som kan gjøres hvis man bare hadde hatt mennesker nok, som hadde tid nok.”

4 Oppsummering og drøfting av resultatene

Den overordnede målsettingen i denne undersøkelsen var å belyse IA-virksomhetenes synspunkter og erfaringer knyttet til IA-avtalens økonomiske virkemidler. Undersøkelsens formål var å gi et svar på følgende tre problemstillinger:

1. Opplevs de økonomiske virkemidlene som relevante og hensiktsmessige for å nå de 3 delmålene i intensjonsavtalen?
2. Er utformingen og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene tilfredsstillende?
3. Ser IA-virksomhetene alternative virkemidler som kan gjøre oppfølgingsarbeidet bedre og mer effektivt?

I dette kapitlet oppsummeres resultatene før vi drøfter enkelte av dem opp mot de tre nevnte problemstillingene.

4.1 Opplevs virkemidlene som relevante og hensiktsmessige?

I undersøkelsens første problemstilling ønsket vi å se på om de økonomiske virkemidlene som trygdeetaten forvalter oppleves som relevante og hensiktsmessige for å nå de tre delmålene i *Intensjonsavtalen*. Gjennom intervjurunden fikk vi inntrykk av at virkemidlene oppleves som relevante og relativt dekkende når det gjelder delmål én i *Intensjonsavtalen* – å redusere sykefraværet. Når det gjelder delmål to – å tilsette flere arbeidstaker med redusert funksjonsevne, og delmål tre – å øke den reelle pensjonsalderen, er behovet for virkemidler større enn tilbudet.

4.1.1 Opplevs virkemidlene relevante med tanke på å redusere sykefraværet?

Knippet av virkemidler som trygdeetaten forvalter har ulike hensikter og ulike dekningsområder. Noen virkemidler er aktuelle i en stor andel sykefraværstilfeller, mens andre har et smalere nedslagsfelt. Vårt inntrykk fra intervjuene er at arbeidsgiverne opplever at virkemidlene støtter bra opp om det arbeidet de må gjøre med tilrettelegging for sine sykmeldte arbeidstakere. Den økonomiske kompensasjonen virkemidlene gir kan i enkelte tilfeller synes som liten, men det oppleves likevel som inspirerende å få noe igjen for sin innsats. Denne typen økonomiske virkemidler virker motiverende på arbeidet med å følge opp og tilrettelegge for syke arbeidstakere.

Aktiv sykmelding er i stadig økende grad blitt tatt i bruk av samtlige arbeidsgivere. Det gis uttrykk for tilfredshet med ordningen. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at det eksisterer en klar holdning om at aktivitet i de fleste tilfeller er bedre enn passivitet. Alle legger vekt på betydningen av samhandling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for at sykmeldte arbeidstakere ikke skal miste kontakt med arbeidslivet.

Når det gjelder utvidet egenmelding, oppga de fleste arbeidsgiverne at de i begynnelsen hadde vært svært skeptiske til ordningen. Blant de som hadde systematiserte og oversiktlige sykefraværstatistikker var skepsisen blitt byttet ut med nysgjerrighet på utviklingen av langtidssykefraværet. Statistikken viste at bekymringen var ubegrunnet.

Tilretteleggingstilskuddet ble opplevd av mange som en motiverende faktor for å drive tilretteleggingsarbeid. Noen arbeidsgivere formidlet imidlertid at de syntes tilskuddet var for lavt, og unnlot derfor å søke om tilskuddet fordi de syntes ”vinninga gikk opp i spinninga”.

Tidsbegrensingen knyttet til tilskuddet opplevdes å være for kort. Det ble pekt på at tid ofte er nøkkelen til god tilbakeføring til arbeidslivet, og at 12 uker var liten tid i en langtidssykesak.

De øvrige økonomiske virkemidlene som trygdeetaten forvalter er mindre kjent, og var derfor blitt benyttet i langt mindre grad. I den grad de ble benyttet, var erfaringene positive. Arbeidsgiverne hadde til dels lite kunnskap om disse virkemidlene.

4.1.2 Oppeves virkemidlene relevante med tanke på å inkludere eldre arbeidstakere og arbeidstakere med redusert funksjonsevne?

Er det slik at det mangler økonomiske virkemidler for å nå målene om å øke pensjonsalderen og få tilsatt arbeidstakere med redusert funksjonsevne?

