

Eivind Falkum

Trygdeetatens oppfatninger om Inkluderende arbeidsliv

Premisser for iverksetting av
intensjonsavtalen i 2003

Arbeidsnotat 2 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

Eivind Falkum

Trygdeetatens oppfatninger om Inkluderende arbeidsliv

Premisser for iverksetting av intensjonsavtalen i 2003

En spørreundersøkelse i arbeidslivsentrene og trygdeetaten høsten 2002

Arbeidsnotat 2 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

© Forskningsstiftelsen Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Forord

Denne rapporten er utarbeidet i forbindelse med Fafos følgeforskning av Prosjektet for inkluderende arbeidsliv i Trygdeetaten. Den presenterer en spørreundersøkelse blant arbeidslivssentre, fylkesdirektørene i trygdeetaten og ansatte i et utvalg av trygdekontor. Følgeforskningen er finansiert av Rikstrygdeverket gjennom Prosjektet for inkluderende arbeidsliv. Følgeforskningen har hatt til oppgave å være kritisk analyserende til det organiseringsarbeidet som utføres i trygdeetaten for å realisere et mer inkluderende arbeidsliv. Vi har gitt innspill underveis i arbeidet, dels i form av presentasjoner, dels som sparring-partnere i strategiske prosesser om organisering.

Hovedfokus i undersøkelsen er i hvilken grad det er oppnådd en felles forståelse av hva inkluderende arbeidsliv dreier seg om i det systemet som bygges opp for å iverksette Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Vi er overrasket over hvor raskt trygdeetaten og Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har oppnådd resultater. Samfunnsvitenskaplig evaluering av denne typen tiltak viser erfaringsmessig at iverksetting av slike tiltak sjeldent evner å realisere målene etter intensjonen. Det vanligste er en eller annen form for målforskryvning under iverksettingen; målene blir enten ikke nådd slik de skulle, eller iverksettingen realiserer noe annet enn det som var meningen i utgangspunktet. I dette tilfellet ser det ut til at det meste gjøres riktig, vurdert ut fra resultatene både i våre undersøkelser og i ECONs undersøkelse blant brukerne av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Arbeidet med å organisere et mer inkluderende arbeidsliv er en stor, kompleks og ikke minst komplisert oppgave. Det er mye som gjenstår på veien mot et inkluderende arbeidsliv. Vi håper at denne rapporten kan være et av mange innspill for å bidra til at målene nås.

Undersøkelsen er utformet av Hanne Bogen, Leif Moland og Eivind Falkum i Fafø. Opinion AS har gitt undersøkelsen en optisk lesbar form og har lagt inn data og satt opp og kontrollert de endelige statistikkfilene.

Forskningsstiftelsen Fafø

Eivind Falkum
Januar 2003.

INNHold

BAKGRUNN	5
1 GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN, UTVALG OG SVARPROSENT	6
2 OPPFATNINGER OM MÅLSETTINGER	7
3 OPPFATNINGER OM VIRKEMIDLER	11
4 OPPFATNINGER OM ORGANISERING	12
5 OPPFATNINGER OM SAMARBEID	16
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	17

Bakgrunn

Høsten 2002 fikk Forskningsstiftelsen Fafo i oppdrag å følgeforske Prosjektet for inkluderende arbeidsliv i Rikstrygdeverket som har til oppgave å iverksette Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Prosjektet har hatt en helt klar prioritering hos trygdedirektøren og har rapportert til toppledelsen i Rikstrygdeverket. Vår oppgave har vært å fungere som sparringspartnere for prosjektet med vekt på å påpeke utfordringer og muligheter for videreutvikling. Samtidig har vi en oppgave i å dokumentere prosessene underveis. Vi har deltatt i prosjektmøter, styringsgruppemøter, Fylkesdirektørmøter i trygdeetaten, ledermøter for arbeidslivssentrene og de faglige samlingene for ansatte i arbeidslivssentrene. Vi har intervjuet et par av arbeidslivssentrene for å få innblikk i deres oppbygging, virkemåter og ikke minst forskjeller og likheter fra senter til senter.

Det teoretiske ståstedet i følgeforskningen er iverksettingsstudier som viser at 1) klarhet i målsettinger, 2) konsensus om målsettingene og 3) balanse mellom oppgaver og ressurser er forutsetninger for vellykket iverksetting.

Avtalen definerer tre klare målsettinger; å redusere sykefraværet, å inkludere de med redusert funksjonsevne og å inkludere eldre arbeidstakere (heve den reelle pensjonsalderen). Disse tre målene kan sies å være klart formulert, men de er på den andre siden ikke så konkrete at de uten videre kan brukes som handlingsregler. De måtte konkretiseres og operasjonaliseres blant annet ved å utforme virkemidler som kan brukes for å nå målene. Denne konkretiseringen og operasjonaliseringen har vært en del av jobben i trygdeetaten i 2002, og den er forholdsvis godt dokumentert i etaten i form av styrende dokumenter og signaler som brukes til å håndtere problemstillinger som dukker opp.

Inkluderende arbeidsliv ble startet opp i januar 2002, og er fortsatt i en etableringsfase. I løpet av 2002 er det opprettet et arbeidslivssenter i hvert fylke. Sentrene er administrativt underlagt Fylkesdirektøren i trygdeetaten, og representerer en helt ny type virksomhet med helt andre oppgaver, virkemidler og krav til ledelse enn i etaten forøvrig. Til sammen har de ca 300 ansatte per dags dato, men antall ansatte varierer sterkt fra senter til senter med 6 i det minste og 30 – 40 i det største. I 2002 har sentrene rekruttert virksomheter både i privat og offentlig sektor til å slutte seg til Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Ved utgangen av november representerte medlemsvirksomhetene i alt 440.000 arbeidstakere. For 2003 er målet å videreføre rekrutteringen av ansatte i arbeidslivssentrene og å øke avtalens dekningsgrad til 50% av arbeidsstyrken. Dette avhenger selvsagt av ressursene som stilles til disposisjon, blant annet i statsbudsjettet.

Følgeforskningen har satt fokus på de to første forutsetningene for vellykket iverksetting av avtalen; klarhet i mål og virkemidler og i hvilken grad det er oppnådd konsensus om målene, det vil si en felles forståelse av hva avtalen dreier seg om. Ettersom systemet fortsatt er under oppbygging og etablering har vi valgt å utsette vurderingen av balansen mellom ressurser og oppgaver. Det som kan slås fast om dette er at statsbudsjettet for 2003 ikke avsetter midler nok til å realisere de planene som var lagt i trygdeetaten, og dette vil ventelig forsinke iverksettingsprosessen noe.

I 2002 er det gjennomført 4 fagsamlinger for de ansatte i sentrene. Noe av hensikten med disse samlingene har vært å utvikle en felles forståelse av mål, virkemidler og organisering av arbeidet med inkluderende arbeidsliv i etaten. For å kartlegge likheter og forskjeller i oppfatningene om målsettinger i trygdeetaten har vi gjennomført en spørreundersøkelse i

arbeidslivssentrene og trygdeetaten. Undersøkelsen tar sikte på å bidra med kunnskap om hva som bør gjennomføres i 2003 for å oppnå en felles forståelse av inkluderende arbeidsliv i etaten, og dermed styrke forutsetningene for en vellykket iverksetting. Undersøkelsen er utarbeidet i Fafo. Vi har betraktet den som en pilot undersøkelse og har ambisjoner om å forbedre den og gjennomføre den på nytt i 2003 dersom oppdragsgiver ser seg tjent med det. I så fall har vi ønsker om å inkludere også medlemsvirksomheter i utvalget.

