

Forskningsrapport nr. 151 / 2012  
Research report no. 151 / 2012

---

# **Godvilje i motvind?**

Om inkluderende arbeidsliv i statlige virksomheter

Av Liv Johanne Solheim og Anne Marie Berg



**Høgskolen  
i Lillehammer**

Lillehammer University College • [hil.no](http://hil.no)

**ISSN 0806-8348**  
**ISBN ISBN 82-7184-345-1**

Alle synspunkter står for forfatterne sin regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Høgskolen i Lillehammer. Denne artikkel kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Any views expressed in this article are those of the authors. They should not be interpreted as reflecting the views of Lillehammer University College. This article may not be reprinted in part or in full without the permission of the author.

# Innholdsfortegnelse

## Forord

## Sammendrag

<b>1. Innledning .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Reformert og endringer: ramme for IA-arbeid i statlige virksomheter .....</b>	<b>8</b>
<b>3. IA-avtalen som reform.....</b>	<b>10</b>
3.1 Arbeids- og velferdsdiskursen – et aktiveringsparadigme.....	10
3.2 Nye virkemidler.....	10
3.3 Om utviklingen av IA-avtalen.....	11
<b>4. Organiseringen av IA-arbeidet.....</b>	<b>14</b>
4.1 Sentrale styringsorgan.....	14
4.2 Arbeidslivssentrene .....	14
4.3 Organiseringen av IA-arbeidet i virksomhetene .....	15
4.4 Tillitsvalgtapparatet og verneapparatet.....	15
<b>5. Utvalg og metode.....</b>	<b>17</b>
5.1 Utvalg av virksomheter.....	17
5.2 Utvalg av informanter.....	18
5.3 Metode og gjennomføring av intervjuene.....	19
5.4 Refleksjon over utvalget av virksomheter og informanter .....	20
<b>6. Omstilling og IA-avtalen 2010.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Organiseringen av IA-arbeidet.....</b>	<b>24</b>
7.1 Forankring og systematikk.....	24
7.2 Tillitsvalgtapparatet og verneapparatet.....	25
7.3 Oppsummering .....	25
<b>8. IA-arbeidet i virksomhetene.....</b>	<b>27</b>
8.1 Arbeid med delmål 1: redusere sykefraværet.....	27
8.1.1 Sykefravær-status.....	27
8.1.2 Hvordan forstå sykefraværet?.....	29
8.1.3 Interne forhold som påvirker sykefraværarbeidet .....	30
8.1.4 Eksterne aktørers rolle i sykefraværarbeidet .....	32
8.1.5 Utfordringer fremover innad i virksomhetene .....	35
8.1.6 Oppsummering .....	37

8.2	Arbeid med delmål 2: øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne .....	38
8.2.1	Noen forsøk på tiltak .....	38
8.2.2	Forklaringer på begrenset engasjement.....	40
8.2.3	Oppsummering .....	42
8.3	Arbeid med delmål 3: Heve avgangsalderen blant de eldre arbeidstakerne .....	42
8.3.1	Hva er en senior? .....	42
8.3.2	Seniorpolitikk vs. livsfasepolitikk .....	43
8.3.3	Holdninger til de eldre .....	44
8.3.4	Tiltak.....	45
8.3.5	Refleksjoner over tiltakene.....	46
8.3.6	Oppsummering .....	47
<b>9.</b>	<b>Utvikling av IA-arbeidet i perioden 2004- 2010.....</b>	<b>48</b>
9.1	Generelt .....	48
9.2	Delmål 1 .....	48
9.3	Delmål 2 .....	49
9.4	Delmål 3 .....	49
<b>10.</b>	<b>Utfordringer for IA-arbeid fremover.....</b>	<b>51</b>
<b>11.</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>55</b>

## Litteraturliste

**Vedlegg 1: Skjema for kartlegging av faktainformasjon om virksomhetene**

**Vedlegg 2: Intervjuguide**

## **Sammendrag**

**Stikkord: Inkluderende arbeidsliv, statlige virksomheter, omstilling, sykefravær, redusert funksjonsevne, eldre.**

Denne studien undersøker hvordan seks statlige virksomheter jobber med implementering av Avtalen om inkluderende arbeidsliv sett fra både ledernes og se ansattes ståsted. Temaene for undersøkelsen er for det første hvilke rammebetingelse dette arbeidet foregår innenfor, og hvordan er IA-arbeidet organisert. For det andre er det en kartlegging av status for IA-arbeidet og hvilke erfaringer som er gjort i arbeidet med de tre delmålene i IA-avtalen. For det tredje undersøker vi hvordan virksomhetene selv vurderer måloppnåelsen og betydningen av IA-arbeidet, og til slutt presenteres noen sentrale utfordringer for IA-arbeidet fremover. Datamaterialet er basert på intervju med representanter for ledelsen og ansatte i virksomhetene på regionalt nivå. En delmålsetting med undersøkelsen som her presenteres, var å gjøre en sammenlikning med en lignende undersøkelse vi gjennomførte i 2003-04 i de samme virksomhetene. Studien viser at IA-arbeid i stor grad fremdeles blir påvirket av fokus på omstilling i virksomhetene, effektivitetskravene har en tendens til å overstyre inkluderingshensynene. Men det er mer systematikk, spesielt sykefravær-arbeidet, og det er en bedre kobling mellom IA-arbeid og HMS-arbeid. Delmål 1, oppfølging av sykemeldte, vies fortsatt størst oppmerksomhet. I arbeidet med delmål 2, inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne, blir arbeid med å legge til rette for egne ansatte som trenger tilpasning, prioritert. Det er også gjennomført tiltak for å opprette lærlinge- og tiltaksplasser, men i begrenset omfang av. Det er varierende i hvor stor grad virksomhetene arbeider aktivt med delmål 3, å få eldre til å stå lenger i arbeid. Viss de statlige virksomhetene skal kunne bli foregangsvirksomheter for IA-arbeid, handler utfordringene blant annet om å endre rammebetingelsene i organisasjonen, å forankre IA-arbeidet bedre i linjeledelsen og øke lederkompetansen på dette arbeidet, samt å få til et bedre samarbeid med samarbeidspartnere som NAV og spesielt legene.

**Key words: Inclusive working life, state enterprises, reorganization, sick leave, disability, elderly people.**

This study examines the implementation of the programme Inclusive Working Life (IWL) in state-owned enterprises at regional level from the perspectives of both the leaders and the employees. Attention has been given to organizing and institutional frames, the status of the IWL work and their experiences connected to this, how they evaluate the significance of the IWL work, and the challenges for future work. The data is based upon interviews with one representative for the leaders and one for the employees in each enterprise. One aim of this study was to compare our findings with a similar study we carried out in 2003-04 in the same enterprises. This present study shows that reorganizing

is still a primary focus in the enterprises and the demand for efficiency has a tendency to dominate the demands for inclusion. But the IWL work is more systematic and there is a better integration in the HMS (Health, Environment, and Safety) work. The goal of reducing sick leave has still the highest priority. Concerning the second goal of including employees with any kind of disability, employees who already have a job in the enterprises are given priority. Some of the enterprises have taken the initiative to establish apprenticeships or internships, but only on a small scale. There were also variations among the enterprises in respect of the objective of retaining elderly people. If the state enterprises are going to be frontrunners in implementing the goals in the IWL agreement, the main challenges will involve changing the institutional frames, anchoring the IWL work better in the line management and increasing the competence of the leaders at different levels, and improving the cooperation with external collaborative partners like NAV and doctors.

## **Forord**

I 2008 søkte LO Stat – Hedmark, Oppland, Oslo og Akershus om midler fra Fornyings- og administrasjons-departementet/DIFI til prosjektet ”Jeg vil jobbe, men...”, og det ble bevilget midler til å gjøre en undersøkelse i seks statlige virksomheter. Prosjektet er utviklet og gjennomført i et samarbeid mellom Høgskolen i Lillehammer og LO stat Oppland.

Liv Johanne Solheim har vært prosjektleder, men gjennomføringen av prosjektet har foregått i tett samarbeid med Anne Marie Berg.

Prosjektet har vært fulgt av ei referansegruppe som har vært sammen satt av representanter for ulike instanser: Jørund Hassel, LO Stat (leder), Turid Klette, LO, Rita Thomassen, Arbeidslivssenteret i Oppland, Elisabet Roland, Fylkesmannen i Oppland, Ove Lund, LO Stat Oppland, og en representant for Senter for seniorpolitikk. Gruppen har vært samlet noen ganger, og har kommet med viktige innspill og kommentarer. Takk for godt samarbeid til alle i styringsgruppa og spesielt til Jørund Hassel, Rita Thomassen og Turid Klette.

Vi retter også takk til vår kollega Jan Andersen som har kommet med viktige kommentarer til rapporten i slutfasen.

Den største takken går likevel til representantene for de ansatte og lederne i virksomhetene som var villige til å snakke med oss og dele sine erfaringer med oss. Vi foretok de fleste intervjuene på deres arbeidsplasser, og det ga en ekstra innsikt i hverdagen i disse virksomhetene.

Lillehammer, 22. april 2012

Liv Johanne Solheim

Anne Marie Berg

## 1. Innledning

Avtalen mellom partene i arbeidslivet og staten om et inkluderende arbeidsliv (IA) ble inngått i oktober 2001. Avtalen er blitt reforhandlet og ny avtale inngått to ganger siden, for perioden 2006-2009, og for perioden 2010-2013. IA-avtalen kan sees som en av flere strategier for å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Andre strategier er endringer i velferdsordningenes utforming, organisering av velferdsforvaltningen, og lovgiving for å forbedre arbeidsmiljøet og forhindre diskriminering (Øverbye og Hammer 2006).

IA-avtalen har i hele perioden hatt tre delmål: Å redusere sykefraværet, å inkludere flere med redusert funksjonsevne i arbeidslivet, og å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeidet. Avtalen er basert på en forutsetning om at en viktig del av ansvaret for å få redusert sykefraværet og å inkludere flere i arbeidslivet, skal ligge på virksomhetsnivå, og at lederne i virksomheten skal ha en viktig rolle spesielt i forhold til oppfølging av sykmeldte. Likedan skal virksomhetene ha et ansvar for å følge opp de to andre delmålene.

I 2009 var 56 % av alle norske arbeidstakere ansatt i virksomheter med II-avtale (Ose m.fl.2009). Denne andelen varierer betydelig mellom bransjer og sektorer. I statlig forvaltning var andelen 99 % og i fylkeskommunal og kommunal forvaltning 98 %. I privat sektor og offentlig næringsvirksomhet var på samme tidspunkt 36 % ansatt i en IA-bedrift. I varehandelen var andelen 20 %, i bygg- og anlegg 33 %, i industri og bergverk 50 %, i kraft og vannforsyning 70 %.

Den største evalueringen som er gjennomført av IA-avtalen viser at sykefraværet i IA-virksomheter har gått ned etter at de inngikk avtale (Ose m.fl. 2009). Denne evalueringen viser videre at IA-avtalen har hatt mest effekt på sykefraværet i privat sektor, den har hatt noe effekt i kommunal sektor, men i statlige og fylkeskommunale virksomheter hadde ikke sykefraværet endret seg verken i positiv eller negativ retning. Det andre delmålet i IA-avtalen, inkludering av arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, var delvis oppfylt gjennom at bedriftene hadde jobbet noe med å legge til rette for egne ansatte med nedsatt funksjonsevne. Det hadde derimot vært lite fokus i bedriftene på å få ansatt flere utenfra med nedsatt funksjonsevne. Denne delen av delmål 2 ble også nedjustert av partene i 2007. Det tredje delmålet ble oppfylt i perioden 2006-2009. Gjennomsnittsalderen for avgang fra arbeidslivet blant eldre gikk opp. Det er imidlertid spørsmål om i hvilken grad denne utviklingen hang sammen med IA-avtalen eller ikke.