Trygdeetaten har ingen virkemidler som retter seg spesielt mot eldre arbeidstakere. I mange virksomheter var ”seniorpolitikk” eller ”livsfasepolitikk” urørt mark, og man hadde ikke noe bevisst forhold til om gruppen av eldre arbeidstakere hadde spesielle behov. Det ble ofte hevdet at denne gruppen ikke hadde andre behov enn det som var gjeldende for sykmeldte. Det var kun de virksomhetene som allerede hadde utformet en seniorpolitikk og hadde etablert ulike tilbud om tilpasninger av arbeidstid/lønn som hadde formulert målsetninger knyttet til delmål tre i *Intensjonsavtalen*.

De av virkemidlene som retter seg mot arbeidstakere med varig eller sterkt redusert funksjonsevne, slik som kombinasjonen av arbeid/uføretrygd, fremstår ikke for arbeidsgiverne som økonomiske virkemidler som skal støtte opp under *arbeidsgivers* innsats for tilrettelegging. Følgelig får ikke disse ordningene særlig mye oppmerksomhet fra arbeidsgiverne. Dette er ordninger som skal bidra til at personer med helseproblemer skal kunne delta i arbeidslivet, men innebærer ikke noen direkte økonomisk kompensasjon for arbeidsgiver. I forbindelse med arbeidstakere med redusert funksjonsevne etterlyste virksomhetene mer varige ordninger for lønnskompensasjon. Dersom virksomhetene skal oppmuntres til å rekruttere arbeidstakere med permanent eller redusert funksjonsevne, mener arbeidsgiverne at det offentlige må bære en del av en eventuell økonomisk byrde, f. eks. i form av permanente lønnstilskudd.

4.1.3 Oppeves virkemidlene som hensiktsmessige?

Bak knippet med virkemidler ligger det et par klare intensjoner: Den ene er at virkemidlene skal støtte opp om arbeidsgivernes innsats med tilrettelegging, og bidra til at disse lettere kan innfri sine forpliktelser i henhold til arbeidsmiljøloven. Den andre er at virkemidlene skal bidra til at personer med helseproblemer ikke skal møte unødig store problemer i arbeidslivet.

Med unntak av ordningen med honorar til virksomhetshelsetjeneste fremstår virkemidlenes hensikt som åpenbare for informantene i undersøkelsen.

Hensikten bak ordningen med honorar til virksomhetshelsetjenesten er at det skal gis økonomisk bistand der BHT trekkes inn i forhold til virksomhetsinterne tilretteleggingstiltak. Utbetaling direkte til BHT skal sikre at honoraret går til den faglige instans som har utført arbeidet. Det var nettopp denne utbetalingsordningen gjorde at flere av informantene i undersøkelsen satte spørsmålstegn ved hvem som egentlig skulle nyte godt av ordningen med honoraret; arbeidsgiver eller virksomhetshelsetjenesten? Dette var særlig et aktuelt spørsmål for virksomheter hvor virksomhetshelsetjenesten ikke var en del av virksomheten, men et frittstående legesenter som selger virksomhetshelsetjenester til ulike virksomheter. Flere arbeidsgivere forklarte at de hadde tatt det for gitt at honoraret til virksomhetshelsetjenesten, i hvert fall indirekte, skulle komme virksomheten til gode økonomisk. De som hadde kontaktet BHT for en arbeidsplassvurdering i

den tro at dette ville bli dekket økonomisk gjennom ordningen med honorar til BHT, opplevde det som urimelig og fornuftsstridig at BHT kunne kreve honorar fra trygdeetaten i tillegg til at de sendte regning for samme utredning til virksomheten. De ikke kunne se at arbeidsgiverne ble motivert til å gjøre en ekstra innsats overfor arbeidstakerne ved at virksomhetshelsetjenesten skulle få dobbelt betalt slik de så det. Det ble ytret at det ikke ble attraktivt å trekke inn virksomhetshelsetjenesten i større grad enn tidligere, dersom det førte til en ekstra økonomisk belastning for arbeidsgiver.