Med utgangspunkt i en pågående diskusjon om hvordan arbeidslivssentrene bør organiseres inn i etaten har vi stilt en del spørsmål som kan bidra til å avklare også dette. De spørsmålene vi har reist om dette temaet er forankret i en av grunnhypotesene i Fafos arbeid med organisasjonsutvikling; at klarhet i fordeling av ansvar, myndighet, informasjon, ressurser og oppgaver er avgjørende for produktiviteten i all organisert virksomhet.

Dette er bakgrunnen for den undersøkelsen vi presenterer i det følgende. Vi har valgt en enkel presentasjonsform. Alle tabeller og grafer er samlet i vedlegget bakerst. Der det styrker framstillingen har vi tatt enkelte av grafene inn i rapportteksten.

1 Gjennomføring av undersøkelsen, utvalg og svarprosent

Spørreskjemaet (vedlagt) ble utformet i Fafo med korte kommentarfrister i Prosjektet for inkluderende arbeidsliv og Rikstrygdeverket. Opprinnelig var det meningen å kjøre undersøkelsen bare i arbeidslivssentrene, men det kom sterke ønsker om å ta med trygdekontor og fylkesdirektører. I en situasjon der rollene mellom disse tre aktørene i inkluderende arbeidsliv er under utforming var det vanskelig å formulere presise spørsmål som kunne besvares av alle tre gruppene på likt grunnlag. Dette har også blitt bemerket fra flere respondenter. Vi mener likevel at undersøkelsen fanget opp en del sentrale forskjeller og likheter i oppfatninger og holdninger i og mellom gruppene. En slik undersøkelse i et helt ferskt system som er under oppbygging vil uansett ha en litt eksplorerende funksjon og sett med våre øyne bør undersøkelsen oppfattes som en pilotstudie. Den vil ha stor verdi for senere undersøkelser om de samme temaene senere.

Spørreskjemaet ble sendt til samtlige ansatte i alle arbeidslivssentrene, alle ansatte i ett trygdekontor i hvert fylke og alle de 19 Fylkesdirektørene i trygdeetaten. Trygdekontorene ble valgt ut med sikte på å få omtrent like mange respondenter fra disse som fra arbeidslivssentrene, det vil si et utvalg på mellom 300 og 400 ansatte i trygdekontor. Det ble også lagt vekt på å få med noen små trygdekontor og noen store.

Skjemaet ble sendt ut i slutten av oktober fra Opinion AS. Opinion er et meningsmålingsinstitutt som eies av Fafo. Opinion har satt det endelige skjemaet i en optisk lesbar form, sendt ut skjemaene med ferdigfrankerte og adresserte svarkonvolutter, tatt i mot svarene, lest dem inn i statistikkprogrammet SPSS (Statistical Package for Social Sciences), rensset og kontrollert den ferdige statistikkfilen og sendt denne til Fafo. Fafo har gjennomført de statistiske analysene av materialet og utarbeidet presentasjonene av resultatene. To dager før utsending ble det sendt ut en e-mail til alle i utvalget fra Trygdedirektøren med oppfordring om å svare når undersøkelsen kom. En slik e-mail ble også sendt ut to dager før svarfristen. Siktemålet var å få opp svarprosenten. En del av respondentene fikk skjemaet noe seint på grunn av postgangen, og fristen ble tilslutt utvidet med ca en uke. Resultatene ble presentert på den 4.fagsamlingen i Inkluderende Arbeidsliv på Lillestrøm 26. og 28. november, altså en måned etter at skjemaene gikk ut.

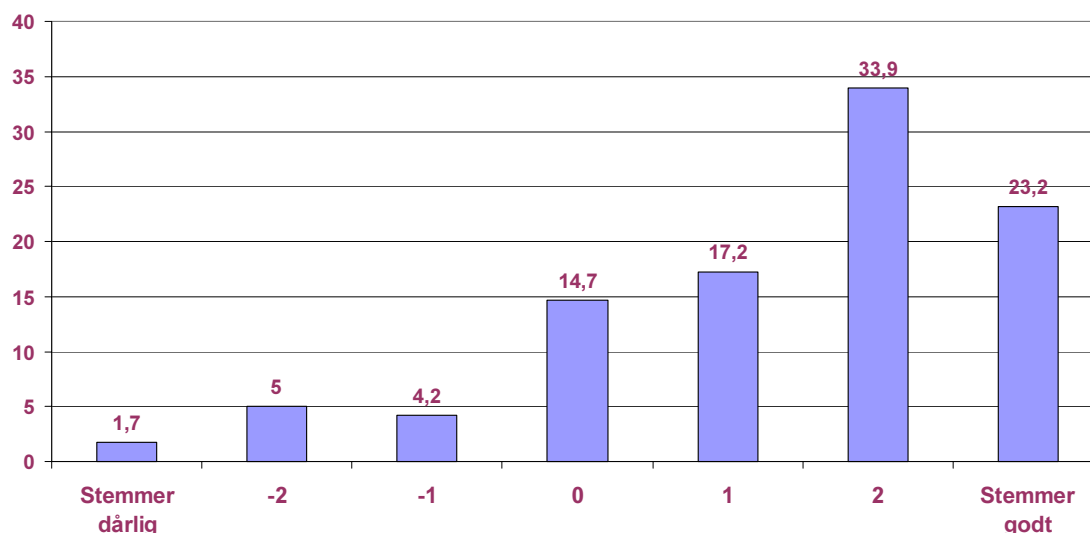
Det ble sendt ut i alt 314 skjema til arbeidslivsentre, 337 til trygdekontor og 19 til Fylkesdirektørene, i alt 670. Den totale svarprosenten er ca 63, med 63 prosent svar fra arbeidslivsentrene og trygdekontorene og 73 prosent fra Fylkesdirektørene. Vi ville gjerne hatt en høyere svarprosent av hensyn til generaliserbarheten i undersøkelsen. Om bortfallet vet vi at vi mangler svar fra ett av arbeidslivsentrene, men ikke hvorfor. Vi mangler også svar fra ett av de utvalgte trygdekontorene med begrunnelsen at det var et svært lite kontor som var redd for anonymiteten i undersøkelsen. Svarprosenten fra trygdekontorene er også begrunnet med at mange av de ansatte der mente at de visste for lite om Inkluderende Arbeidsliv til å kunne svare. Det handler blant annet om utforming av spørsmålene og det må tas hensyn til dette i en eventuell ny runde. Utover dette finner vi ingen systematikk i bortfallet ut fra de svært få variablene som kan si noe om representativitet og som vi har hatt tilgang til for hele utvalget. Vi ser dette som en svakhet i gjennomføringen og som først og fremst handler om liten tid. Det gikk seks uker fra vi sammen med Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv besluttet å lage en survey av denne typen til resultatene ble presentert.

2 Oppfatninger om målsettinger

I spørreskjemaet har vi benyttet en teknikk der vi presenterer en rekke påstander. Respondenten blir bedt om å si hvor godt eller dårlig han eller hun synes at den enkelte påstanden stemmer på en skala fra -3 til +3. 0 betyr at det verken stemmer eller ikke stemmer. Figuren under viser svarfordelingen for hele nettoutvalget (de som har svart) på påstanden ”Mandatet for Inkluderende Arbeidsliv er svært klart”.