Et interessant funn fra en studie om inkludering i det norske arbeidslivet fra 2011, var at blant norske arbeidstakere rapporterte 62 % at de vurderte sin egen arbeidsplass som inkluderende. Flest var det i statlig sektor (71 %). Kjennetegn ved inkluderende arbeidsplasser i tillegg til at de var i offentlig sektor var at det var inngått IA-avtale, at det var tillitsvalgtressurser på arbeidsplassen, og at de var fagorganiserte (Trygstad og Bråthen 2011: 8). En rekke andre studier har de senere år vært utført med fokus på IA-arbeid og IA-relaterte tema (Djuve og Drøpping 2003; Drøpping 2003; Drøpping og Midsundstad, 2003; Drøpping, Midsundstad og Østberg 2005; Hagen 2006; Lie 2008; Midsundstad 2007; Midsundstad og Bogen 2011; Ose 2010; Ose m.fl. 2011; Solheim 2010; Trygstad og



Bråten 2011; Trygstad mfl. 2006; Øverbye og Hammer 2006). En del av denne litteraturen blir brukt der det er relevant i denne rapporten.

Høgskolen i Lillehammer i samarbeid med LO-stat Oppland gjennomførte i 2003 – 2004 en undersøkelse (Solheim 2004) av IA-avtalen i 12 virksomheter, 6 statlige virksomheter og 6 bedrifter som kommer inn under hovedsammenslutningen Spekter som er arbeidsgiverforeningen for fristilte statlige virksomheter. Denne undersøkelsen ble gjennomført i en tidlig fase av implementeringen av IA-avtalen. Alle virksomhetene hadde inngått IA-avtale, men var i ulike stadier i implementeringen. Hovedkonklusjoner fra denne undersøkelsen var at det var stor oppslutning om IA-avtalens *intensjoner* både blant ledere og ansatte, men at det var skepsis til gjennomførbarheten. Dette var knyttet opp mot de økende krav til effektivitet og omstilling som ble rettet mot virksomhetene. Disse ble sett som å stå i motstrid til mange av IA-avtalens målsettinger. Denne undersøkelsen viste således at rammebetingelsene i den enkelte virksomhet har stor betydning for satsingen på IA-arbeid.

I 2009 søkte LO stat i samarbeid med Oppland Høgskolen i Lillehammer om midler til en oppfølging av denne studien, og vi fikk midler til oppfølging av de statlige virksomhetene som var med i studien i 2004. Intervjuene i denne undersøkelsen fant i hovedsak sted høsten 2010, og noen intervjuer er foretatt i 2011. Problemstillingene for denne oppfølgingsundersøkelsen var:

- Hva er rammebetingelsene og hvordan er IA-arbeidet organisert?
- Hva er status for IA-arbeidet, og hvilke erfaringer er gjort i virksomhetene i arbeidet med de tre delmålene?
- Hvordan vurderer virksomhetene måloppnåelsen og betydningen av IA-arbeidet?
- Hva er utfordringene i IA-arbeidet fremover?

I det følgende skal vi først gjøre rede for noen rammevilkår for IA-arbeid i statlige virksomheter: reformer og endringer (kapittel 2), IA-avtalen som reform (kapittel 3), og organisering av IA-arbeid (kapittel 4). Med dette som bakgrunn vil vi presentere vår undersøkelse. Kapittel 5 gir en presentasjon av utvalg av virksomheter og informanter. Deretter gis en redegjørelse for metoden vi har brukt, og for gjennomføring av undersøkelsen. I kapitlene 6-8 gis en presentasjon av vårt datamateriale fra de seks virksomhetene. Kapittel 6 beskriver av omstillingssituasjonen i våre virksomheter, og kapittel 7 gjør rede for hvordan IA-arbeidet er organisert i disse virksomhetene. Kapittel 8 gir en presentasjon av arbeidet i virksomhetene med de tre delmålene, og kapittel 9 gir en vurdering av hvordan IA-arbeidet har utviklet seg fra 2004 til 2011. Det siste kapitlet peker på utfordringer for IA-arbeid i statlige virksomheter fremover.

## 2. Reformert og endringer: ramme for IA-arbeid i statlige virksomheter

Iverksettingen av IA-avtalen i virksomhetene kan ses som en organisatorisk og metodisk endringsprosess. Denne skal iverksettes samtidig som virksomhetene ivaretar sine daglige driftsoppgaver og parallelt med det øvrige endringsarbeidet i virksomhetene.

I undersøkelsen i 2003-2004 (Solheim 2004), viste det seg at omfanget av virksomhetenes øvrige omstillingsarbeid hadde stor betydning for IA-arbeidet. Virksomhetene var preget av omstillinger, mange også med nedbemanninger. Informantene fremhevet at omstillings-situasjonen de var inne i hadde stor betydning for hvordan innføring av IA-avtalen ble håndtert. Det er derfor viktig å kartlegge og beskrive den organisatoriske situasjonen virksomhetene er i når en skal se på forhold som påvirker virksomhetenes IA-arbeid.

Offentlig sektor har alltid vært gjenstand for omstillinger og strukturendringer. I etterkrigstiden har endringsomfanget og endringstempoet økt (Grønlie 2000). Vi kan likevel si at omfanget og hyppigheten av endringer har tiltatt i en slik grad at offentlig sektor i dag kan sies å være preget av et reformparadigme. Dette er en administrativ, organisatorisk styringsdiskurs. Reformert og omstillinger i statlig sektor har vært studert og beskrevet av mange (Trygstad m.fl. 2006; Grønlie, Flo og Svingningen 2009).

Den overordnede utviklingen innen statlig sektor utgjør en ramme for hva som skjer innen alle etater og enheter. Det lokale spillerrommet er påvirket og begrenset av dette. Enhetene er også plassert i sin egen etatsstruktur. De er underlagt direktorat og departement. Dette legger også rammer; begrensninger, pålegg og forventninger. Det vil være et poeng å reflektere rundt hva som er den enkelte virksomhets faktiske handlingsrom.

Det som preger hverdagen til den enkelte virksomhet og arbeidstaker er det *samlete* reformbildet eller endringsbildet. Det er stadig et stort endringstempo i statlige virksomheter. I Medarbeiderundersøkelsene i Staten, i 2008 og 2010, sa ca ¾ av de ansatte at de hadde opplevd til dels store endringer de siste par årene. I en landsomfattende undersøkelse fra 2006, kom det fram at offentlig sektor hadde en høyere forekomst av både omorganiseringer og nedbemanninger enn i privat sektor (STAMI 2011).

Reformert, omstillinger og andre endringer har betydning fordi det definerer den konteksten IA-arbeidet må foregå innenfor. Dette gjelder da også det lokale handlingsrommet som påvirker IA-aktiviteter. Samtidig har endringer og omstillinger betydning for de ansattes arbeidssituasjon. Det påvirker arbeidsmiljøet som er et viktig fundament i IA-arbeidet. Det er en stor sammenheng mellom omstillinger og omorganiseringer og arbeidstakeres opplevelse av arbeidsmengde, trivsel og helse. Noen av hovedkonklusjonene i Medarbeiderundersøkelsen i Staten 2010, var at

*”Både ledere og medarbeidere har opplevd at det ikke har vært nok personell til å gjennomføre omstillings- og endringsprosessene. De opplever at endringene har gått ut over egen arbeids glede, medført økt arbeidspress og at de har problemer med å se at disse har gitt brukerne bedre resultater. Kommunikasjonen rundt*

*endringene og tilgangen til nødvendige verktøy kunne også vært bedre” (Difi 2010:20).*

Norske arbeidstakere sier generelt at de har for stort arbeidspress. Ca. halvparten av norske arbeidstakere sier de har for mye å gjøre på jobben (STAMI 2011). Flere i staten enn i privat sektor sier at de normalt ikke har en passende balanse mellom arbeidstid og arbeidsmengde (Difi 2010:23). Det er et misforhold mellom mengden arbeidsoppgaver og tiden til rådighet til å utføre dem, og at dette fører til at de ikke får gjort en god nok jobb. I Medarbeiderundersøkelsen i Staten 2010, sa over 40 % at de har fått økt arbeidsmengde de siste åra. Halvparten av de som rapporterte fravær på grunn av jobben sa det skyldtes at de hadde for mye å gjøre, mao at det skyldtes arbeidsbelastningen. Det var riktignok bare 14 % som sa at de hadde vært borte fra jobben på grunn av jobben (17 % av kvinnene og 11 % av mennene). Så sies det da også som en konklusjon i Medarbeiderundersøkelsen i Staten 2010, at arbeidsrelatert stress kan være en utfordring for mange statlige arbeidsgivere (Difi 2010:20).

Arbeidsrelatert stress kan henge sammen med omorganiseringer og omstillinger. Data fra Levekårsundersøkelsen 2003, viste at 60 % av de som hadde gjennomgått omorganiseringer og nedbemanninger rapporterte hyppigere at kravene til arbeidet hadde økt, at de hadde fått økt arbeidsmengde (referert i notat fra Direktoratet for Arbeidstilsynet, 2012). Vi vet fra mange undersøkelser at store endringsprosesser, spesielt med nedbemanninger/-oppsigelser, utsetter organisasjonene for stress (Ose 2010). Det påvirker helsa, ikke bare hos de som mister jobben, men også hos de som blir igjen. Dette betyr at sykefraværet blir påvirket av omstillinger (Trygstad m.fl. 2006). Også inkluderingsarbeidet blir påvirket; i nedbemanningssituasjoner er det lite aktuelt å satse på ny arbeidskraft, og spesielt ikke på personer med nedsatt funksjonsevne. Også IA-avtalens mål om å få eldre arbeidstakere til å stå lengre i jobb blir veldig utsatt.

Samtidig er det et motsatt argument som kan bidra til økt fokus på IA-arbeid, i alle fall sykefraværsarbeidet. Størsteparten av omstillingsarbeidet og endringsprosessene drives fram av ønske om effektivisering og innsparinger. Hvis reduksjon i sykefraværet er økonomisk lønnsomt, er det gunstig å satse på tiltak.

### **3. IA-avtalen som reform**

#### **3.1 Arbeids- og velferdsdiskursen – et aktiveringsparadigme**

Siden midten av 1990-tallet er arbeid blitt en stadig sterkere del av velferdspolitikken. "Arbeidslinja" ble betegnelsen på dette (Kildal 1995; Kildal 2001). IA-avtalen kan ses som en forlengelse av det arbeidet som de siste 20 årene har vært gjort for å styrke arbeidslinja i velferdspolitikken.

Arbeid skal være grunnlaget for velferd. Attføringsarbeidet skal knyttes sterkere til arbeidsmarkedet. På 1990-tallet ble terskelen for tilgang til stønader hevet og stønadsperiodene for noen ytelser forkortet. Det er blitt økt vekt på den enkeltes rett til å få hjelp til å finne seg arbeid fremfor retten til økonomiske ytelser. Man er gått fra passive til mer aktive tiltak. Stønadsordningene er lagt om til å skulle stimulere til arbeid i stedet for stønad. Her føyer Norge seg inn i en internasjonal trend i utviklingen av velferdsmodeller (Pascual og Magnusson 2007). Det er et aktiveringsparadigme som har tre kjennetegn: Individualisering, vektlegging av arbeid og økt vekt på avtaler. Folks tilgang til rettigheter er i større grad avhengig av deres atferd og holdninger til deltakelse i arbeidslivet. En skal gjøre seg fortjent til ytelser og hjelp fra det offentlige. Dette paradigmet erstatter intervensjonspadigmet som er basert på retten til hjelp og velferdsytelser.