Dersom man blir fakturert for hvert enkelt oppdrag ville det ikke være attraktivt å benytte BHT oftere enn man allerede gjorde. Flere arbeidsgivere uttrykte at de hadde hatt en forventning om å få redusert kontingenten til virksomhetshelsetjenesten, som følge av at honoraret utbetales direkte til virksomhetshelsetjenesten. Dette begrunnet de med at virksomheten bør få kompensasjon for den merinnsatsen de gjør overfor arbeidstaker ved å ta inn virksomhetshelsetjenesten som vurderer arbeidsplassen og utreder problemer og behov. Det synes urimelig at virksomhetshelsetjenesten skal ta seg betalt to ganger for samme jobb; en gang fra virksomheten og en gang fra trygdeetaten. Virksomhetshelsetjenesten gjør ingen ”merinnsats” overfor virksomheten, men bestillingen fra arbeidsgiver er blitt annerledes. Fra å gjennomføre tradisjonelle helsesjekker som er lite relevant i forhold til arbeidsplassforholdene, forventes det at virksomhetshelsetjenesten skal fokusere mer på arbeidsplassvurderinger. Dette medfører ikke merarbeid for BHT men en endring i tjenesteyting.

Ordningen med honorar til BHT var oppe til diskusjon i Koordineringsgruppen for intensjonsavtalen vinteren 2003. Årsaken var at RTV ønsket å få gruppens syn på praksis og få vurdert eventuelle behov for endringer av praksis rundt ordningen. Mange virksomhetshelsetjenester hadde reagert på teksten i veilederen til samarbeidsavtalen som sier at ”Virksomhetene bør kontakte sin virksomhetshelsetjeneste for eventuell justering i sin avtale.” Formuleringen innebar at virksomheter forventet redusert kontingent, eller tilbakebetaling i tilfeller der BHT hadde mottatt honorar eller økt antall timer fra BHT. Arbeidsgiver begrunnet forventningene med at BHT får honorar fra trygdeetaten. Koordineringsgruppen konkluderte med at teksten i veileder til samarbeidsavtalen skulle endres til ”Virksomhetene bør kontakte sin virksomhetshelsetjeneste for å gjennomgå sin avtale i tråd med denne betalingsordningen.” Retningslinjene skal altså ikke regulere hvordan avtalen og det økonomiske oppgjøret mellom arbeidsgiver og BHT foretas, da dette anses som et forhold mellom avtalepartene.

Hensikten med å nevne dette er å vise at noe av problematikken vi har belyst rundt BHT – honoraret allerede har vært oppe til diskusjon i Koordineringsgruppen, der arbeidsgiversiden er representert gjennom blant annet NHO. På bakgrunn av informasjon som er kommet frem i denne undersøkelsen, etter inngående samtaler med flere arbeidsgivere, bør man muligens vurdere å ta opp problemstillingen om eventuelle utilsiktede konsekvenser av ordningen på nytt.

4.2 Er utformingen og forvaltningen av de økonomiske virkemidlene tilfredsstillende?

Gjennom undersøkelsen ønsket vi innhente informasjon om hvordan arbeidsgiverne opplevde utformingen og forvaltningen av virkemidlene. Ble prosessen med å utløse virkemidlene opplevd som grei, og ble retningslinjene oppfattet som klare?

4.2.1 Søknadsprosedyrer

Når det gjelder selve utløsingen og forvaltningen av virkemidlene, poengterte arbeidsgiverne viktigheten av enkel og effektiv saksbehandling og minst mulig ”skjemavelde”. En ordning som

i så henseende ble trukket frem av arbeidsgiverne som veldig positiv var aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning. Denne ordningen ble opplevd som den minst ”byråkratiske”.

Søknadsprosedyren rundt tilretteleggingstilskuddet ble kritisert på bakgrunn av at det stilles krav til at både arbeidstaker og arbeidsgiver må attestere. Det ble hevdet at kravet var med på å sykeliggjøre arbeidstakeren, og at det kunne virke negativt for arbeidstaker at arbeidsgiver skulle motta penger for å gjennomføre tilrettelegging. Det ble stilt spørsmål fra enkelte informanter til hva som er intensjonen bak at begge parter må attestere søknadene. Det må her understrekes at noe av kjernen i *Intensjonsavtalen* er å vektlegge likeverdighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og synliggjøre at IA-arbeid er noe man jobber sammen om. At begge underskriver søknader er derfor en måte å markere denne likeverdigheten og dette samarbeidet på.

Et annet forhold som ble nevnt i forbindelse med søknadsprosedyrene, var at det bør finnes elektroniske løsninger for utfylling og innsending av søknadsskjemaer knyttet til ytelser og virkemidler fra trygden.

4.2.2 ”Ubyråkratisk” byråkrati?