Figur 1:

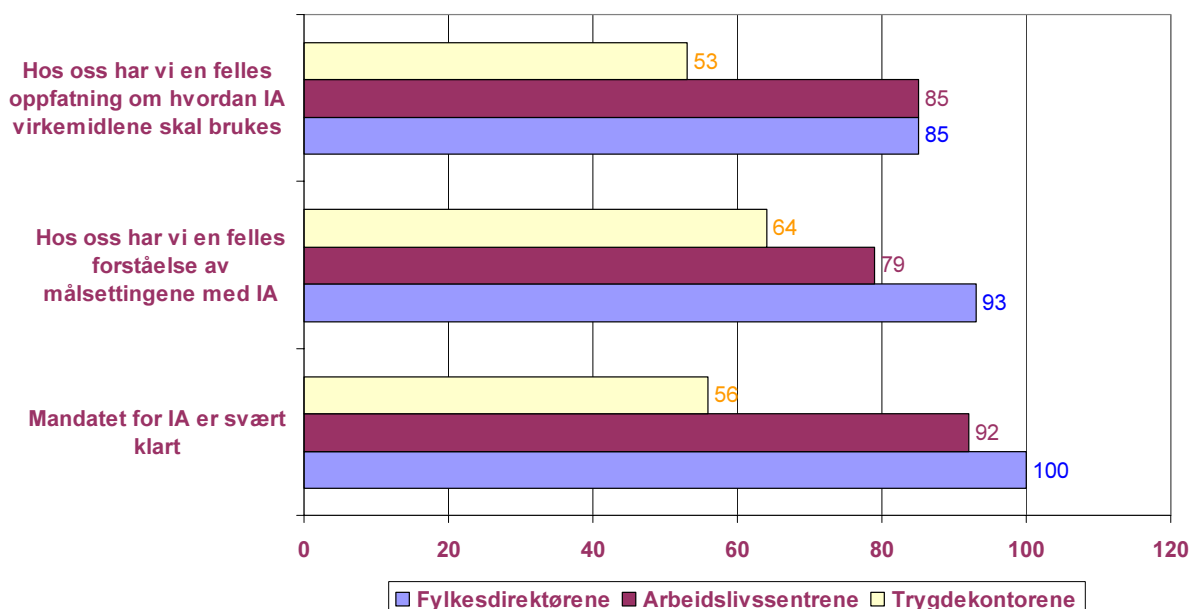
Mandatet for Inkluderende Arbeidsliv er svært klart (n=417)



Vi ser av figuren at bare til sammen 10,9% mener at det ikke stemmer at mandatet er klart, at 14,7% mener det verken stemmer eller ikke stemmer og at 74,3% i alt mener at det stemmer. Nesten en fjerdedel mener det stemmer godt (+3 på skalaen). Det er med andre ord liten tvil om at det mandatet som trygdeetaten er gitt gjennom Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er oppfattet som klart hos et stort flertall av respondentene. Dette er på ingen måter et overraskende funn. Mandatet er objektivt sett klart, og det har vært

presentert og diskutert på alle fagsamlingene i regi av Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv og i trygdeetatens øvrige møteplasser. Det betyr imidlertid ikke at målforståelsen i systemet ikke varierer når vi konkretiserer spørsmålsstillingen, slik den neste figuren viser.

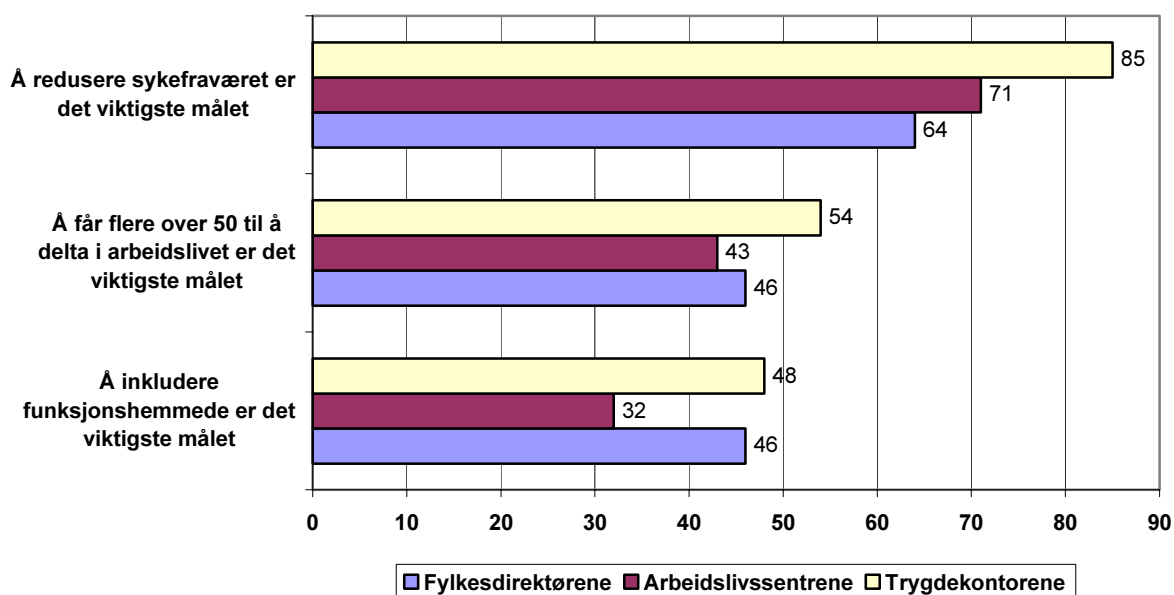
Figur 2 **Om mål: Andeler som svarer "Det stemmer at.. (1+2+3 på skala)**



Av figuren ser vi at et stort flertall av Fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivssentrene mener at de har en felles oppfatning om hvordan virkemidlene skal brukes, en felles forståelse av målsettingene med Inkluderende Arbeidsliv (IA i figuren) og at mandatet er klart. Figuren viser at disse to aktørgruppene er svært samstemt i oppfatningene om disse påstandene. Noe mer enn halvparten av de ansatte i trygdekontorene svarer det samme. Blant dem er det en forholdsvis stor andel som svarer 0 (verken eller) på skalaen fra -3 til +3, og få som svarer at de ikke stemmer. Det er overraskende at en så stor andel av de ansatte i trygdekontorene har felles oppfatning med Fylkesdirektørene og arbeidslivssentrene. Vi tolker dette som et klart uttrykk for at arbeidet med å utvikle en felles målforståelse i trygdeetaten har kommet lengre enn både vi og Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv antok på forhånd. Det kan også tolkes som et uttrykk for at satsingen har stor oppmerksomhet i etaten som helhet.

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv reiser tre hovedmålsettinger. For å teste ut hvordan de tre målsettingene rangeres i forhold til hverandre reiste vi tre påstander om at hver av de tre målsettingene var viktigst, og en om at alle tre var likeviktige. Svarfordelingen på de tre første presenteres i figuren under.

Figur 3: Om mål: Andeler som sier det stemmer at... (1+2+3 på skala)



I arbeidslivssentrene er det å redusere sykefraværet oppfattet som det viktigste målet (71 prosent), med det å inkludere de over 50 år som det nest viktigste (43 prosent) og inkludering av funksjonshemmede som det tredje viktigste (32 prosent). Dette bekreftes delvis når vi trekker inn svarene på hvilke delmål arbeidslivssentrene har lagt hovedvekten på; et flertall på 60 prosent av de ansatte i sentrene mener *alle tre målsettingene er like viktige*, mens 34 prosent av dem mener de har lagt hovedvekten på det å redusere sykefraværet (se vedlegg side 9)

Blant de 14 Fylkesdirektørene er skillet mellom de tre målsettingene langt mindre. 64 prosent av dem mener at det å redusere sykefraværet er viktigst, mens det å inkludere de over 50 og funksjonshemmede scorer likt. Blant dem er det 71 prosent som mener at alle tre målene er like viktige i arbeidslivssentrenes vektlegging av mål.

De ansatte i trygdekontorene følger det samme mønsteret som i arbeidslivssentrene, men med hele 85 prosent som mener det å redusere sykefraværet er det viktigste. Halvparten av dem er usikre på hva arbeidslivssentrene har lagt hovedvekt på, men 30 prosent av dem mener hovedvekten er lagt på reduksjon av sykefravær.