Oppstarten til arbeidslinja var utredningene om uførepensjon (NOU 1990:17) og sykelønnsordningen (NOU 1990:23). Attføringsmeldinga (St.m.nr. 39, 1991-92) signaliserte ei stor satsing på å bekjempe den utstøtingen fra arbeidslivet som hadde funnet sted. Velferdsmeldingen (St. m. nr. 35, 1994-95) og Sandemann-utvalgets utredning "Sykefravær og uførepensjonering" (NOU 2000:27) dannet viktig utgangspunkt for IA-avtalen. På denne måten kan IA-avtalen forstås som en videreføring av arbeidslinja med nye virkemidler (Drøpping 2003). IA-avtalen representerer noe nytt når det gjelder de virkemidlene som tas i bruk for å nå de sosialpolitiske målene

#### **3.2 Nye virkemidler**

Det kan skilles mellom tre typer overordnede strategier og medfølgende virkemidler for styring av offentlig politikk (Bemelmans-Videc m.fl. 1998). Den første strategien kalles insentivstyring. Aktuelle virkemidler her er å lokke med belønning (for eksempel lønns-subsidier eller bonusordninger) eller trusler om straff (for eksempel bøter). Den andre strategien er lovregulering. Virkemidler her er påbud/forbud fra sentralt nivå for å styre adferd. Den tredje strategien er konsensus/frivillighetstilnærming. Virkemidlene her er holdnings- og informasjonskampanjer, rådgiving og veiledning.

Det norske arbeidslivet er tradisjonelt preget av en korporativ samarbeidsmodell, hvor staten og partene i arbeidslivet inngår i et faglig – politisk samarbeid. Dette kalles også et tre-partssamarbeid mellom staten, virksomhetene og lønnstakerne. Denne korporative modellen har frembrakt relativt konsensuspregete reformer, lovreguleringer og andre ordninger i arbeidslivet, for eksempel Arbeidsmiljøloven av 1978, med senere revisjoner.

På arbeidsmarkedsområdet kan en likevel spørre om partene tidligere virkelig har samarbeidet. Det kan i stedet se ut til at det har vært en deling av ansvarsområdene mellom staten på den ene siden som har hatt ansvar for de som står eller faller utenfor arbeidslivet, og markedet, arbeidsgivere og arbeidstakere på den andre siden som har hatt ansvaret for de innenfor arbeidslivet (Hagen 2006:5).

IA-avtalen utgjør noe nytt i forhold til dette. Den erstatter arbeidsdelingen mellom stat og marked med en ny form for samarbeid. Her er også flere parter trukket med, og det er en avtale som spesifiserer partenes plikter over en viss periode. Legeforeningen som medspiller var helt avgjørende for å få virkeliggjort arbeidslinja. Avtalen definerer f.eks. en ny rolle for legene mht deres sykemeldingspraksispraksis som skal legge vekt på å vurdere de sykmeldtes arbeids/funksjonsevne. En annen endring dreier seg om hvordan avtalen programfester det som skal og må skje innen den enkelte virksomhet. Med IA-avtalen ble arbeidsgivernes rolle og ansvar fokusert på en helt ny måte.

*”Det er en videreføring, men også en utvidelse av et korporativt, avtalebasert samarbeid. Men den er også en institusjonalisering av et nytt forhold mellom velferdsstat og arbeidsmarked. IA-avtalen forsøker systematisk og målrettet å integrere det velferdsstatlige hjelpeapparatet med prosesser internt i virksomhetene.”* (Hagen 2006:22-23)

Virksomhetene ble satt i fokus gjennom å knytte virkemidlene til arbeidsgivernes rolle og å gi arbeidsgiverne som oppgave å bidra til et inkluderende arbeidsliv. Samtidig skal staten bidra økonomisk og med kompetanse. Opprettelsen av Arbeidslivssentrene er et slikt virkemiddel. Derfor blir IA-avtalen også beskrevet som en blanding av en konsensustilnærming og en insentivtilnærming (Drøpping 2003). Det legges opp til både pisk og gulrot, og frivillighet. Konsensusmodellen kommer til uttrykk ved at det er frivillig å inngå en IA-avtale, men også gjennom informasjonskampanjer, tilbud om råd og veiledning til virksomhetene, blant annet gjennom oppretting av arbeidslivssentrene. Insentivmodellen kommer til uttrykk gjennom ordningen med lønns subsidier, reduserte avgifter på arbeidskraft, økt tilgang på refusjon for forebyggende tiltak.

### **3.3 Om utviklingen av IA-avtalen**

Avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble første gang inngått i oktober 2001. Avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet. Den ble inngått som en intensjonsavtale, og hovedformålet var å redusere sykefraværet. I tillegg hadde avtalen et mål om å få ansatt flere med redusert arbeidsevne, og et mål om å øke den reelle pensjonsalderen. Avtalen var således rettet mot inkludering av arbeidstakere som stod i fare for å falle ut av arbeidslivet.

Ledelsen i bedrifter som velger å inngå IA-avtale, skriver sammen med en representant for de ansatte under på en samarbeidsavtale med NAV. Gjennom inngåelse av samarbeidsavtale forplikter bedriften seg til bl.a. å sørge for at både ledere, tillitsvalgte og verneombud har nødvendig kompetanse til å utføre IA og HMS-arbeid. 1.1. 2006 ble arbeidsgiver pålagt å drive opplæring for de med personalansvar (§3.5 i

Arbeidsmiljøloven) i Helse- miljø- og sikkerhetsarbeid. I 2010 ble de i Hovedtariffavtalen i Staten § 5.6.1, gitt nye virkemidler. Det ble avsatt midler til opplæring for ledere og tillitsvalgte i Staten, bl.a. med fokus på IA-arbeidet.

IA-avtalen innebærer plikter både for arbeidsgiver, arbeidstakere og NAV (Skarning 2011). Avtalen bygger på at det skal være en dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver som begge parter kan ha glede og nytte av. I arbeidet med oppfølging av sykefravær skal arbeidsgiver være den aktive part. I tillegg til disse to partene har NAV, legen og bedriftshelsetjenesten viktige roller. Skarning (2011) gir en fyldig redegjørelse for de ulike aktørenes ansvar og plikter i sykefraværarbeidet i avtalen som ble revidert i 2009. De viktigste poengene med avtalen er at det er lagt vekt på tidlig intervensjon og at det er arbeidsplassen som skal være arena for å finne løsninger gjennom dialog med arbeidstaker/tillitsvalgt.

Formuleringer om inkludering var blitt del av den reviderte Arbeidsmiljøloven av 2006, men med den nye IA-avtalen for 2010-13, ble flere formuleringer relatert til inkluderingstankegangen i IA ytterligere inkorporert i det øvrige lovverket; Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven.

De tre delmålene ligger fast:

- a) redusere sykefravær med 20 % på nasjonalt nivå (fra ca. 7 % i 2001 til 5.6 %)
- b) Øke sysselsettingen for folk med redusert funksjonsevne, bl.a. hindre utstøting av egne ansatte, og åpne for arbeidstrening av personer som NAV har avklart.
- c) Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneders lengre yrkesaktivitet for seniorer i forhold til 2009. Ordlyden i delmålet er endret for å være i tråd med ordlyden i pensjonsreformen. "Forventet avgangsalder skal økes..."

Det kom også en del presiseringer inn i avtalen:

- Den legger større fokus på forebygging og tilrettelegging.
- HMS vektlegges i større grad enn i tidligere avtaler. I avtalens hovedmål er begrepet "arbeidsmiljø" tatt inn, og verneombudene fikk en mer spesifikk rolle i forhold til IA i tidligere avtaler.
- Avtalen slår fast at arbeidsgiver og ansatte forplikter seg til systematisk samarbeid for å oppnå mer inkluderende arbeidsplasser, og hindre utstøting.
- Tillitsvalgte har fått en klarere og likeverdig rolle med arbeidsgiver mht IA-arbeidet.
- Det skal settes mål på virksomhetsnivå knyttet til delmål i avtalen.
- Ordningen med utvidet egenmelding i IA-bedrifter fortsetter.
- Normen for sykemeldinger skal være graderte sykemeldinger, ordningen med aktiv sykemelding går ut 1.7.2011.
- Det skal avholdes to møter i året i hver virksomhet som kun har IA på dagsorden.

- Partene og myndighetene skal rapportere om innsats og resultater til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd to ganger i året.

Dette viser at alle delmålene fra den første avtalen opprettholdes og tillegges like stor betydning. Den nye avtalen presiserer sterkere det overordnede målet og sammenhengen mellom delmålene. Samtidig har flere forfattere påpekt at disse målene er til dels motstridene (Hammer 2007; Solheim 2010). Dette betyr at oppfylging av ett delmål kan bety at det er vanskeligere å oppfylle andre. For eksempel er det vanskeligere å finne åpninger for å integrere de som ikke allerede er knyttet til arbeidslivet dersom en oppnår å redusere avgangen fra arbeidslivet gjennom mindre sykefravær, utstøting og høyere avgangsalder. Flere studier viser også at det hovedsakelig har vært fokus på delmål 1, dvs. sykefraværsarbeidet (Ose m.fl. 2009; Lie 2008). Det virker som om dette fremdeles kan være tilfelle. Dette kommer godt frem av et debattinnlegg i Aftenposten 29. mars, 2011, undertegnet alle partene i avtalen.

*”Godt samarbeid mellom Regjering og partene i arbeidslivet har vært helt avgjørende for å få på plass nye tiltak og avtaler. Alle har vi ansvar for, og interesse av, å redusere sykefraværet. Når tiltakene settes ut i livet, er det først og fremst samarbeidet lokalt som har betydning. Her spiller den enkelte arbeidstager, arbeidsgiver, lege og NAV-kontor hovedrollene. Det er på den enkelte arbeidsplass menneskene er, både de som blir syke og de som holder seg friske.*

*Det aller viktigste i IA-avtalen er derfor oppfølgingen på den enkelte arbeidsplass. Her spiller IA-rådene i fylkene en sentral pådriverrolle. Det som gjøres lokalt, rapporteres inn sentralt. Slik får vi læring og positiv aktivitet.*

*Mange arbeidsplasser har lyktes i å få ned sykefraværet. Vi må høste lærdom av det de har fått til. Det som går igjen, er ledere som bryr seg, godt samarbeid med de ansatte og systematisk innsats over lang tid med å forebygge sykefravær og å følge opp de som blir syke.”<sup>1</sup>*

Sitatet sier oss flere ting om IA-avtalen. For det første at det er en omforent satsing og utad en stor enighet mellom Regjeringen og de sentrale partene om avtalens betydning. Det som også er klart, er at det er det lokale arbeidet, på den enkelte arbeidsplass som ses som avgjørende for gjennomføringen av avtalens intensjoner. Det tredje er at det stadig i 2011 først og fremst er fokus på avtalens delmål 1: sykefraværet. Protokollen til IA-avtalen handler da også i all hovedsak om oppfølging av sykefravær, om å korte ned sykefravær og forholdsvis lite om forebygging. Det meste handler om oppfølging av sykemeldte og opplæring av sykemelderne.

---

<sup>1</sup> Hanne Bjurstrøm, Arbeidsminister, Roar Flåthen, leder i LO, Tor Eugen Kvalheim, leder i Unio, Knut Aarbakke, leder i Akademikerne, John. G. Bernander, administrerende direktør NHO, Vibeke Hammer Madsen, administrerende direktør i HSH, Lars Haukaas, administrerende direktør i Spekter, Rigmor Aasrud, fornyings- og administrasjonsminister, Sigrun Vågeng, administrerende direktør i KS.

## 4. Organiseringen av IA-arbeidet

Det er tatt ulike organisatoriske grep for å iverksette IA-arbeidet. Et helt overordnet fenomen er at hele avtalen nå vektlegger at arbeidet skal foregå på det laveste organisatoriske nivået, den enkelte arbeidsplass. Samtidig er det opprettet overordnede organ som skal følge opp det lokale arbeidet.

### 4.1 Sentrale styringsorgan

#### *Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd*

Rådet er partssammensatt og under ledelse av arbeidsministeren. Rådet har ansvar for oppfølging av IA-avtalen på nasjonalt nivå.

#### *Oppfølgingsgruppe for IA-avtalen*

Dette er en partssammensatt oppfølgingsgruppe for IA-avtalen som har ansvaret for den løpende oppfølgingen av IA-avtalen og for å forberede drøftingene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Det følger opp de fylkesvise IA-rådene, sikrer innsamling av rapporter om IA-innsats og resultater fra disse og oversender rapport til Arbeids- og pensjonspolitisk råd. Gruppen arrangerer også felles samlinger for IA-rådene og nasjonale IA-konferanser.