Arbeidslivssentrene har som en av sine målsettinger å overføre kunnskap til virksomhetene slik at disse kan bli mest mulig selvdrevne i forhold til å jobbe med oppfølging og tilrettelegging. I tillegg til å jobbe på systemnivå, skal de også bidra med kompetanse i vanskelige enkeltsaker. Trygdeetatens kontaktpersoner fra arbeidslivssentrene synes å ha markedsført arbeidslivssentrene ved at de ikke jobber ”kontrollerende”, men raskt, fleksibelt og ”byråkratisk”. Flere av informantene refererte til disse begrepene, og hadde forventninger knyttet til dette. Intervjuene ga oss et inntrykk av at forventningene om hva de legger i en ”byråkratisk” arbeidsform ikke alltid ble innfridd.

Tidligere i rapporten så vi at arbeidsgiverne forventet lite saksbehandling, raske svar på søknader, og fleksible løsninger. ”Fleksibelt” kan i denne sammenhengen se ut til å ha blitt brukt synonymt med ”liberal”. Som ansatt i en statlig etat som forvalter offentlige midler, har imidlertid trygdeetatens kontaktpersoner økonomiske rammer og et lovverk å forholde seg til, og må ha rutiner i forhold til dette.

Forståelse for at søknadene skal oppfylle visse krav til dokumentasjon, at de skal behandles individuelt og vurderes skjønnsmessig innenfor de rammene som retningslinjene gir, var ikke alltid like godt forankret ute i virksomhetene. Dermed kunne søknadsprosedyrene bli oppfattet som tungvinte og ”byråkratiske”.

4.2.3 Skjønn kontra forutsigbarhet?

Arbeidsgiverne ga samtidig uttrykk for at de ønsker et tydelig regelverk slik at de vet hva de kan søke på, og selv forutsi hvorvidt de vil få gjennomslag for søknaden sin eller ikke. De understreket også viktigheten av en enhetlig forståelse og praktisering av regelverket innenfor trygdeetaten. Forvaltningen av regelverket må være forutsigbart og pålitelig, og trygdeetaten må fremstå som en enhet. Dette krever selvfølgelig at også kontaktpersonene har inngående kjennskap til regelverket knyttet til de ulike virkemidlene. Det krever også en enhetlig forståelse innenfor etaten av hva regelverket sier og hvordan det skal praktiseres⁴.

⁴ Denne problematikken ivaretas nå gjennom *Trygdekontorprogrammet* og kompetanseutviklingsprogram for arbeidslivssentrene. Trygdekontorprogrammet er en fagutvikling av ledere og medarbeidere på helseaksen for å videreutvikle trygdekontorets kompetanse på IA-området. Hensikten med fagutviklingsprogrammet er at arbeidsgivere og arbeidstakere skal møte en tydelig og enhetlig trygdeetat. I denne forbindelse er det også utviklet

Regelverket knyttet til tilretteleggingstilskuddet ble av flere opplevd som lite konkret. Flere av virksomhetene ga uttrykk for at de ikke fikk klare signaler på hvilke begrunnelser som måtte ligge til grunn når de skulle søke. Mange av de arbeidsgiverne vi snakket med opplevde tilretteleggingstilskuddet som den største kilden til "forskjellsbehandling" av brukerne. De synes det var rart når to søknader på samme type tiltak kunne få forskjellig utfall. Det ble uttrykt ønske om klarere retningslinjer på området, slik at det ville bli mer forutsigbarhet i forhold til hva som faktisk dekkes av ordningen. Virksomhetene ønsket dermed et regelverk som vektlegger en slags regelstyrt "likebehandling" og forutsigbarhet i større grad enn skjønn og individuell behandling.

En slik oppfatning er ikke forenlig med hvordan ordningen om tilretteleggingstilskudd er lagt opp nå. Forvaltningen av flere av virkemidlene knyttet til IA-avtalen krever stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Eksempelvis er tilretteleggingstilskuddet et intensjonalt virkemiddel som skal bidra til å redusere sykefravær eller hindre utstøting fra arbeidslivet. Retten til virkemiddelet ikke er knyttet til selve tiltaket, men til situasjon og hva som skal til for å oppnå effekt. Det vil si at det skal tas utgangspunkt i en vurdering av den enkelte arbeidstaker og de konkrete forholdene i den aktuelle situasjonen, og oppimot dette skal det vurderes om tiltaket er hensiktsmessig for å redusere eller forebygge sykefravær eller hindre utstøting fra arbeidslivet. Denne dreiningen, fra et sterkt likhetsprinsipp til stor grad av skjønnsmessige vurderinger ser ut til å være en saksbehandlingsform som er noe uvant for arbeidsgiverne å forholde seg til.