En konklusjon her er at Fylkesdirektørenes oppfatninger i størst grad er konsistente med innholdet i avtalen. På den andre siden har oppmerksomheten i både debatten om Inkluderende Arbeidsliv og fokuset i partenes (NHO og LO) innspill i for eksempel fagsamlingene for arbeidslivssentrene satt det å redusere sykefraværet høyest på dagsorden. Det er også dette målet som i størst grad vil bidra til kostnadsreduksjoner både for medlemsvirksomhetene og for de statlige budsjettene.

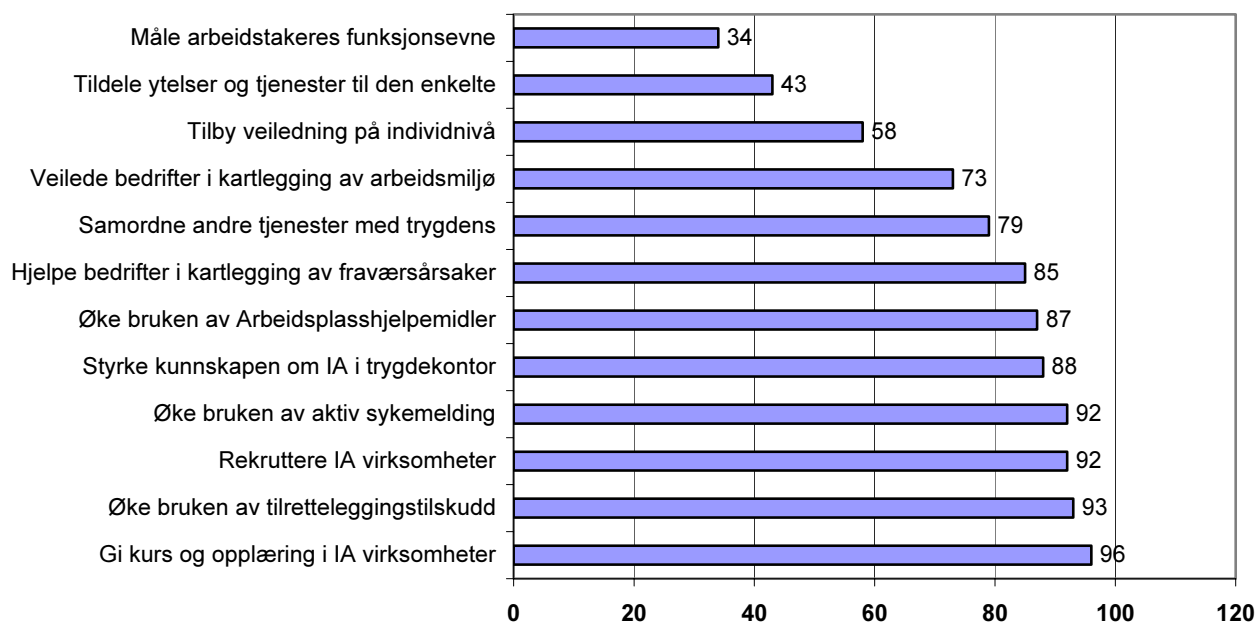
En forklaring på hvorfor det å redusere sykefraværet får høyest score av de tre målsettingene finner vi i spørsmålet om hva Inkluderende Arbeidslivsvirksomheter (avtalens medlemmer)

legger størst vekt på. 95 prosent av de ansatte i arbeidslivssentrene, 71 prosent av Fylkesdirektørene og 61 prosent av de ansatte i trygdekontorene svarer at virksomhetene er mest opptatt av det å redusere sykefraværet. Ingen (0 prosent i alle de tre gruppene) svarer at virksomhetene er mest opptatt av en av de andre tre målsettingene i intensjonsavtalen. (se vedlegg side 10)

På spørsmål om hvor lett det er å gjøre noe med de ulike delmålene (se vedlegg side 11) svarer halvparten av de ansatte i arbeidslivssentrene at det å redusere sykefraværet er det målet det er lettest å gjøre noe med. 8 prosent mener det å holde eldre i arbeidslivet er det letteste og 2 prosent av dem mener det å gi flere yrkeshemmede er det letteste.

Halvparten av fylkesdirektørene mener det å holde eldre i arbeidslivet er det letteste delmålet å gjøre noe med, 29 prosent av dem mener det å redusere sykefraværet er det letteste. Ingen av dem mener at det å gi yrkeshemmede arbeid er det letteste.

Figur 4: ALS oppfatninger av hva som er svært viktig/viktig i året som kommer



En fjerdedel av de trygdekontoransatte er usikre på spørsmålet og en tredjedel mener det å redusere sykefraværet er det letteste å gjøre noe med.

Som en slags oppsummering om det å redusere sykefravær mener 34 prosent av de ansatte i arbeidslivssentrene at det er det de har lagt hovedvekten på, 51 prosent av dem mener det er dette det er lettest å gjøre noe med og 95 prosent av dem mener det er dette medlemsvirksomhetene er mest opptatt av.

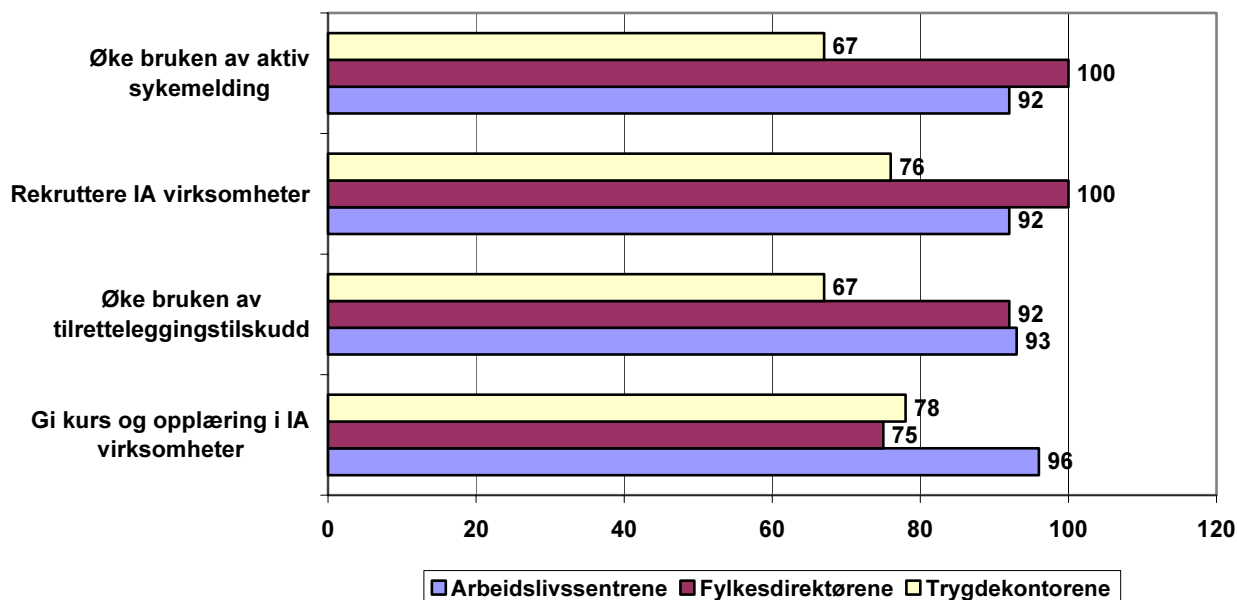
Funnene peker på at det fortsatt trengs en debatt som kan avklare hvordan de tre hovedmålene skal prioriteres i forhold til hverandre. En slik debatt vil blant annet påvirkes av hvilke virkemidler som lanseres for å nå målene.