#### *Fylkesvise IA-råd*

De fylkesvise IA-rådene er bindeleddet mellom de sentrale partene og virksomhetene lokalt. IA-rådene har vært noe ulikt organisert, men intensjonen er at deltakere skal være fra alle organisasjonene som har undertegnet intensjonsavtalen, myndighetene representert ved Arbeidstilsynet, leder for NAV i fylket og Arbeidslivssenteret.

IA-rådene skal drøfte og gjennomføre felles og prioritert innsats mot virksomheter og bransjer i fylket. IA-rådene skal utarbeide handlingsplaner, med mål, aktiviteter, fremdriftsplaner og arbeidsfordeling. Disse handlingsplanene skal danne grunnlaget for halvårlige rapporteringer til Oppfølgingsgruppen.

Staten har også fulgt opp med arbeidslivssentrene som er en organisatorisk nyskapning som ressurs og pådriver i arbeidet.

### 4.2 Arbeidslivssentrene

I alle fylker er det etablert arbeidslivssentre. Sentrene er underlagt Fylkesnivået i NAV (NAV Fylke) og rapporterer til disse. Sentrene har en koordineringsrolle i forhold til resten av NAV. Sentrene skal være en uavhengig part i IA-arbeidet, dvs. at de skal gi råd til begge parter, både arbeidstakere og arbeidsgivere. Sentrene skal gi råd og veiledning overfor virksomhetene og er bindeledd mellom NAV og bedriftene. De har ansvar for og behandler søknader om enkelte økonomiske støtteordninger (tilretteleggingstilskudd, IA-plasser, BHT-refusjon). Når en bedrift undertegner en IA-avtale får bedriften også en kontaktperson ved Arbeidslivssentret.



Evalueringer viser at det er store variasjoner mht hvordan arbeidslivssentrene fungerer (Ose m.fl. 2009). Ose m.fl. (2009:5) foreslår at *”NAV arbeidslivssentrene bør ha en mer overordnet organisering, det er stor variasjon regionalt, noe som synes uhensiktsmessig”* En intern evaluering i NAV fra 2011, er generelt kritisk til Arbeidslivssentrenes organisering og effektivitet (Aftenposten 15. mai 2011). Etter inngåelsen av den nye IA-avtalen er det blitt opprettet en nasjonal koordineringsenhet for Arbeidslivssentrene i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Denne har det faglige ansvaret for å utvikle sentrene til en enhetlig, nasjonal tjeneste.

### **4.3 Organiseringen av IA-arbeidet i virksomhetene**

I flg. Ose m.fl. (2009) blir IA-arbeidet i de enkelte virksomhetene hovedsakelig organisert som en planmodell. Dvs. at kunnskapen om IA og det operative ansvaret for IA legges til en stabsfunksjon og ikke i linja. Ofte er det en person som får tittelen som IA-ansvarlig og som ikke har lederansvar, men er tilknyttet personalavdelingen i rådgiverstilling. Dette er forskjellig fra måten IA- arbeidet organiseres på i privat sektor. Her er det store forskjeller mellom bedrifter, men generelt er det en mer pragmatisk modell. Ansvaret blir lagt i en engasjert linjeledelse, og med godt samarbeid med tillitsvalgt og hovedverneombud.

Ulempene ved modellen de finner i offentlig sektor (Ose m.fl. 2009) beskrives som at når det ikke er linjeledelsen som har ansvaret, blir engasjementet fra linjelederne dårlig. Ved at det er en person sentralt i stab som har ansvaret, blir alt for mye avhengig av denne personens engasjement og tilstedeværelse.

En undersøkelse gjennomført for FAD blant ledere i det statlige tariffområdet i 2009 viste at færre ledere var kjent med avtalen i 2009 enn i 2006 da en tilsvarende undersøkelse ble gjennomført (Synnovate 2009 referert i Tjenestemannsbladet, april 2010). Færre ledere (39 %) mente at de kjente IA-avtalen godt i 2009, enn i 2006 (53 %). Flere sa at de ikke kjente til sykefraværet i egen virksomhet i 2009 enn i 2006. Færre ledere sa at de hadde en skriftlig plan for å få redusert sykefraværet i 2009 enn i 2006. Færre (36 %) enn i 2006 (44 %) har skriftlige, konkrete planer for å ansette flere med redusert funksjonsevne. I 2009 sa 10 % flere av lederne at de hadde gjennomført konkrete tiltak for å øke den reelle pensjonsalderen. Dette er da også det området hvor IA-avtalens intensjon anses for å være best oppfylt. Avgangsalderen har steget i IA-avtalens løpetid.

### **4.4 Tillitsvalgtapparatet og verneapparatet**

IA-arbeidet springer ut av en avtale mellom partene i arbeidslivet. Iverksettingen har da også i all hovedsak vært knyttet opp mot partene i avtalen. Det vil si at det først og fremst har vært ledelsen og de tillitsvalgte som har vært involvert i den enkelte virksomhets avtaler og oppfølging. Hvilke elementer i virksomhetenes IA-arbeid som er del av virksomhetens HMS-arbeid har ikke vært avklart, og våre intervjuer tyder på at mange steder har verneombudsrollen vært perifer i forhold til arbeidet med å oppnå IA-avtalens mål. HMS-arbeidet, med arbeidsmiljøkartlegginger og handlingsplaner, er blitt sett på som rent forebyggende, mens arbeidsmiljøforårsaket sykefravær er blitt sett på som et forhold

for ledelse og tillitsvalgte når sykemeldte skal tilbake i jobb og arbeidsplassene evt. legges til rette.

Som tidligere nevnt forsøker den nye IA-avtalen å tydeliggjøre verneombudenes rolle og arbeidsmiljøets betydning. Dette kommer til uttrykk i det overordnede målet som er formulert som følger: ...”Å forebygge og redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet, samt hindre utstøting og frafall i arbeidslivet.”

Arbeids- og inkluderingsminister Hanne Bjurstrøm understreket også betydningen av koblingen mellom IA-arbeid og HMS-arbeid i sin innledning på LOs IA-konferanse på Sørmarka i mars 2010. Hun uttrykte seg slik: ...”Det er nå arbeidet begynner, fordi det er så mange elementer som krever et nært og tett samarbeid med tillitsvalgte og HMS-ansvarlige” (Tjenestemannsbladet, mars 2010 s. 18).

LO-sekretær Trine Lise Sundnes sa på samme konferanse at “... vi tillitsvalgte må også oppfylle vårt medansvar og jobbe for målet om inkludering.” I tillegg ble også ledernes og vernetjenestens roller trukket frem: ”... dette innebærer et nært samarbeid mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen” (Tjenestemannsbladet, mars 2010 s. 18).

Vi har nå beskrevet generelle forhold ved IA-avtalen, den overordnede organiseringen av IA-arbeidet og virkemidler som tas i bruk. Dette er viktige rammevilkår for å forstå hvordan virksomhetene jobber. I det følgende skal vi presentere undersøkelsen i de statlige virksomhetene.

## 5. Utvalg og metode

### 5.1 Utvalg av virksomheter

Statlige virksomheter er store og ofte komplekse organisasjoner, og de er av ulik størrelse og er ulikt organisert. Vi har ønsket å studere IA-arbeidet i disse virksomhetene ut ifra det regionale nivået, og vår region er Hedmark og Oppland. I det følgende skal vi gi en kort presentasjon av de seks virksomhetene som er med i undersøkelsen:

#### *Forsvaret Jørstadmoen*

På tidspunktet for vårt intervju var det 294 ansatte tilknyttet Forsvarets kontroll, kompetanse og informasjonstjeneste (FKKIS). I enheten totalt inkludert de som er utestasjonert er det ca. 1400 personer. På Jørstadmoen er det ca. 350 ansatte – av disse er ca. 70 % militært ansatte. Av de ansatte er 5 % (32) kvinner. Blant de sivilt ansatte er 16 % kvinner. Det er 39 personer med lederansvar - bare 1 av disse er kvinner. Gjennomsnittsalderen er 35 år. 128 er under 30 og 166 er over 50 år. Turnover er veldig liten. Bare 5 personer sluttet siste år. Militært og sivilt ansatte har ulike rettigheter.

#### *Fylkesmannen i Oppland*

Det er 142 ansatte, 69 menn og 73 kvinner. Embetet har 5 avdelinger og en samordnings- og beredskapsstab. Det er 13 ledere, to på toppen, (1 kvinne), og 6 på mellomnivå (1 kvinne), 7 på lavere nivå (4 kvinner). Administrasjonsavdelingen har 25 ansatte. Administrasjonssjefen er øverste leder på IA-området. Gjennomsnittsalderen var 48 år. 70 ansatte var over 50, 3 under 30. Ca. 10-15 slutter i året. De eldste går av med pensjon, de yngste går over til andre jobber.

#### *Vestoppland fengsel*

Det er 36 ansatte, 34 i faste stillinger. 23 menn og 11 kvinner. 5 har lederfunksjoner. Alle disse er menn. I 2004 var det 18 stillingshjempler. Siden da er Gjøvik slått sammen med Valdres fengsel. Gjennomsnittsalderen er 44 år. 3 er under 30 og 9 er over 50 år. Det er først og fremst de yngste og eldste som slutter. De yngre blir ferdige med pliktårstjenesten, og de fleste eldre går av med pensjon.

#### *Jernbaneverket Bane Øst (Hamar)*

Inndelingen i Bane Øst, Vest og Nord kom i 2010. Bortsett fra stabsfunksjoner og sentrale enheter er Jernbaneverket inndelt i tre funksjonsområder; Banedivisjonen. Trafikk og markedsdivisjonen og Utbyggingsdivisjonen. Det er 3500 ansatte totalt i Jernbaneverket. Bane Øst har 692 ansatte. Bane Øst har ansvaret for størstedelen av Jernbanenettet i Østlandsområdet. Ved kontoret på Hamar, som har ansvar for 1/3 av Bane Øst, er det 63 personer (inntil nylig 70) inkludert 16 lærlinger. Det er totalt 3 kvinner. Gjennomsnittsalderen er 53-54 år.

#### *NAV Oppland*

NAV fylke ble etablert i 2006. Det er 25 NAV-kontor i Oppland. Det er 5 store kontor: Østre og Vestre Toten, Hadeland (Lunner og Gran), Gjøvik og Lillehammer. I Nord-Gudbrandsdalen og i Valdres har de dannet en regionmodell, men det er selvstendige kontor

i kommunene som tilhører disse regionene. NAV-kontorene består av både statlige og kommunalt ansatte. Dette betyr at det er til dels ulike personalpolitikk og ulike typer pensjonsavtaler for de to gruppene. Hvert NAV-kontor har en leder, enten statlig eller kommunalt tilsatt, og denne er leder for både de kommunalt og de statlige ansatte. Det er 404 ansatte totalt i NAV Oppland. 302 av disse er kvinner. Det er 35 personer med lederoppgaver, 10 på toppnivå. Av disse er det 6 kvinner og 4 menn. Gjennomsnittsalderen er 47 år. 16 var under 30 og 162 over 50 år. De over 50 år har ulike typer pensjonsavtaler. Disse er knyttet til tidligere ansettelse i hhv arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten. Formell pensjonsalder er 67 år. 60 har sluttet det siste året. Det har først og fremst vært de yngste og de som har hatt midlertidige ansettelse.

### ***Statens Vegvesen region øst***

Statens Vegvesen har 6000 ansatte i hele landet. Region Øst har 10 avdelinger eller enheter. 5 av disse er avdelinger i de fem fylkene i regionen. Det er 25 lokale trafikkstasjoner under disse igjen. Regionkontoret ble plassert på Lillehammer i 2003. I Region Øst er det 1453 ansatte. 530 av disse er kvinner. Det er totalt 105 ledere, 11 på toppnivå (5 kvinner), 58 på mellomnivå (20 kvinner), 36 på lavere nivåer (11 kvinner). Gjennomsnittsalderen er ca. 50 år. Mellom 50 og 70 ansatte slutter i løpet av et år. Det er først og fremst de eldste og de yngste som slutter. De sistnevnte bygger opp sin karriere og går over i ny jobb.