Vi kan se at det her tegner seg et paradoks mellom arbeidsgivernes ønsker når det gjelder utformingen av virkemidlene og selve regelverket knyttet til virkemidlene. Arbeidsgiverne ønsker virkemidler som er fleksible i bruk, samtidig som de ønsker et tydelig regelverk som vektlegger forutsigbarhet.

4.3 Ser IA-virksomhetene behov for alternative virkemidler?

Undersøkelsens tredje problemstilling tok for seg spørsmålet om IA-virksomhetene ser alternative virkemidler som kan gjøre oppfølgingsarbeidet bedre og mer effektivt. Er knippet av virkemidler uttømmende i forhold til IA-virksomhetenes behov, eller kan de peke på andre virkemidler som kan være nyttige i forhold til å oppfylle målsettingen om et inkluderende arbeidsliv?

Da vi spurte arbeidsgiverne om dette var det særlig to temaer som gikk igjen; forbyggende arbeid og virkemidler på gruppenivå. Ofte var disse temaene overlappende, i den forstand at man ønsket virkemidler som kunne benyttes for å forebygge sykefravær overfor risikogrupper. Flere arbeidsgivere vektla viktigheten av en systematisk tilnærming til forebyggende arbeid. Tiltakene som ble nevnt var blant annet arbeidsmiljøundersøkelser, kartlegging av risiko, utarbeiding av livsfaseorientert personalpolitikk, og avtaler med treningscentre. I den grad trygdeetaten skulle ha en rolle, ville det være i forhold til veiledning og kompetanseoppbygging på disse områdene. Når det gjelder virkemidler på gruppenivå, så flere for seg at det burde finnes et salg tilretteleggingstilskudd for grupper av arbeidstakere som var syke, sto i fare for å bli syke eller av ulike grunner var risikogrupper.

Andre virkemidler som ble foreslått var permanente lønnstilskudd for arbeidstakere med sterk eller varig redusert funksjonsevne. For at det skulle være interessant å ansette denne gruppen arbeidstakere, betonte arbeidsgiverne viktigheten av økonomiske insentiver i form av en deling av en eventuell økonomisk byrde mellom arbeidsgiver og det offentlige.

rolledokument som beskriver henholdsvis trygdekontorenes og arbeidslivssentrenes roller, ansvar og oppgaver i forhold til IA-arbeidet.

Det ble ytret ønske om tilskudd til innkjøp av gjenstander, og økonomisk støtte til tolketjeneste for virksomheter med stor andel av fremmedspråklige arbeidstakere. Andre typer virkemidler som ble nevnt var virkemidler rettet mot virksomheten, slik som prosjektmidler og midler til lederopplæring. "Ønskelisten" fra arbeidsgiverne var ganske lang. Det er derfor neppe mulig eller hensiktsmessig for det offentlige å følge opp alle disse ønskene, men de illustrerer hvilke områder arbeidsgiverne ser behov for videreutvikling.

Med hensyn til utformingen av virkemidlene ønsket arbeidsgiverne helt tydelig virkemidler som er fleksible i forhold til bruksmuligheter og bruksområder. Virkemidlene må ha en slik utforming at de vil være relevante i forhold til mange arbeidstakere og i forhold til ulike typer tiltak.

4.3.1 Grensegangen mellom arbeidsgivernes ansvar og trygdeetatens støtteordninger

Som avsnittet ovenfor viser, ønsket arbeidsgiverne økonomiske virkemidler som skulle kunne dekke en lang rekke ulike behov. I tillegg ønsket de også at den økonomiske kompensasjonen skulle være større i forhold til det merarbeidet som er forbundet med tilrettelegging. Listen er lang og det er grunn til å problematisere hva som bør være trygdeetatens/det offentliges ansvar og hva som bør være arbeidsgivers ansvar. Gjennom arbeidsmiljøloven pålegges arbeidsgiverne å ivareta behov knyttet til helse, miljø og sikkerhet, og å tilrettelegge for syke arbeidstakere.