3 Oppfatninger om virkemidler

Virkemidler for å realisere målene i intensjonsavtalen er under utvikling både i arbeidslivssentrene og trygdeetaten forøvrig. I 2002 har arbeidslivssentrene oppbygging og virkemåte stått i fokus. Etter hvert som sentrene ble etablert har det å rekruttere virksomheter i privat og offentlig sektor som avtaleparter vært en av de viktigste oppgavene. Det har foreløpig resultert i at mer enn 400 000 arbeidstakere nå arbeider i virksomheter som er tilknyttet Inkluderende arbeidsliv. Etter hvert som flere og flere virksomheter har blitt medlemmer har sentrene også utviklet samarbeidsformer og tatt i bruk ulike virkemidler for å nå målene i avtalen i hver enkelt arbeidsplass. Når den første oppbyggingsfasen i sentrene er over vil spennet i oppgaver og virkemidler økes. Figuren under viser hvilke oppgaver de ansatte i arbeidslivssentrene mener er viktige i 2003.

De syv nederste bære i figuren gis svært høy prioritet. Det å gi kurs og opplæring i medlemsvirksomhetene gis høyest prioritet. Deretter følger det å øke bruken av tilretteleggingstilskudd. Å rekruttere flere medlemmer til inkluderende arbeidsliv gis også i 2003 en svært høy prioritet. Det mest slående med figuren er at de individorienterte virkemidlene (måle arbeidstakeres funksjonsevne, tildele ytelser og tjenester til den enkelte og veiledning på individnivå) prioriteres markant lavere enn virkemidlene på systemnivå. I arbeidslivssentrene ser det med andre ord ut til å være en utbredt og felles oppfatning om at det å sette kreftene inn på systemnivå; det vil si å etablere relasjoner og arbeide med de prinsipielle og kollektive problemstillingene, er det som vil gi størst effekt i den fasen de er inne i nå. Når mellom 96 og 73 prosent av de ansatte slutter opp om denne tilnærmingen må den på det nærmeste karakteriseres som unison i arbeidslivssentrene. Den følgende figuren viser at denne tilnærmingen også har oppslutning i trygdeetaten forøvrig.

Figur 5: ALS fire topprioriteringer for neste år, sammenliknet med Fylkesdir. og Trygdekontor sine oppfatninger



Vi har her bare tatt med de fire momentene som fikk topprioritering i arbeidslivssentrene. Vi ser et tilnærmet fullstendig samsvar i fylkesdirektørens og arbeidslivssentrenes oppfatninger, med unntak av det å gi kurs og opplæring i medlemsvirksomheter. Fylkesdirektørene setter dette nederst av de fire punktene, mens sentrene setter det øverst. En mulig forklaring på

denne forskjellen er at trygdeetaten tradisjonelt er rettighets og ytelsesorientert, mens sentrene legger større vekt på informasjonsarbeid og motivasjon i den fasen systemet er i nå. Trygdekontorene gir ikke like stor oppslutning om punktene, men det skyldes først og fremst at mellom en tredjedel og en fjerdedel av dem svarer ”vet ikke” på spørsmålet. Ser vi bort fra den gruppen trygdekontoransatte som er usikre, finner vi med andre ord en like klar oppslutning om prioriteringene i trygdekontorene.

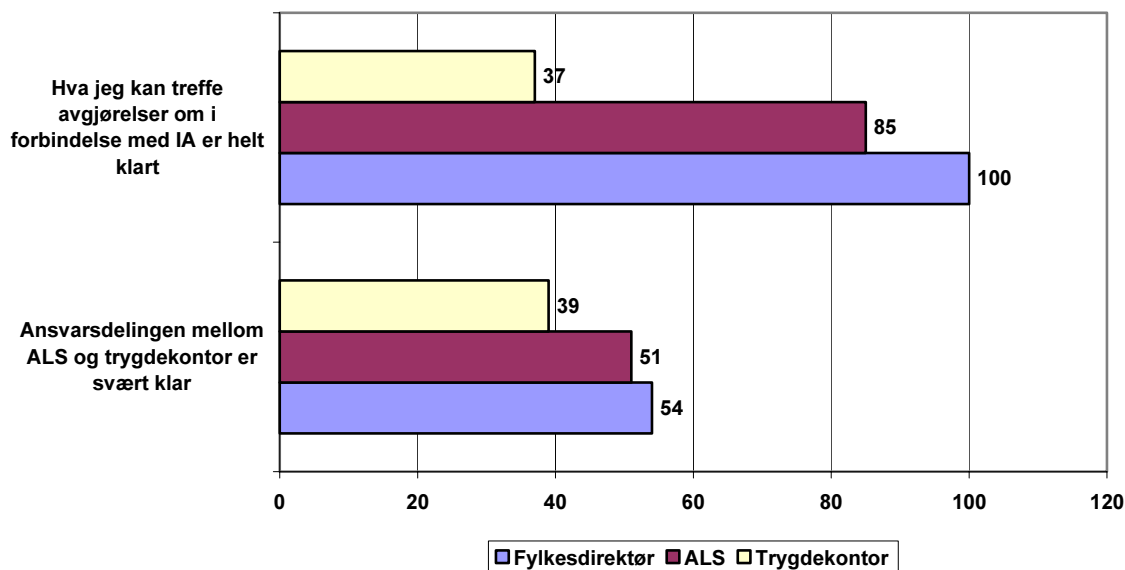
Mellom 86 og 93 prosent av de ansatte i arbeidslivssentrene mener at virkemidlene de rår over er velegnede. Tallene gir ikke grunnlag for å hevde at enkelte av virkemidlene er mer velegnede enn andre, selv om aktiv sykemelding er det virkemidlet som gis størst oppslutning. (se side 19 i vedlegg).

Vi konkluderer med at virkemidlene fortsatt er under utprøving og utvikling i etaten. Statistikk fra medlemsvirksomheter vil over tid si mer om bruken og egnetheten av de ulike virkemidlene. Foreløpig slår vi fast at det er en stor grad av samstemthet i oppfatningene om virkemidlene i inkluderende arbeidsliv i trygdeetaten.

4 Oppfatninger om organisering

I skissen til følgeforskningsprosjektet la vi vekt på det vi i Fafo har kalt organisasjonsklarhet som et viktig suksesskriterium. Variablene ”organisasjonsklarhet” beskriver/måler i hvilken grad det foreligger en omforent oppfatning om fordelingen av ansvar (hvem som har ansvar for ulike områder/enheter og funksjoner), myndighet (hvem som kan treffe ulike avgjørelser), informasjon (hvem som skal ha tilgang til ulike typer informasjon), ressurser (hvem som skal ha tilgang til ulike ressurser, når og under hvilke forutsetninger) og oppgaver (hvem som skal utføre ulike oppgaver, når og hvordan). I undersøkelser både i privat og offentlig sektor har vi funnet signifikante positive sammenhenger mellom fordeling av ansvar i virksomheter på den ene siden og oppfatninger om arbeidsmiljø, trivsel med oppgaver og produktivitet på den andre siden. I undersøkelsen har vi forsøkt å få fram et bilde av organisasjonsklarheten i det systemet som bygges opp for å realisere inkluderende arbeidsliv. Bakgrunnen er en antatt uklarhet både om hvem som har ansvar for ulike forhold, og ikke minst hvem som bør ha ansvar for inkluderende arbeidsliv. Figuren under gir et første bilde av denne organisasjonsklarheten.