## **5.2 Utvalg av informanter**

Vi ønsket i utgangspunktet å intervju en representant for ledelsen og en for de ansatte i de utvalgte virksomhetene. Det var et ønske fra vår side å få informanter som var tett på IA-arbeidet i virksomhetene, og som hadde kjennskap til hvordan dette arbeidet hadde foregått over litt tid.

Vi var også opptatt av at det er nær sammenheng mellom HMS-arbeid og IA-arbeid, og at (hoved)verneombuda kunne være viktige informanter i tillegg til tillitsvalgte. For å komme i kontakt med mulige informanter i virksomhetene, fikk vi navnene på tillitsvalgt gjennom vår styringsgruppe. Gjennom disse fikk vi vite hvem som var aktuelle informanter i virksomhetenes ledelse.

Siden vi vurderte det som viktig å få både verneombudene og de tillitsvalgtes roller i IA belyst, gjorde vi forsøk på å få intervju med begge disse, men av ulike grunner fikk vi dette til bare i en av virksomhetene. De ansatte synspunkter er således i hovedsak representert av hovedverneombudene.

Representantene for ledelsen hadde følgende stillinger på det tidspunkt vi intervjuet dem:

- HMS-koordinator
- Assisterende leder
- Administrasjonssjef
- Leder for administrasjonsavdelingen
- Leder for personalavdelingen/HMS
- Leder for personalavdelingen

Representantene for de ansatte hadde følgende stillinger:

- Hovedverneombud
- Hovedverneombud
- Hovedverneombud
- Hovedverneombud
- Hovedtillitsvalgt
- Hovedtillitsvalgt og hovedverneombud

### **5.3 Metode og gjennomføring av intervjuene**

Vi hadde utarbeidet en intervjuguide som inneholdt temaene vi ønsket å ta opp, samt formulert spørsmål under disse. Første del av intervjuguiden var faktspørsmål om virksomheten (vedlegg 1). Vi ba informantene om å fylle ut dette enten i forkant eller etterkant av intervjuet. Intervjuguiden (vedlegg 2) inneholdt forøvrig følgende tema:

- Beskrivelse av omstilling og endring i bedriften
- Status for de tre delmålene i IA-arbeidet
- Vurdering av IA-arbeidet
- IA-arbeid framover

I intervjusituasjonen inviterte vi informantene til å snakke relativt fritt om de ulike temaene. På denne måten fungerte spørsmålene i intervjuguiden mer som en sjekklister for intervjuerne.

Vi var to forskere til stede i alle intervjuene. Arbeidsfordelingen varierte litt fra intervju til intervju. I de første intervjuene stilte vi spørsmål om hverandre og fulgte opp hverandres spørsmål. Men etter hvert fant vi det mer hensiktsmessig å fordele intervjuet temamessig slik at en av oss tok ansvar for den delen som gikk på omstillingsprosesser og organisering av IA-arbeidet, mens den andre hadde ansvar for tema som var knyttet spesielt opp til delmålene i IA-avtalen og vurderingen av IA-arbeidet i egen virksomhet.

De fleste intervjuene ble tatt opp på bånd og transkriberte i etterkant. Siden dette var svært arbeidskrevende og vi hadde knappe ressurser, fant vi det etter hvert mer hensiktsmessig å notere underveis i intervjuet. Dette vurderte vi som forsvarlig siden vi var to til stede på alle intervjuene.

Intervjuene varte fra 45 minutter til 2 timer avhengig av hvor god tid informanten hadde og hvor mye informanten hadde å fortelle. Informantene fikk selv være med å bestemme hvor intervjuet skulle foregå, og de ble med et par unntak gjennomført på arbeidsplassen til informantene. To av representantene for de ansatte foretrakk å komme til Høgskolen i Lillehammer som er vår arbeidsplass.

For oss var det nyttig å få komme til arbeidsplassen der våre informanter jobbet. Det ga oss et lite innblikk i hva slags virksomheter dette var, og hvilke arbeidsforhold de arbeidet under.

## 5.4 Refleksjon over utvalget av virksomheter og informanter

Utgangspunktet for utvalget av statlige virksomheter som ble foretatt i 2004-undersøkelsen, var et ønske en spredning i typer statlige virksomheter, og vi ønsket å fokusere på det regionale nivået i virksomhetene. Felles for det regionale nivået i alle virksomhetene, er at de er underlagt et sentralt nivå. Men hva dette betyr kan variere mellom virksomhetene. I mange statlige virksomheter er det regionale nivået et mellomnivå mellom statlig nivå og kommunene, og dette mellomnivået finnes i hvert fylke. Et eksempel på dette er NAV og fylkesmannen. Andre virksomheter er inndelt i regionale enheter som omfatter flere fylker, og kanskje heller ikke følger fylkesgrensene. Eksempler på dette er Statens Vegvesen og Jernbaneverket. Forsvaret Jørstadmoen og Vestoppland fengsel er eksempler på virksomheter som er underlagt statlig styring, men som ikke skal betjene en bestemt region. Heller er dette selvstendige enheter under statlig styring.

Ut ifra at virksomhetene har så ulik organisering, vil IA-arbeidet bli organisert forskjellig, og det regionale nivået sin funksjon i dette arbeidet vil måtte være ulik. Når vi intervjuet representanter for ledelsen og ansatte på regionalt nivå i virksomhetene, innebar det at de hadde litt forskjellige funksjoner i dette arbeidet i sin organisasjon. Noen ville være direkte involvert i IA-arbeid rettet mot de ansatte, mens andre ville ha sin hovedfunksjon i å legge til rette for IA-arbeid, sørge for å få på plass rutiner, sørge for kompetanseoppbygging på dette feltet, og at lederne fikk opplæring til å utføre sine oppgaver. Men uansett var alle disse informantene sentrale i arbeidet med IA i sine organisasjoner, og ville dermed også ha noe innblikk i hvordan det fungerer i organisasjonen på ulike nivåer. Dette er imidlertid store organisasjoner som ikke bare har flere nivåer, men avdelinger som er geografisk spredt.

Vi vil understreke at våre funn er basert på et begrenset datamateriale fra seks statlige virksomheter. Vi kan ikke generalisere våre funn til alle statlige virksomheter, og vi kan heller ikke generalisere våre funn til å gjelde alle deler i de statlige virksomheter vi har studert. Et kjennetegn ved disse virksomhetene er nettopp at de er omfattende organisasjoner. De har mange enheter eller avdelinger og disse er ofte geografisk spredt. Det som gjelder ved en avdeling eller på et nivå trenger ikke være gjenkjennelig for de som arbeider ved andre avdelinger.

Våre informanter gir oss et overordnet blikk på IA-arbeidet i virksomheten, men det er variabelt hvor mye kjennskap de har til IA-arbeidet utover egen enhet. Men de fleste hadde kunnskap om hvordan IA-arbeidet fungerte utover sin egen enhet. Vi mener derfor det er grunn til å tro at vi har fanget opp erfaringer og gir et situasjonsbilde som er gjenkjennbart for mange i disse organisasjonene, og at vår undersøkelse gir et innblikk i variasjoner, likheter og forskjeller i IA-arbeidet i statlige virksomheter.

## 6. Omstilling og IA-avtalen 2010

Virksomhetene i undersøkelsen i 2010 er begrenset til forvaltningsenheter, hvor staten er juridisk subjekt. Man kan si at de tilhører det som stadig anses for å være statens kjerneoppgaver. De er ikke del av det som de siste tiårs reformbølge kan kalles ”den nye staten”. De er ikke skilt ut som særlovsselskaper, statsforetak, eller statsaksjeselskap. De eksemplifiserer likevel deler av ”den nye staten” ved at de også er berørt av de nye ledelsesstyrings- og organisatoriske trendene som har berørt hele sektoren. Og de er heller ikke unndratt et stort omstillingspress som i noen tilfeller innebærer nedbemanning og omstruktureringer.

**Jernbaneverket** hadde hatt nedbemanning i perioden etter den forrige undersøkelsen. Dette hang sammen med en type omstilling av offentlig sektor med utskilling av driftsoppgaver til selvstendige selskaper som må konkurrere med private. Oppgaver skulle ut på anbud. Med regjeringsskiftet i 2006 begynte man å ansette igjen, ta folk tilbake. Det har ikke vært nedbemanning etter 2005, men det er stadig nye endringer. Våre informanter sier at folk fra å tro på en trygg arbeidsplass – nå tror de at det skal lite til å miste jobben. Det er stadig diskusjoner om organisasjonen. Det har også skjedd mye positivt: Det rapporteres at informasjonsrutiner og sikkerhetsarbeid har bedret seg. Det er mer kompetanseutvikling generelt og god lederopplæring.

Jernbaneverket omtales i dag som en virksomhet i medvind. De har mer ressurser enn de har kapasitet til å bruke. På møtene går nå diskusjonen på hva de skal bruke ressursene til i motsetning til tidligere der fokus i diskusjonene var hva de skulle skjære ned på.

I **Statens Vegvesen** var den siste store omstillingen i 2003. Utskilling og anbud på driftsoppgavene var modellen også her. I 2010 hadde det vært en ny omstilling, men av mindre omfang. Det samles ressurser fra regionene i landsdekkende enheter, for eksempel IT-tjenester. Det var også noe reorganisering av regionområdene. Dette innebar ingen nedbemanning eller flytting.

I **Vestoppland fengsel** har man hatt samme utvikling som ellers i etaten. De har gjennomgått store reformer i metodikk og organisasjon over flere år. De ansatte opplevde nå usikkerhet i forhold til arbeidsplassene, og de var inne i en omstrukturingsprosess hvor de har lite informasjon og innflytelse. Dette skaper usikkerhet og koplet på ressursknapphet medførte dette til store belastninger på de ansatte.

**NAV** er en ny organisasjon siden den forrige undersøkelsen i 2004. Aetat er blitt inkludert i NAV. NAV Oppland har naturlig nok vært i stor omstilling i denne perioden. Omstillingen har hatt omkostninger, bl.a. har slitasjen på de ansatte vært stor, og fokus på IA har vært forsømt. IA arbeidet har derfor ligget nede. Det kom et pålegg om arbeidsmiljøforhold fra Arbeidstilsynet i 2009, og etter det har IA-arbeidet tatt seg opp.

**Fylkesmennene** fikk i 2004 lagt til embetet Statens utdanningskontor og Helse- og sosialavdelingen (Fylkeslegen). Fylkesmannsembetet vedtok en nedbemanning på 5-7 % i 2006. Dette skulle skje ved naturlig avgang. I 2009 var det en intern organisasjonsendring med nedlegging og oppretting av avdelinger, og omfordeling av fagkompetanse. Det har

vært endringer i oppgaver, og mengde oppgaver, mer tilsyn og kontrollfunksjoner. Det var til dels stor uro rundt dette, og det rapporteres slitasje på medarbeiderne med nye og flere arbeidsoppgaver og stort arbeidspress.

**Forsvaret** har vært i konstant omstilling siden 1995, også tidvis med store nedbemanninger. Den største omstillingen var i 2000. I 2010 er de inne i en ny omstilling i forbindelse med at generalinspektøren som styrer all informasjon, kommunikasjon og datasystemet, blir flyttet til Jørstadmoen. For en del av de ansatte medfører dette store endringer i arbeidssituasjonen, og noen får et større ansvarsområde. Selv om de ansatte har lært seg å leve med omstillinger, kan dette for noen være en ekstra belastning, og eldre arbeidstakere kan føle sin tilværelse truet. Noe som gjør det vanskelig å håndtere omstillingene har vært at de har ikke tatt bort oppgavene, men de fjerner ressurser. Dette betyr at hverdagen blir travlere for folk.