Trygdeetatens økonomiske virkemidler er det offentliges verktøy for å påvirke arbeidsgiverne til å utøve en atferd som gjør at arbeidslivet i større grad blir inkluderende. I tillegg er de tenkt å bidra til at personer med helseproblemer skal kunne delta i arbeidslivet uten for store hindringer, og derved unngå passive og varige ytelser. Virkemidlene må være av en slik karakter at de ikke undergraver det ansvaret som er plassert hos arbeidsgiver gjennom arbeidsmiljøloven. Virkemidlene bør ha en klar karakter av å skulle støtte opp under og motivere arbeidsgivers innsats med tilrettelegging. Det bør være et tydelig trekk ved virkemidlene at deres hensikt er å inspirere til handling, ikke at ansvaret skal overtas det offentlige.

Mange av arbeidsgiverne etterlyste virkemidler som kunne brukes på "gruppenivå". Her må det i så fall diskuteres hva slags type virkemidler som vil være riktige og hensiktsmessige å kunne tilby. I den grad en virksomhet har grupper av arbeidstakere med samme plager eller lidelser, og dette er fremprovosert av arbeidsmiljø eller egenskaper ved arbeidsoppgavene, er det arbeidsgivers plikt i henhold til arbeidsmiljøloven å legge forholdene til rette for å forebygge sykefravær. Grupper av arbeidstakere som trenger tilrettelegging på grunn av et sykdomsfremkallende arbeidsmiljø, er helt klart arbeidsgivers ansvar og ikke et ansvar som påligger det offentlige.

4.4 Problematisering av begrepet "reduisert funksjonsevne"

Da vi intervjuet virksomhetene i forhold til virkemidler knyttet til arbeidstakere med redusert funksjonsevne, ble det tydelig for oss at det eksisterte liten bevissthet rundt begrepet "reduisert funksjonsevne". Det ser ut til å være nødvendig å problematisere hva en sikter til. Begrepet er sentralt i Intensjonsavtalen, men det ser ut til at det foreligger mange ulike tolkninger ute i arbeidslivet av hva som ligger i begrepet. Mange bruker begrepet synonymt med "funksjonshemming", eller "yrkeshemming".

I handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001, Sosial- og helsedepartementet, blir *funksjonshemming* definert som et relasjonelt begrep:

”et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets krav til funksjon på områder som er vesentlige for etableringen av selvstendighet og sosial tilværelse”

En *yrkeshemmet* er definert som;

”en person som på grunn av psykiske, fysiske eller sosiale funksjonshemninger har vansker med å få eller beholde passende arbeid”

I flere sammenhenger har vi sett at ”funksjonshemmet” brukes synonymt med ”yrkeshemmet”. Det er villedende og feilaktig, fordi en person kan være funksjonshemmet uten å være yrkeshemmet i tilfeller der funksjonshemmingen har liten eller ingen betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene. Funksjonshemmede kan fungere godt i ordinært arbeid dersom de får de nødvendige hjelpemidler. Omvendt kan man finne yrkeshemmede personer som ikke er funksjonshemmede.

I veileder utarbeidet av Trygdeetaten⁵ defineres ”funksjonsevne” som:

”det en person faktisk kan gjøre eller utføre, og de ressurser den enkelte har til tross for plager eller medisinsk diagnose. I denne sammenheng snakker vi om den enkeltes ressurser og funksjonsevne i forhold til arbeidslivet og den enkeltes arbeidssituasjon”

”Redusert funksjonsevne” må da i likhet med ”funksjonshemming” forstås som et relasjonelt begrep, der det er et sprik mellom det en person kan gjøre og utføre, og det som kreves i arbeidslivet og den enkeltes arbeidssituasjon. Det er i dette spriket tilrettelegging skal skje.

Å nærme seg en arbeidstaker ved hjelp av funksjonsevne-begrepet innebærer altså en dreining av fokus; bort fra hva vedkommende *ikke* kan gjøre og utføre, og over på hva vedkommende *kan* gjøre. De fleste arbeidsgiverne vi intervjuet hadde problemer med å se på arbeidstakere med redusert funksjonsevne som en ressurs. De fokuserte mest på begrensinger, og at det kunne være nødvendig med kostbare tilpasninger ved ansetting av arbeidstakere med redusert funksjonsevne. På dette feltet ser det altså ut til at det ligger en betydelig utfordring for *Intensjonsavtalen* og arbeidslivssentrene når det gjelder å få til holdningsendringer og klare å flytte fokus over på muligheter isteden for begrensninger.