Figur 6: Oppfatninger om ansvarsfordeling (1+2+3 på skala)

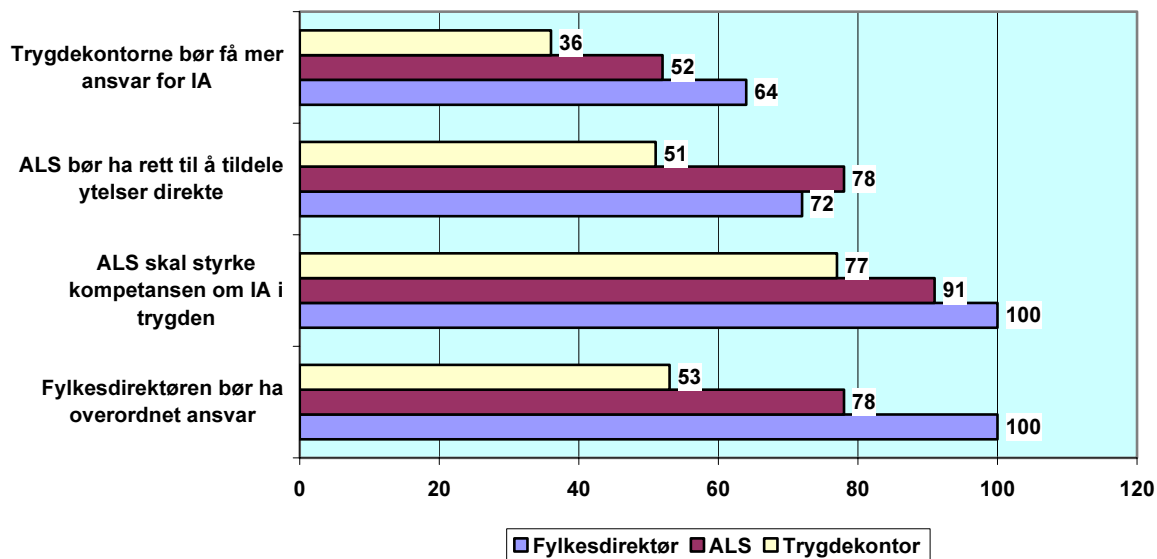


Vi ser at alle fylkesdirektørene som svarte mener at deres myndighet i forhold til inkluderende arbeidsliv var helt avklart da undersøkelsen ble gjennomført. Det samme gjelder 85 prosent av de ansatte i arbeidslivsentrene. Uklarheten om fordelingen av myndighet i systemet finner vi først og fremst blant de ansatte i trygdekontorene; bare 37 prosent av dem mener det er klart hva de kan treffe avgjørelser om i forbindelse med inkluderende arbeidsliv. Dette er et mer positivt tall enn vi forventet. Vi antok på forhånd at usikkerheten i trygdekontorene ville vært enda større så kort tid etter at hele satsingen på inkluderende arbeidsliv startet opp. Vi må med andre ord kunne slå fast at det foreligger en stor grad av klarhet i fordelingen av *myndighet innenfor* to av de tre respondentgruppene.

Ser vi derimot på oppfatningene av *ansvarsdelingen* mellom trygdekontor og arbeidslivsentre (de nederste barrene i figuren) er usikkerheten foreløpig ganske stor når bare omlag halvparten av fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivsentrene mener den er svært klar. Tatt i betraktning at systemet er under oppbygging, målene er under operasjonalisering og virkemidlene er under utvikling, som vist i de foregående avsnittene, er dette i realiteten et ganske positivt resultat i undersøkelsen. I veletablerte bedrifter har vi funnet at mellom to tredeler og tre firedeler av ansatte og ledere mener at ansvarsforholdene i virksomhetene er klare, til sammenlikning.

Den foregående figuren viste oppfatninger om klarhet i den foreliggende situasjonen. Den neste figuren viser oppfatninger om hvordan slike organisasjonsforhold bør se ut framover.

Figur: Andeler som er helt enig/delvis enig i følgende påstander (ca 1/4 av ansatte på trygdekontor svarer "ikke sikker")



Det er en stor grad av enighet mellom de tre respondentgruppene om at arbeidslivsentrene (ALS i figuren) er den enheten som skal styrke kompetansen om inkluderende arbeidsliv i trygdeetaten (de nest nederste barrene i figuren). Alle gruppene definerer på denne måten arbeidslivsentrene som en organisatorisk bærebjelke i systemet og etaten.

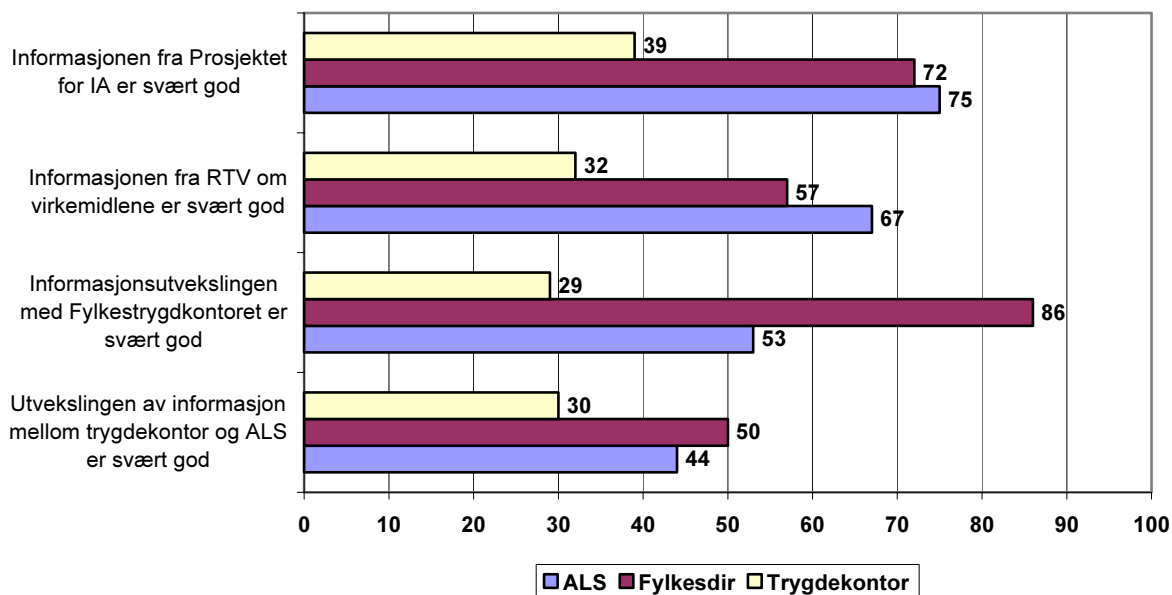
Alle fylkesdirektørene som svarte (14 av 19) mener at det er de som bør ha det overordnede ansvaret for inkluderende arbeidsliv i fylkene. 78 prosent av de ansatte i arbeidslivsentrene er av samme oppfatning og gir med andre ord sin tilslutning til å ha fylkesdirektørene som overordnet styringsinstans. Halvparten av de trygdekontoransatte mener det samme, mens ca 1/4 er usikre.

Ca tre firedeler av fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivsentrene er enige i at arbeidslivsentrene bør ha rett til å tildele ytelser direkte til medlemsvirksomhetene.

De tre øverste barrene i figuren viser hvor store andeler av de tre respondentgruppene som er enige i at trygdekontorene bør få mer ansvar for inkluderende arbeidsliv. Det mest overraskende er at bare litt over en tredel av de trygdekontoransatte og omtrent halvparten av de ansatte i arbeidslivsentrene er enige i påstanden. Dette tolker vi først og fremst som et uttrykk for at ansvarsdelingen i systemet fortsatt er under utvikling og altså reelt uklar.

Undersøkelsen presenterte også en del påstander om informasjonsfordeling og informasjonsutveksling i systemet. Figuren under viser graden av enighet i påstandene.

Figur 8: Andeler som er helt enig/enig i at....



Vi ser for det første at omlag tre firedeler av fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivsentrene, og 39 prosent av de ansatte i trygdekontorene mener at informasjonen fra Prosjektet for inkluderende arbeidsliv er svært god. Dette er et svært positivt resultat etter ¾ års drift. Det gjelder ikke minst resultatet fra trygdekontorene som nødvendigvis har hatt en lavere prioritet i informasjonsarbeidet i prosjektet enn de øvrige gruppene.