Oppsummert kan vi si at nye og flere oppgaver, for lite opplæring og for stramme rammer, for få ressurser, press på de ansatte, mer strømlinjeforming, mer fokus på effektivitet og styring, gjennomgående formuleres av våre informanter. Vi får ytringer om hvordan ansatte i virksomhetene opplever arbeidssituasjonen:

*”Vi mister oppgaver og får nye uten at vi får anledning til å utføre dem”*

*”Det er hele tiden krav til å gjøre mer, med mindre penger”*

*”Mer stress. Folk klager mer.”*

*”Det er blitt et stort arbeidspress – ikke tid til en kopp kaffe. Ikke nok ressurser. Det er også blitt vanskeligere å få ressurser”*

*”Større krav til effektivitet – dette styres både når det gjelder hoder og penger”*

*”Rammefaktorene er snevre – en ønsker å gjøre mye mer enn det en har mulighet til å klare innenfor rammene. Det er frustrerende!”*

Tidligere opplevelser av nedbemanninger, oppsigelser og andre store endringer med betydninger for den enkelte skaper historier som preger oppfatningene av arbeidsplassen, for eksempel opplevelsen av trygghet:

*”Nå er vi relativt trygge, men tryggheten vil nok ikke vare lenge. Med ny regjering blir det nok nedskjæringer i offentlig sektor.”*

*”Arbeidstakere bruker mye energi på å lure på hvordan fremtiden blir og det er jo ikke noe positivt for arbeidsmiljøet!”*

Arbeidspress som forklaring på høyt sykefraværet blir også poengtert av en av informantene:

*”Harde krav og små ressurser har skviset alt... Noe kan være i det at folk har et veldig arbeidspress... Det er på en måte begrenset hvor langt en kan tøye strikken”.*

Disse ytringene kommer fra både tillitsvalgte/verneombudsinformanter og representanter for ledelsen tyder på at de opplever at omstillingene fører til mer usikkerhet og medfører tilleggsoppgaver, arbeidspress og arbeidsmiljøproblemer. Det virker som om det formelle



rundt omstillingsarbeidet stort sett er ivaretatt, med prosess og deltakelse fra ansattes representanter. Dette tyder på at selv om det er forskjeller mellom virksomhetene mht grad og omfang av endringer, er det i det store og hele et kontinuerlig omstillingsarbeid som kan oppleves belastende, og som oppfattes slik også oppover i hierarkiet.

Når vi ikke finner systematiske forskjeller i måten ledere og ansattes representanter beskriver omstillingene og konsekvensene av disse, kan en grunn til dette være at våre lederinformanter jobber relativt tett på de ansatte, og deler og forstår deres opplevelse. En annen grunn at representantene for ledelsen er selv ansatte i virksomheter som i stor grad blir styrt fra sentralt hold. Ledere i statlige virksomheter på regionalt nivå kan bare i begrenset grad påvirke endringsprosessene.

To hovedkonklusjoner i undersøkelsen 2004 var at de fleste virksomhetene var preget av mye nedbemanning, og at produktivitets- og effektivitets mål vant over inkluderingsmål (IA). Noen hovedkonklusjoner fra undersøkelsen 2010 er at virksomhetene stadig er preget av omstillinger og endringer, at det er gjennomgående et økt arbeidspress og for små ressurser til å utføre oppgavene. Det virker som om IA-arbeidet har ligget nede steder hvor det har vært spesielt store omstillinger (NAV), men at det har tatt seg opp de siste åra hos alle.

## 7. Organiseringen av IA-arbeidet

Alle virksomhetene hadde inngått, eller var i ferd med å inngå ny IA-avtale på det tidspunkt vi gjennomførte våre intervjuer. Virksomhetene i vår studie er alle tilknyttet NAV-Arbeidslivssenteret Oppland, bortsett fra en som er tilknyttet NAV-Arbeidslivssenteret Hedmark. Alle virksomhetene hadde kontaktpersoner hos sitt Arbeidslivssenter. Alle hadde også tilknytning til en Bedriftshelsetjeneste (BHT), men det varierte noe i hvilken grad BHT ble trukket inn i IA-arbeidet,

De fleste informantene våre sier at det nå er blitt flere muligheter i IA-systemet, flere tilskuddsordninger og mer kontakt med NAV enn før. Arbeidslivssenteret gjennomfører regionale kurs (dagskonferanser) for IA-bedriftene om ulike sentrale tema. Dette er dagskonferanser, for eksempel om seniorpolitikk, virkemidler i IA-avtalen, arbeid og psykisk helse, osv.

### 7.1 Forankring og systematikk

Det virker som om det gjennomgående er mer systematikk i HMS-arbeidet og IA arbeidet nå enn tidligere, blant annet ved utvikling av skjermbaserte oppfølgingsrutiner (data-systemer). Noen har gjennomført dette etter pålegg fra Arbeidstilsynet. Dette oppfattes gjennomgående som gode hjelpemidler av våre informanter. Ikke alle, men de fleste virksomhetene hadde fått på plass skjermbasert oppfølgingssystem. Eksemplet fra Vestoppland fengsel viser hvordan disse kan fungere: De har en lønns- og fraværliste som har en IA-modul. I denne legges all informasjon inn og også rutiner for oppfølging. For eksempel når en blir sykemeldt får de hele tiden beskjed om hva som skal gjøres og når. Gjøremålene kvitteres så ut. Informantene uttrykte at det var et veldig godt hjelpemiddel. Det gjør at en ikke trenger så mye opplæring og en vet hvor en finner informasjon og ting blir dokumentert.

Våre informanter var opptatt av at IA-arbeidet skal forankres hos den lokale ledelsen, at IA-arbeidet skal ligge i linja. Det overordnede ansvaret er imidlertid lagt til sentrale funksjoner som HR-ledere, administrasjonsledere, og evt. delegert til HMS-koordinatorer, rådgivere eller lignende. Dette stemmer med konklusjonene til Ose, mfl. (2009:269) om at offentlige virksomheter organiserte IA aktivitetene i samsvar med den modellen de kaller planmodellen. Dette er en administrativt inspirert endringsmodell der endringsprosessen preges av formalisering og planstrukturer, gjerne i form av håndbøker og etablering av informasjonssystemer. Det operative ansvaret for IA samles i stabsfunksjoner i stedet for i linja. Det er gjerne en person som benevnes som "Virksomhetens IA-ansvarlige". Resultatet var at linjelederne ikke engasjerte seg tilstrekkelig.

IA-saker drøftes i arbeidsmiljøutvalget eller samarbeidsutvalget. Det må imidlertid sies at ikke alle virksomhetene inntil nylig har hatt fungerende organer av denne typen, men dette ble nå ivaretatt. Hovedtillitsvalgte og hovedverneombud er tillagt roller på arbeidstakersida. Samtidig understreker alle informantene betydningen av at det er helt nede på det lokale nivå at ansvaret skal være og arbeidet skal skje, og at en fare ved for stort ansvar og

forankring hos en sentral person i ledelsens stab, er at dette som regel fungerer bra når de som har disse rollene også er ildsjeler i IA-arbeidet. Dette gjør kontinuiteten sårbar.

Alle virksomhetene gjennomførte arbeidsmiljø/HMS kartlegginger med litt ulike mellomrom. Noen hadde fått pålegg av Arbeidstilsynet om å gjennomføre slike. Det er jo et tegn på at ikke alt har vært på skinner mht arbeidsmiljø og HMS-arbeidet i virksomhetene i perioder.

## 7.2 Tillitsvalgtapparatet og verneapparatet

Verneombudene og tillitsvalgte har ulike funksjoner, og dette har vært noe kompliserende mht IA-arbeidet. Verneombudene er koplet på HMS-arbeidet, og først og fremst til forebyggingsarbeid når det gjelder IA. Det vanligste er at det er tillitsvalgte som koples inn i personalsaker, som ofte er oppfølging av sykemeldte og som regelmessig møter ledelsen. Men flere av virksomhetene opplever nå at det er viktig at begge funksjonene trekkes med i IA og også HMS-arbeidet. Som en informant uttrykte det:

*”Det har vært litt sånn diskusjon om å skille hvilke saker som skal opp i henhold til arbeidsmiljøloven og hvilke det er som skal opp i hovedavtalen og hva som skal være i det og det møtet. ...Så der har vi nok vært litt pragmatiske og satt opp saker i begge sammenhenger...Men hvor sakene skal besluttes er klart”.*

Våre informanter har en klar oppfatning av at samarbeidet mellom de to tillitsvalgt-funksjonene er viktig, og at det er mer fokus på de to funksjonenes arbeidsområder. Samtidig så sies det at det kan være vanskelig å gå opp arbeidsdelingen dem i mellom. Flere har nå felles møter om IA-saker, blant annet tas slike saker opp i Samarbeidsutvalg, hvor begge tillitsvalgte møter. Alle virksomhetene hadde nå fungerende Arbeidsmiljøutvalg eller Samarbeidsutvalg.

Bare unntaksvis frikjøpes de tillitsvalgte slik at de opplever at de har tilstrekkelig tid til oppgavene. For flere bemerkes det at tillitsvalgtarbeidet og vernearbeidet er tilleggsoppgaver som gis for lite tid. Det er ting som må gjøres i tillegg til de øvrige arbeidsoppgavene. Det blir lite tid i hverdagen og lite ressurser til f.eks. å dra på kurs.

## 7.3 Oppsummering

Alle virksomhetene i vår undersøkelse hadde inngått eller var i ferd med å inngå ny IA-avtale på tidspunktet for våre intervju. Følgende utsagn er typisk for oppfatningene av utviklingen mht IA-arbeidet:

*“Det er blitt mer fokus på IA-arbeidet nå. Har tro på at det har betydning at det er satt på agendaen. Det skjer en bevisstgjøring”*

IA-arbeidet er stadig i hovedsak organisert som en planmodell, det vil si lagt i stab, ikke i linja. Virksomhetene har som regel en ”IA-ansvarlig”. Det var imidlertid stor oppmerksomhet nå på betydningen av å få IA-arbeidet forankret ute hos linjeledelsen.

Gjennomgående var mye IA-rutiner nå lagt inn i skjermbaserte systemer, noe informantene mente gjorde arbeidet mer systematisk.

Det er mer fokus på rollene til både Verneombud og Tillitsvalgte i IA-arbeidet. Det virker som om begge involveres mer i arbeidet enn før, at HMS- og arbeidsmiljø koples opp mot det forebyggende arbeidet. Samtidig rapporterer mange at det er for lite tid til å drive tillitsvalgt/verneombudsarbeidet. Alle virksomhetene har Arbeidsmiljøutvalg eller Samarbeidsutvalg. Det varierer i hvilken grad IA-arbeid er sentrale tema i disse møtene.

Alle virksomhetene gjennomfører rutinemessig arbeidsmiljøkartlegginger. Noen av disse er kommet i gang etter pålegg fra Arbeidstilsynet.

## 8. IA-arbeidet i virksomhetene

I det følgende skal vi gi en beskrivelse av hvordan virksomhetene jobber med de tre delmålene i IA-avtalen. Først går vi inn på delmål 1 som handler om å redusere sykefraværet, deretter delmål 2 som omhandler inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne, og til slutt delmål 3 som omhandler hvordan en skal få eldre til å stå lenger i jobben. Når redegjørelsen for delmål 1 blir betydelig mer omfattende enn de to andre delmålene, er det en avspeiling av at det er her virksomhetene har lagt ned mest arbeid, og det var her de hadde mest å melde.

### 8.1 Arbeid med delmål 1: redusere sykefraværet

Her skal vi først gå kort inn på status for sykefraværet og hvordan arbeidet for å redusere sykefraværet foregår i virksomhetene. Deretter går vi inn på hvordan informantene vurderer sykefraværsarbeidet og hvilke forhold de opplever som flaskehals eller utfordringer for å få til en bedre oppfølging av de sykmeldte.

#### 8.1.1 Sykefravær-status

Nivået på sykefraværet i virksomhetene ved siste måling før intervjuet, varierer mellom 3-4 % til 11,3 %. Her er en kort oversikt over sykefraværsprosenten og utviklingen i sykefraværet i de ulike virksomhetene:

Fylkesmannen i Oppland:

- I perioden 2007-2010 gikk sykefraværet gradvis nedover fra 5,59 % i 2007 til 2,91 % i 2010. I 2011 var det en liten stigning til 3,39 %.. Ambisjon er å se 3-tallet. I forhold til andre fylkesmannsembeter ligger Oppland rundt gjennomsnittet.