4.5 Hvordan kan egenskaper ved utvalget ha påvirket resultatene?

Utvalget i undersøkelsen ble satt sammen med sikte på å kunne få tilgjengelig til ulike perspektiver og erfaringer. Virksomhetene representerte derfor ulike bransjer, både fra privat og offentlig sektor. Noen virksomheter var kvinnedominerte, andre mannsdominerte, noen var produksjonsbedrifter, andre var servicebedrifter eller kunnskapsbedrifter. Alle var middels store eller store, med mellom 80 til flere tusen ansatte.

Vi intervjuet ingen mindre virksomheter, og har dermed ikke fått representert deres perspektiver og erfaringer i undersøkelsen. Det kan tenkes at mindre virksomheter har ulike behov for virkemidler sammenlignet med større virksomheter. Blant virksomhetene vi intervjuet kom det for eksempel frem at det var behov for virkemiddel som er rettet mot større grupper av arbeidstakere, slik at man ikke til enhver tid må søke økonomisk kompensasjon i forhold til hvert enkelt individ. Dette behovet har kanskje ikke små virksomheter med få ansatte, fordi ethvert sykefraværstilfelle oppleves som mer unikt sammenlignet med i en stor virksomhet hvor en kan anta at lignende sykefraværspromatikk oppstår for flere arbeidstakere. Samtidig kan en tenke

⁵ *Veileder til samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – versjon 2.1*

seg at små virksomheter har et større behov for veiledning fra arbeidslivssentrene fordi de ikke har et like stort apparat i form av for eksempel en personalavdeling eller en HMS-enhet slik større virksomheter gjerne har.

Informasjonen som kom frem i undersøkelsen kom kun av virksomheter fra Oslo og Akershus. Dette kan ha påvirket informasjonen vi hentet inn, fordi disse to østlandsfylkene har en sammensetning av næringsvirksomhet og sysselsetting som er forskjellig fra distriktene rundt i Norge. Vi kan anta at de geografiske begrensingene i utvalget kan ha påvirket resultatene for eksempel i forhold til virkemidlet ”kjøp av helsetjenester”, da tilgang til helsetjenester og lengden på ventelister vil være ulike i de forskjellige landsdelene.

Det at vi intervjuet virksomheter som hadde samarbeidsavtale kun med arbeidslivssentrene i Oslo og Akershus kan også ha hatt innvirkning på resultatene, med hensyn til hvordan virksomhetene opplevde samarbeidet med arbeidslivssenteret og kontaktpersonene. Resultatene i undersøkelsen gjenspeiler kun praksis i disse to fylkene, og *kan* være spesifikke for disse to arbeidslivssentrene.

4.6 Er resultatene som forventet?

En god del av informasjonen som ble samlet inn gjennom intervjuene bekrefter resultater fra andre undersøkelser knyttet til IA-avtalen. Dette gjelder blant annet bekreftelse av at arbeidsgiverne mener at noe av det viktigste IA-avtalen har ført med seg er fokus på sykefravær, egen kontaktperson i trykdeetaten og aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning⁶.

En annen positiv tilbakemelding arbeidsgiverne gir, og som bekrefter resultater fra forsøksordninger med utvidet egenmelding, er at fleksibilitet rundt egenmeldingsordningen og utvidelse av antallet egenmeldingsdager ikke ser ut til å gi noen økning i korttidsfraværet. En av virksomhetene i undersøkelsen som hadde gjort en nøye analyse av sykefraværstatistikken sin, kunne også fortelle at frykten for et høyt fredags- og mandagsfravær viste seg å være en myte.

Gjennom intervjurunden ble det tydelig at mange arbeidsgivere hadde begrensede kunnskaper om de virkemidlene som ikke var spesielt forbeholdt IA-virksomheter, da med unntak av tilretteleggingstilskuddet og unntak fra arbeidsgiveravgiften for langvarig eller kronisk syke.

⁶ Denne informasjonen er også kommet frem i en undersøkelse gjennomført av Gro Johansen/Thore K. Karsen for NHO blant NHOs IA-bedrifter, og bekreftes også i ECON rapport 47/03 *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass for alle?* og ECON rapport 95/02 *Brukernes erfaringer med trykdeetatens Arbeidslivssentre*

Vedlegg: Intervjuguide

Intervjuguide

IA-avtalens virkemidler

Informantens bakgrunn

- Stilling i virksomheten /erfaring /bakgrunn?
- Hvor lenge har du hatt personalansvar og jobbet med oppfølging og tilrettelegging for syke arbeidstakere?
- Erfaring med denne type oppgaver fra andre virksomheter/virksomheter?