Vi ser at informasjonen fra Rikstrygdeverket om bruken av virkemidler ikke scorer like høyt som informasjonen fra prosjektet i de tre gruppene. Likevel vil vi hevde at dette er positive resultater tatt i betraktning at både virkemidlene og bruken av dem fortsatt er under utvikling. Det er ikke lett å drive informasjonsarbeid generelt, og spesielt ikke når det skal informeres om er ompunnet av uavklarte forhold.

Vi ser for det tredje at de ansatte i arbeidslivsentrene er langt mer fornøyd med informasjonsutvekslingen med Fylkestydkontorene enn det både fylkesdirektørene og trygdekontorene er. En mulig forklaring er at Fylkestydkontorene har prioritert arbeidslivsentrene i 2002 i overensstemmelse med gjeldende policies fra Trygdedirektøren.

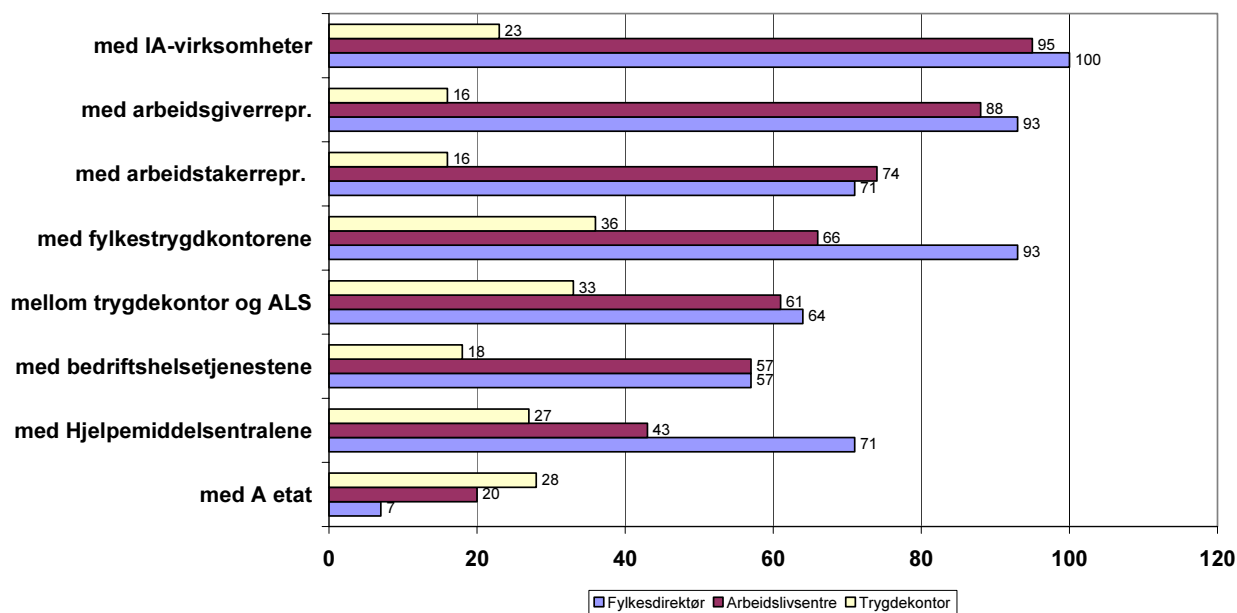
Figuren viser for det fjerde at informasjonsutvekslingen mellom trygdekontorene og arbeidslivsentrene bør gis prioritet i året som kommer.

Om organisasjonsklarheten i systemet kan vi foreløpig slå fast at fylkesdirektørene har oppslutning som regionale ledere for systemet, at ansvarsfordelingen mellom enhetene i systemet må utvikles, defineres og tydeliggjøres og at usikkerheten, ikke uventet, er størst blant de ansatte i trygdekontorene.

5 Oppfatninger om samarbeid

Arbeidslivsentrene kan ikke realisere intensjonsavtalen alene. De er fullstendig avhengige av samarbeid ikke bare med trygdeetaten forøvrig, men med mange offentlige og private aktører i arbeidslivet. I undersøkelsen har vi reist en påstand om at ”Samarbeidet er svært godt med ... i alt 8 slike aktuelle samarbeidsparter. Figuren under viser andelen av respondenter som var enige i denne påstanden innenfor hver av de tre respondentgruppene.

Figur 9: Andeler som er helt enig/delvis enig i at samarbeidet er svært godt



Det er en stor grad av usikkerhet om disse forholdene blant ansatte i trygdekontor. 47 – 74 prosent av dem svarer ”ikke sikker”. Noe annet ville vært svært overraskende så kort tid etter at byggingen av systemet ble påbegynt, og der oppmerksomheten har vært viet ansettelse i arbeidslivsentrene og rekruttering av inkluderende arbeidslivsvirksomheter.

Det er nesten like overraskende å finne en så høy grad av samsvar mellom oppfatningene blant fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivsentrene som det vi finner på fem av de åtte påstandene.

Vi ser at det samarbeidet som oppfattes som best er samarbeidet med inkluderende arbeidslivsvirksomheter, samarbeidet med ledelsen i disse og samarbeidet med arbeidstakerrepresentantene i de samme virksomhetene.

Fylkesdirektørene oppfatter sitt samarbeid med arbeidslivsentrene som bedre enn omvendt, men i begge grupper er det et klart flertall som oppfatter det som svært godt. Spriket kan være et godt grunnlag for en dialog mellom de to instansene om å avklare og videreutvikle samarbeidsrelasjonene dem i mellom.

Vi ser også at et flertall av fylkesdirektørene og de ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter samarbeidet mellom sentrene og trygdekontorene og samarbeidet med bedriftshelsetjenestene som positivt.

Et klart flertall av fylkesdirektørene oppfatter sitt samarbeid med hjelpemiddelsentralene som svært godt, mens bare 43 prosent av de ansatte i arbeidslivsentrene oppfatter sitt samarbeid med hjelpemiddelsentralene som svært godt. Vi tolker dette som et uttrykk for at dialogen mellom sentrene og hjelpemiddelsentralene er under utvikling og at disse relasjonene bør vies oppmerksomhet framover, særlig i forbindelse med å inkludere personer med redusert funksjonsevne i arbeidslivet. En slik dialog kan på sikt føre til utvikling av helt nye virkemidler for å realisere målsettingen om de med redusert funksjonsevne i intensjonsavtalen.

Samarbeidet med A-etat er det som oppfattes som dårligst både av fylkesdirektørene og arbeidslivsentrene, sammenliknet med de andre vi tok med i undersøkelsen. Både A-etat og Trygdeetaten var aktuelle kandidater til å ta hovedansvaret for inkluderende arbeidsliv. Trygdeetaten fikk oppgaven. Da arbeidslivsentrene ble opprettet gikk omlag 80 av de ansatte i A-etat inn i Trygdeetatens satsing. Det er neppe urimelig å anta at dette har farget oppfatningene av samarbeidsrelasjonene mellom de to etatene. Det er derimot på det rene at A-etat fortsatt er en viktig aktør i arbeidslivet, og at realiseringen av intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv vil tjene på et godt samarbeid etatene i mellom i tiden framover.

Foreløpig konkluderer vi med at arbeidslivsentrene har prioritert brukerne av inkluderende arbeidsliv, det vil si arbeidsgivere og arbeidstakere i inkluderende arbeidslivsvirksomheter. Det ser også ut til at det ligger betydelige oppgaver i det å utvikle samarbeidsrelasjonene i systemet framover.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Undersøkelsen skulle kartlegge i hvilken grad det foreligger en felles forståelse av mål, virkemidler, organisering og samarbeid i trygdeetatens system for inkluderende arbeidsliv.