NAV Oppland:

- I perioden 2008-11 har NAV Oppland ligget over landsgjennomsnittet. Det høyeste sykefraværet var 10,63 % i 2009, men det var store variasjoner mellom kontor og enkelte kontor var oppe i 20 %. I 2010 var det på 9,35 % og i 2011 7,7 %. Tallene gjelder her bare de statlig ansatte i Nav. Forklaringen på det høye sykefraværet knyttes til de store omstillingene i virksomheten. Den sentrale fylkesenheten har betydelig lavere sykefravær enn ved Nav-kontorene i kommunene. Målsetting fra direktoratet: 7 %.

Forsvaret Jørstadmoen:

- I 2010 var sykefraværet på 1,8 %, men har siden gått opp. Mål for sykefraværsarbeidet i Forsvaret generelt har vært 3,2 %. Vår enhet har aldri passert 3 %, men nå nærmet det seg dette nivået. Kvinner (sivilt ansatte) har høyere sykefravær enn menn. Økningen i sykefraværet forklares med omorganiseringen som har ført til at det blir større arbeidsbelastning og bruk av overtid har gått opp.

Statens vegvesen region øst:

- Sykefraværet på landsbasis i perioden 2005-2011 har vært på 4,8 %. Region øst har ligget høyt i forhold til andre regioner, men både her og nasjonalt har det har vært

en nedgående trend i sykefraværet. I 2010 var sykefraværet 5,1 % i 2010, og 5,4 % i 2011. Selv om sykefraværet ligger litt over landsgjennomsnittet, regnes det som godt nok. Enheter i Statens vegvesen med mer enn 6 % sykefravær blir fulgt opp spesielt.

#### Vestoppland fengsel:

- I perioden 2007 - 2009 har sykefraværet ligget over 20 %. I 2010 var det 16,78 % sykefravær, mens det var en nedgang til 6,66 % i 2011. Det høye sykefraværet blir forklart med at mye ikke-arbeidsrelatert sykefravær som alvorlig sykdom blant ansatte og i de ansattes familier har ført til høyt langtidsfravær. Dette gir store utslag når det ikke er så mange ansatte i virksomheten.

#### Jernbaneverket bane øst, Hamar:

- I 2005 var sykefraværet ved avdelingen 6,7 %, og siden har dette hatt en nedadgående tendens. I 2011 var sykefraværet her 3,4 %. Målet er å stabilisere sykefraværet ved avdelinga 3 % -nivået. Totalt for hele landet ligger sykefraværet i Jernbaneverket på 4,6 %.

Denne oversikten viser store variasjoner. I fire av virksomhetene er det en lav sykefraværsprosent, og her var det en fallende tendens. Det virket som om disse virksomhetene hadde en viss kontroll på sykefraværet og hadde klart å holde det relativt lavt over tid. Men to virksomheter (NAV og Vestoppland fengsel) hadde over tid ligget på et høyere nivå en ønskelig. I NAV hadde det ikke steget, men lå fortsatt på et høyere nivå enn det som hadde vært målsettingen. Det må bemerkes her at for NAV er dette gjennomsnittstall, og det er store variasjoner mellom de lokale kontorene. Ved Oppland fengsel var det et kraftig fall i sykefravær i 2011, men det er usikkert om dette er en varig nedgang.

Det kan her være på sin plass å spørre: Hva er sykefraværsprosenten et mål på? En av informantene var inne på at selv om de hadde høyt sykefravær, var de en inkluderende bedrift. Dette er en påminning om at høy eller lav sykefraværsprosent kan bety forskjellige ting. Her er det viktig å se litt nærmere på hva som er årsaker til høyt sykefravær. Det kan være ulike forklaringer: hardt arbeidspress, dårlig arbeidsmiljø med mer, men det kan også være at noen bedrifter har en arbeidsstokk som har dårlig helse, og som trenger å være sykmeldt innimellom for å klare å stå i jobb. Et ensidig fokus på sykefraværsprosenten kan føre til at virksomheter ikke vil rekruttere sårbare arbeidstakere, og det vil være på tvers av politiske målsettinger. Samtidig er det viktig at dette kan bli en unnskyldning for å ta fatt i høy sykefraværsprosent.

Av de to virksomheter som skiller seg ut med høyt sykefravær, hadde den ene virksomheten, NAV, vært gjennom en stor omstillingsprosess, og sykefraværet kan forklares med de belastninger dette har medført for de ansatte i form av usikkerhet, endring i arbeidsoppgaver etc. Men våre informanter la også vekt på at fokus på omstillingsprosessene hadde ført til at arbeidet med å følge opp de sykmeldte ikke hadde blitt prioritert. I den andre virksomheten, Vestoppland fengsel, har det vært jobbet med å få ned sykefraværet.

Det høye sykefraværet over tid forklares delvis med at de har vært igjennom omstillinger og dels med hardt arbeidspress og lite ressurser.

### 8.1.2 Hvordan forstå sykefraværet?

Det er mange og komplekse årsaker til at folk blir syke og at de blir borte fra arbeid. Sammenhengen mellom arbeidsrelaterte helseplager og sykefravær er vel dokumentert (Mehlum m.fl. 2006; Gravset 2010). Andre studier har pekt på at belastninger i den private livssituasjonen også kan spille en viktig rolle, spesielt for kvinner (Staland-Nyman m.fl. 2007; Østlund m.fl. 2004), og det kan være kombinasjoner av belastninger i jobben og i privatsfæren (Solheim 2011).

For en arbeidsgiver vil det kunne være nærliggende å rette søkelyset på potensielle faktorer på deres arbeidsplass som kan være sykdomsfremkallende og således påvirke sykefraværet. Mye gjøres for å sikre det fysiske arbeidsmiljøet i virksomheter. Sosiale årsaker til sykdom eller faktorer knyttet til arbeidsmiljøet er det litt vanskelig både å definere og sette fingeren på og å gjøre noe med. Flere av informantene er inne på at det kan være vanskelig å vite hva som er arbeidsrelatert fravær. I en virksomhet hadde de nettopp hatt en gjennomgang av dette:

*”Vi trodde ikke det var så mye arbeidsrelatert, men vi fant ut at det var mer enn vi hadde trodd. Men spørsmålene (på rapporteringsskjemaet) er formulert slik at de skriver det ikke.”*

Noen var inne på at de visste litt for lite om arbeidsrelatert sykefravær – at de kanskje ikke fanget det opp. Enkelte var eksplisitte på at det vanskeligste sykefraværet hadde sammenheng med konfliktfravær, dvs. uenighet mellom leder og ansatt eller mellom ansatte som medførte psykiske problemer:

*”Det kan være at noen rett og slett blir uvenner. At det er noen som nesten ikke tåler synet av hverandre... Løsningen har ofte vært å få noen til å begynne et annet sted, men det er ikke bestandig det er en god løsning. Så det er nok det vanskeligste, så det har vi slitt med da...”*

Informantene viser til at arbeidsmiljøundersøkelsene som legges til grunn for deler av sykefraværsarbeidet ikke alltid er gode og at spørsmålene ikke er formulert slik at de får den informasjonen de trenger i dette arbeidet. En annen ting er at disse kartleggingene gir et bilde av gjennomsnitt i store virksomheter, men fanger ofte ikke opp grupper eller enkeltpersoner som har det vanskelig: *”Slike kartlegginger er ikke alltid gode, for eksempel med % og gjennomsnitt. Det hjelper ikke den ene som sliter at de andre 13 sier de har det bra.”*

Enten sykefraværet skyldes privatlivet, vanlige epidemier, eller forhold på jobben, har fraværet konsekvenser for arbeidsgiver. Følgelig er det i arbeidsgivers interesse uansett å legge til rette for å få folk inn igjen i jobb. Våre data kan tyde på at arbeidsgivere i liten grad fanger opp psykososiale forhold ved jobben eller forhold i privatsfæren som kan være medvirkende til folks sykefravær. Men et par av våre informanter tok opp at for å forstå den enkeltes sykefravær (spesielt når diagnosen var muskel/skjelettplager eller psykiske

lidelser) var det viktig å se på totalsituasjonen til disse arbeidstakerne. Den ene av disse sa det slik:

*”Det er en utfordring å se hele mennesket. Det er ikke bare Hans Hansen som arbeidstaker, men han har også en familie, en fritid og aktiviteter på fritiden. Fallhøyden kan ha vært enorm uten at vi vet om det viss vi ikke stiller de rette spørsmålene. Det å skjønne vedkommende og det bildet som ligger bak er en kjempeutfordring.*

Den andre mente at det var viktig å jobbe med arbeidsmiljøet, men at det noen ganger var belastninger på hjemmefronten som spilte en vesentlig rolle. I slike tilfelle kan arbeidsplassen være behjelpelig med å skaffe nødvendig behandling, eller bidra til at de får annen hjelp om nødvendig. For at arbeidstakere skal åpne opp for slike årsaker, kreves det ledere som ser sine ansatte og som involvere seg og bryr seg. På den måten kan arbeidsplassen være et sted som kan støtte dem i en vanskelig periode, og et sted de vil ønske seg tilbake til fordi der blir de møtt med forståelse.

### **8.1.3 Interne forhold som påvirker sykefraværsarbeidet**

Det er vårt inntrykk at virksomhetene tar sykefraværsarbeidet på alvor. Mye godt arbeid har blitt gjort og gjøres, men det er mange utfordringer og mye som gjøres nedre. Både interne og eksterne forhold spiller inn her. Vi løfter her fram forhold som i vår undersøkelse synes å være spesielt sentrale med tanke på hvordan sykefraværsarbeidet fungerer.

#### *a) Rutiner og systemer for oppfølging*

Fem av virksomhetene sier de har på plass systemer for oppfølging av sykmeldte. Men det er variabelt hvordan det fungerer. På sentralt hold er det utarbeidet omfattende og detaljerte retningslinjene for sykefraværsarbeid i virksomhetene. Men det er en stor jobb å få rutiner og system på plass samt informere og lære opp alle i virksomheten som skal ha ansvar for dette oppfølgingssystemet. Vårt inntrykk er at arbeidet er mer systematisk nå enn før. Dette betyr at de har et system for å lage individuelle oppfølgingsplaner og for når samtaler og oppfølging skal skje. Som tidligere nevnt (s.22) beskriver noen at dette ligger inne på data slik at lederne blir minnet på dette – det er umulig å glemme det fordi det kommer opp automatisk som en påminnelse: *”Har alle planer og datoer for oppfølging inne i systemet – ikke en ting en kan glemme – og det gjøres!”*

Andre sier at de har det på data, og at de på regionalt nivå kan gå inn der og se om det har blitt laget oppfølgingsplan, om det har vært møter, om det finnes referat etc.. Men det at de har rutiner på plass betyr ikke at oppfølgingsarbeidet alle steder fungerte godt. Å få systemet på plass er bare en begynnelse. I noen av virksomhetene sier informantene at rutinene ikke har blitt fulgt opp så godt som ønskelig: *”Rutinene har ligget og slengt her og der – nå lages et kvalitetssystem hvor vi samler alle rutiner og prosedyrer på et sted.”*

I en virksomhet sies det at lederne forsøker å følge opp, men at det er mye usikkerhet. De mangler et støtteverktøy for lederne, når de bør ha samtaler etc. Denne virksomheten kan sies å være et eksempel på hvordan omstillingsprosesser har gjort det vanskelig å holde fokus på sykefraværsoppfølging. Noen informanter forklarer at selv om virksomheten har hatt IA-avtale i mange år, har IA-arbeidet ligget nede at på grunn av omstillingsarbeid.



Både leder og tillitsvalgt sier de ikke har vært flinke nok til oppfølging, men at arbeidet er tatt opp igjen siste året.