Innføring av IA - avtalen i virksomheten/virksomheten

- Når inngikk dere IA-avtale?
- Hva var *motivasjonen* til deres virksomhet for å inngå IA – avtalen
- Kan du si litt om hvordan samarbeidet med arbeidslivssenteret startet og hvordan det fungerer i dag?
- Hva slags informasjon har de ansatte fått om IA-avtalen?
- Har du og andre ledere, eller andre, gjennomgått kurs/opplæring om oppfølging og tilrettelegging for arbeidstakere?
- Hva ligger sykefraværet i virksomheten på? Vurderer du det som høyt?

Delmålene

- I hvilken grad kjenner du til virkemidlene i IA-avtalen?
- Hva anser du som den viktigste målsettingen med IA-avtalen?
- Har dere forpliktet dere *mer* til et eller flere delmål? (Hvorfor og hvordan?)

- Har dere inngått avtale om å nå noen konkrete mål i forhold til sykefraværet? (Hvilke?/Hvorfor ikke?)
- Har dere som følge av IA-avtalen innført nye rutiner for oppfølging av sykmeldte? (psykososialt/organisatorisk/fysisk arbeidsmiljø, individuell oppfølgingsplan)

Sykefravær /Redusert arbeidsevne/Eldre arbeidstakere

- Hvilke virkemidler benytter dere overfor sykmeldte?
- For virksomheten, hva er fordelene/ulempene med de virkemidlene?
- For arbeidstaker, hva er fordelene/ulempene med de virkemidlene?
- Hvordan kan virkemidlene bidra til at sykefraværet går ned?
- Hvilke andre virkemidler kunne bidratt til å redusere sykefraværet?

Mer om de virkemidlene

- Har du noen generelle synspunkter på virkemidlene som kan benyttes i oppfølgingsarbeidet?
- Er det noen virkemidler som *benyttes i større grad* enn andre? Hvilke? Hvorfor?
- Hvilke virkemidler oppleves som *viktigst*?
- Hvilke virkemidler opplever du har *gitt best effekt*? På hvilken måte?
- Har du noen oppfatning av virkemidlene som *helhet*? Er de *tilstrekkelige*? (Utfyller de hverandre? Dekker de områdene som de bør dekke?)
- Har du opplevd at *virksomheten* har hatt *behov som ikke er dekket* gjennom virkemidlene?
- Har du opplevd at en *arbeidstaker* har hatt *behov som ikke er dekket* gjennom virkemidlene?
- Har du opplevd at en ikke har kunnet dra nytte av virkemidlene, hvor dette *burde vært en mulighet*?
- Er det noen virkemidler som brukes fordi det *mangler bedre alternativer*?
- Hva bør *prioriteres* dersom noe skulle innskrenkes?

Fungerer de virkemidlene i tråd med deres forventninger?

- Er virkemidlene lette å ta i bruk? (For mye administrasjon og byråkrati?)
- Er hensikten med de ulike virkemidlene klar?
- Er regelverket tydelig nok til at du vet når du kan utløse de virkemidlene?
- Hvem tar initiativ til bruk av virkemidlene? De ansatte? Lederen? Trygden?
- Er virkemidlene mest til hjelp for virksomheten eller de ansatte?

Historier

- Kan du fortelle om et "vellykket" oppfølgingstilfelle der et eller flere virkemidler ble tatt i bruk, og som virket etter hensikten?
- Kan du fortelle om et "mislykket" oppfølgingstilfelle der et eller flere virkemidler ble tatt i bruk, og som overhodet ikke virket etter hensikten?

Har intensjonsavtalen bidratt til bedre og sterkere samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker?

- Har IA - avtalen påvirket din interesse for virksomhetsinternt atføringsarbeid?
- Benytter de sykmeldte seg av muligheten til å si fra dersom sykefraværet skyldes arbeidsplassen?
- Har avtalen ført til konkrete endringer når det gjelder tilrettelegging på arbeidsplassen?
- *Har du avslutningsvis noen generelle ideer/betraktninger i forhold til om det finnes alternativer som kunne gjøre avtalen om inkluderende arbeidsliv lettere å følge opp?*