Konklusjon og drøfting

Hovedkonklusjonen er helt klar. Allerede et snaut år etter at systemet ble startet opp ser vi en klar utvikling i retning av en felles forståelse av mål, virkemidler og organisering i systemet. Systemet har kommet mye nærmere en klarhet i organisering enn det vi antok på forhånd ut fra sammenlikninger med en større survey i et stort industrikonsern og en tilsvarende survey i fire kommuner (Falkum 2002). Vi har tre, for oss, åpenbare forklaringer på de positive funnene.

- Inkluderende arbeidsliv er noe helt nytt. I andre sammenhenger har vi karakterisert det som en innovasjon mer enn som en reform (Falkum 2002). Å delta i oppbyggingen av noe helt nytt gir medarbeidere og ledere en større handlingsfrihet enn i etablerte tradisjonsrike virksomheter. Det er et større rom for nysgjerrighet, undring, deltakelse og selvstendig tenkning. Dette gir den enkelte innflytelse og mulighet til å påvirke ikke bare sin egen arbeidssituasjon, men hele systemets oppbygging og virkemåte. Arbeidslivsstudier viser at dette er betingelser som bidrar til motivasjon, entusiasme og innsats i virksomheter. (AFI-rapporter). I følgeforskningen har vi observert en klar åpenhet overfor nytenkning i alle samlinger vi har deltatt i.

- Inkluderende arbeidsliv er gitt høy prioritet fra Trygdedirektøren og hele ledelsen i Trygdeetaten. Signalene fra ledelsen har vært tydelige og de har bidratt til å legitimere innsatsen både i Prosjektet for inkluderende arbeidsliv og arbeidslivsentrene. Oppslutning og støtte fra ledelsen er en viktig motivasjonsfaktor.
- En av de viktigste årsakene til graden av felles forståelse i systemet er den kompetansebyggingen som Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har stått for. Hovedgrepet har vært å lage nasjonale felles samlinger av medarbeidere både i fylkestrygdekontorene og arbeidslivsentrene. Input i disse samlingene har kommet fra partene i arbeidslivet, fra interesseorganisasjoner, samarbeidsparter og ikke minst fra trygdeetaten selv. Deretter har det vært lagt opp til omfattende gruppearbeid og drøfting av uliketema i plenum. Dersom det er et mål å utvikle en felles oppfatning, forståelse og dermed retning i det videre arbeidet, er vi overbevist om at denne arbeidsformen bør fortsette og videreutvikles. Dersom samlingene hadde vært organisert fylkesvis eller regionalt ville vi forventet langt mer sprikende oppfatninger både om mål, virkemidler og organisering. All erfaring fra annen offentlig virksomhet viser at det raskt utvikles lokale oppfatninger av virkeligheten og lokale fortolkninger av mål og virkemidler. Dette er i en del studier, blant annet av helsevesenet, brukt som forklaring på ulik behandling av like tilfeller og ulikhet i fordeling goder og ytelser. Særlig i en oppbyggingsfase tror vi det er viktig å beholde de nasjonale arenaene for erfaringsutveksling og videreutvikling i systemet.

De tre forklaringene henger sammen; åpenheten som oppstår i utviklingen av noe nytt bidrar i seg selv til deling av synspunkt og erfaringer; klare og tydelige ledelsesstrategier gir prosessene legitimitet; og effektiviteten i kollektive virkemidler er avhengig av legitimiteten som både åpenheten og den tydelige ledelsen gir.

I denne rapporten har vi presentert resultater som viser at trygdeetaten har i større grad enn forventet oppnådd en høy grad av felles forståelse av hva inkluderende arbeidsliv går ut på, også i de lokale trygdekontorene. Systemet er på god vei mot klarhet i organiseringen. Dette er en av årsakene til at iverksettingen av intensjonsavtalen har vært så effektiv som den har;

- det er etablert arbeidslivsentre i alle fylker
- mer enn 400 000 arbeidstakere jobber i virksomheter som er rekruttert inn i systemet
- medlemsvirksomhetene er svært fornøyd med tilknytningen til systemet (ECON 2002)

Felles forståelse av mål og virkemidler er en forutsetning for å oppnå klarhet i organiseringen av systemet, og klarhet i organisasjonen er en forutsetning for effektiv iverksetting av intensjonsavtalen. Hovedkonklusjonen er at trygdeetaten har oppnådd mer enn det var rimelig å forvente i det første etablerings- og driftsåret i systemet.

Anbefalinger for 2003

- Arbeidet med å rekruttere flere virksomheter til inkluderende arbeidsliv må fortsette, men samtidig må innsatsen i levering av løsninger til de som allerede er med gis høyere prioritet
- Samarbeidet med inkluderende arbeidsliv virksomhetene, både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden bør fortsatt ha høyeste prioritet i systemet. Det nyutviklede rapporteringssystemet i Rikstrygdeverket bør brukes som evalueringsverktøy for å identifisere på hvilke områder og hvordan samarbeidet med virksomhetene bør videreutvikles. Det samme gjelder dialogen som verktøy.
- I 2003 bør det legges ned innsats på å inkludere de lokale trygdekontorene i systemet i større grad enn i 2002.

- Samarbeidet med A-etat og med hjelpemiddelsentralene er viktig for å realisere målene i intensjonsavtalen. Utvikling av dette samarbeidet bør stå høyt på dagsorden i prosjektet, arbeidslivsentrene og trygdetaten som helhet i 2003.
- For å videreutvikle den felles forståelsen av mål, virkemidler og organisering er det nødvendig å beholde åpenheten for nyskaping både i organisering og utvikling av virkemidler. I et stort system vil det være vanskelig og svært ressurskrevende å videreføre all kompetansebygging i nasjonale arenaer. Samtidig tror vi det er svært viktig at det er de nasjonale arenaene som er mest effektive i utviklingen av et felles og likeverdig system for inkluderende arbeidsliv. Trygdeetaten bør derfor foreta en grundig vurdering av hvilke temaer som bør drøftes og hvilke aktører som bør delta på ulike arenaer. En del kan forgå lokalt, en del kan foregå fylkesvis, en del kan foregå regionalt og noe bør definitivt ha plass i nasjonale fora. Samtidig bør effektive og oversiktlige informasjonssystemer sørge for at det som foregår på de ulike geografiske arenaene henger sammen og ikke spriker i ulike retninger. Vi kan tenke oss et demokratisk orientert system der problemstillinger og løsninger som tas opp i lokale fora spilles inn for drøfting i fylkesvise, regionale og nasjonale fora, og omvendt at problemstillinger og løsninger som oppstår i nasjonale sammenhenger spres og drøftes i de øvrige arenaene. Vi ser for oss en kompetansesirkel som bidrar til utveksling og kollektiv læring i hele systemet, og der det som kommer ”nedenfra” er like mye verdt som det som kommer ”ovenfra”.
- Vi foreslår at det i 2003 gjennomføres samlinger for medlemsvirksomheter arbeidslivssentre, trygdeetaten forøvrig, samarbeidsparter og partene i arbeidslivet både på regionalt og nasjonalt nivå.

Systemet for inkluderende arbeidsliv er fortsatt under oppbygging. I 2003 bør målet i arbeidet med å organisere systemet være å videreutvikle den felles forståelsen av intensjonsavtalen ikke bare i trygdetaten, men også hos samarbeidsparter og ikke minst virksomhetene som deltar i ordningen. Det er en viktig forutsetning for vellykket iverksetting av avtalen.

Trygdeetatens oppfatninger om Inkluderende arbeidsliv



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

Fafo-notat 2003:19
Bestillingsnummer 717
ISSN 0804-5135