#### *b) Ledernes rolle og kompetanse*

Oppfølging av sjukmeldte stiller store krav til lederne. Ledernes kompetanse, vilje og evne til å følge opp sykmeldte medarbeidere er avgjørende for å lykkes i sykefraværarbeidet.

Virksomhetene har tatt dette på alvor på den måten at de har satsa en del på kompetanseoppbygging av lederne. Men det varierer hvor alvorlig lederne tar slike arbeidsoppgaver, og hva slags kompetanse de har for eksempel til å gjennomføre samtaler med de sjukmeldte. Her er noen utsagn om **ledernes oppfølging**: En informant sa det slik: *”Vi har laget rutiner og lært opp ledere, men ser at de ikke alltid følger opp.”*

Også i andre virksomheter opplever ansatte store variasjoner i hvordan den enkelte leder fungerer: *”De ansatte er prisgitt sin leder - noen kan være for ivrige, andre blir ikke fulgt opp i det hele tatt.”*

De fleste har inntrykk av at de ansatte setter pris på oppfølging fra sin leder. Men det er noen variasjoner: *”Noen oppfatter det som mas, andre setter pris på det.”*

I tillegg handler det om at arbeidsgiver er aktiv i forhold til arbeidsmiljørelaterte saker. Noen av informantene gir uttrykk for at det er en **tendens til å unngå arbeidsmiljørelaterte saker** fordi disse oppfattes som vanskelige.

En annen faktor som er viktig både i sykefraværsoppfølging og i det forebyggende arbeidet, er **ledernes holdninger til de ansatte**. Spesielt en informant var opptatt av betydningen av å vise respekt for de ansatte og for hverandre. Dette handler blant annet om å vise at de bryr seg, å respektere hverandres grenser, etc. Det handler også om å bygge tillit og bygge et godt arbeidsmiljø. For lederen handler dette bl.a. om å være tilgjengelig, å være til stede blant sine ansatte. En av de tillitsvalgte understreket betydningen av at lederne var til stede i det daglige arbeidsmiljøet og viste at de brydde seg. Han mente at dette kunne være med å forhindre langtidsfravær.

Noen virksomheter har spesielle utfordringer på den måten at det er en stor organisasjon og det kommer stadig **nye ledere** inn. En annen utfordring er **fjernledelse** – når lederen ikke er på arbeidsplassen til daglig, men bare innom av og til. Det blir sagt at erfaringene med dette er positive, men at det er lite utredet hvordan dette fungerer for de sykmeldte.

#### *c) Nøkkelpersoner*

En annen suksessfaktor er nøkkelpersoner i virksomhetene som har engasjement og interesse for dette arbeidet. Nøkkelpersoner her er ofte de som sitter i stillinger som personalansvarlig. Men det kan også være verneombudet og de som arbeider med HMS. En leder trakk frem verneombudet som en nøkkelperson:

*”Han som er verneombud er veldig flink til å følge opp de sykmeldte...Han er veldig dyktig rett og slett. Og det er en veldig god ressurs å spille på og som vi har brukt i flere sammenhenger.”*

#### d) Holdninger

En fjerde faktor er synet på sykdom og holdning til de sykmeldte på egen arbeidsplass. Noen av informantene er opptatt av at grensen mellom å være sykmeldt og friskmeldt er uklar og kan påvirkes av hvilke forventninger omgivelsene signaliserer overfor de sykmeldte. Det handler både om at arbeidsgiver viser at de bryr seg om hvordan deres ansatte har det, men også om å stille krav til folk. En av informantene var inne på dette:

*”.. Nå stilles mer krav til arbeidstaker, og jeg har jo også troen på at vi som arbeidsgiver må stille mer krav. IA-kontaktene våre sa det rett ut at det er påfallende at med en gang du stiller krav til folk så ble folk friskere... det kan hende at enkelte ansatte har bedre av faktisk å komme i jobb og bli verdsatt for den jobben de gjør, for det må jo være en dialog der. Du skal føle deg velkommen på jobb.*

#### e) Arbeidsmiljøtiltak og kollegastøtte

En siste faktor er betydningen av arbeidsmiljøtiltak og kollegastøtte. Noen av virksomhetene er aktive i forhold til å skape vannhull for de ansatte, for eksempel ved å arrangere turer og kulturarrangementer. Ved enkelte virksomheter går ansvaret for å arrangere miljøskapende tiltak på omgang mellom enhetene. Dette er tiltak som først og fremst kan karakteriseres som forebyggende i forhold til sykefravær. Andre typer tiltak rettes mer direkte mot ansatte i en vanskelig situasjon. Et eksempel på dette er en enhet i en av våre virksomheter som hadde laget en brosjyre med navn og bilde av kollegaer som hadde sagt seg villig til å være en de andre kunne kontakte i tilfelle de hadde behov for å snakke med noen om vanskelige jobbrelevante eller private ting.

For at oppfølgingsarbeidet i forhold til de sykmeldte skal fungere, er en også avhengig av at samarbeidet med eksterne aktører fungerer. De mest sentrale aktørene er NAV, legene, BHT.

### 8.1.4 Eksterne aktørers rolle i sykefraværarbeidet

Det er mange aktører som har en rolle i sykefraværarbeidet, men i vårt materiale trekkes spesielt lederne i egen virksomhet og legene frem som kanskje viktigste aktørene i dette arbeidet. Vårt materiale viser at våre informanter som er sentrale i IA-arbeidet i våre virksomheter har en oppfatning om at disse aktørene kunne ha bidratt mer for å få sykmeldte raskere i arbeid. I det følgende skal vi gå nærmere inn på hvordan de vurderer de ulike aktørenes roller og hva de kunne ha gjort annerledes.

#### a) Bedriftshelsetjenesten (BHT)

Alle virksomhetene har avtale med eksterne BHT. Det varierer hvor mye virksomhetene bruker BHT, men de er tilgjengelige ved behov, og flere er veldig positive til hvordan disse fungerer:

*”Vi bruker ...– et privat firma. Bruker dem mye – har i gjennomsnitt 3-4 oppdrag i måneden, og noen oppdrag har gått over 6-7 måneder. Vi bruker dem helt bevisst for når vi skal legge forholdene til rette for syke, så må vi gjøre det ordentlig.”*

b) NAVs rolle

NAVs forpliktelser i sykefraværarbeidet går ut på å stille en kontaktperson til rådighet for bedriften, samt sørge for gode råd og veiledning i IA-arbeidet. Dessuten skal økonomiske virkemidler utløses raskt og effektivt basert på skriftlig dokumentasjon (Skarning 2011). Det handler om å delta på møter, ta initiativ til dialogmøter etter planen, og være med å legge til rette når folk trenger det for å fungere i jobben.

De fleste informantene formidler at det har vært begrenset kontakt med NAV. Dette må tolkes som et uttrykk for at de lokale NAV-kontorene og arbeidslivssentrene har en begrenset betydning i IA-arbeidet i disse virksomhetene, og at de i stor grad driver IA-arbeidet med egne krefter. En viktig grunn til dette er at dette er store organisasjoner:

*”Vi gjør mye av dette med tilrettelegging på egen hånd – vi ordner opp selv. Det har vært mange vellykkede tiltak. Vi er en stor organisasjon. Vi har mulighet for å flytte folk rundt og vi kan tilpasse arbeidssituasjonen ut ifra den situasjonen de er i.”*

I den grad virksomhetene har hatt kontakt med Nav, er det variasjoner i hvilke erfaringer de har gjort i forhold til Arbeidslivssentrene og de lokale Nav-kontorene. Noen gir uttrykk for at de har en kontaktperson på arbeidslivssentrene som deltar på møter sammen med bedriftshelsetjenesten, lege og nærmeste leder, og at dette fungerer godt. Enkelte virksomheter har ansatte som har bosted i flere kommuner, og disse har gjort erfaringer som viser at det er store variasjoner mellom Nav-kontorene. De forteller om NAV-kontor som fungerer fantastisk - som et 6-stjerners hotell, men også om kontor som de opplever som ”håpløse”. Dette har sin bakgrunn i erfaringer for eksempel fra møter med NAV: *”De fra NAV var totalt uforberedt. De hadde ikke lest våre planer som vi hadde sendt over, og de kjente ikke til egne tjenester og tiltak.”*

På spørsmål om hva som skiller de gode fra de dårlige NAV-kontor, sies det at det handler om så vel kompetanse som holdninger: *”Noen steder føler en at de ikke tar de sykmeldte alvorlig. De har ikke noe å tilby. De har ikke skjønt hva dette går ut på.”*

Mangelfull opplæring blir nevnt som en forklaring på hvorfor det er slik. Dette har sin bakgrunn i et inntrykk av at de med erfaring fungerer bedre enn de unge: *”Jo ferskere de er – desto dårligere er de. Dette er frustrerende.”*

Flere uttrykker at de også er fornøyd med kontakten med NAV v/Arbeidslivsenteret. Men denne kontakten er sårbar. En forutsetning for at denne skal fungerer bra sett fra virksomhetenes side, er at det er relativt stabile kontakter, og dette fungerer ikke alltid slik:

*”Vi bruker jo den vi har som NAV-kontakt jevnt og trutt når det er vanskelige ting, og det er jo på en måte en styrke. Men de byttes litt for ofte – for når du kommer godt i gang, så kommer det en ny person.”*

En annen faktor som nevnes her, er mulighetene for å få midler til tilrettelegging av arbeidsplassen hvis enkelte arbeidstakere har behov for det. På dette punktet virker de fleste informantene tilfreds med hvordan ordningen fungerer.

c) *Legenes rolle*

Den tredje sentrale aktøren er legene. De har en sentral rolle fordi de stiller diagnosene, og de forventes å kunne vurdere arbeidsevne, hvilke arbeidsoppgaver de syke kan og ikke bør gjøre og omfanget av dette. Om legene skriver noe og hva de skriver om dette på sykmeldingsskjemaet, er svært viktig for arbeidsgivers oppfølging og muligheter for å utfordre den sykmeldte til å holde kontakten med arbeidslivet på et forsvarlig nivå.

Et gjennomgående funn i våre data er informantenes oppfatninger om legenes mangelfulle deltakelse i arbeidet for å få flere til å stå i arbeid. Dette var en felles erfaring i alle virksomhetene. Informantene ønsket seg både klarere meldinger fra legen på skjemaene om hva vedkommende kan gjøre og ikke bør gjøre, men legene er også vanskelig å få med på møter der de diskuterer oppfølging av de sykmeldte. Misnøyen med legene går både på deres holdninger, men også på mangelfull informasjon om egne arbeidstakere og på manglende deltakelse i de foraene som er opprettet for å diskutere oppfølging av sykmeldte. Her er noen eksempler på hvordan informantene opplever legenes manglende deltakelse i oppfølgingsarbeidet, og deretter hva de mener kunne vært gjort annerledes.

Noen mener legene i for stor grad tar **beskytterrolla** overfor de sykmeldte:

*”Jeg syns de i alt for stor grad tar beskytter-rollen i forhold til pasienten i stedetfor å være konstruktiv i å prøve å finne løsninger og prøve å være litt sånn, å stille krav da. De er litt for opptatt av å fortelle at denne pasienten har hatt det så vanskelig helt fra barndommen av..”*

*”Jeg syns de er litt for slepphendte med sykmeldingene sine faktisk. Og jeg syns de burde brukt gradert sykmelding i større grad enn de gjør.”*

Noen sier det er slitsomt å forholde seg til legene. Noe av dilemmaet for arbeidsgiver kommer i slike tilfeller beskrives slik: *”Når en lege har skrevet ut en sykmelding så kan ikke vi som arbeidsgiver gå inn og overprøve den og si at vi syns ikke du er så syk; vi tror du kan klare det – det kan vi ikke.!”*

Informantene gir uttrykk for at de **savner legene sin deltakelse og engasjement i arbeidet for å få flere til å stå i jobb**, og at de er lite konstruktive for å finne løsninger og stille krav. En uttrykte seg slik:

*”Jeg syns at legestanden er for slappe til å involvere seg i pasienten og våre ansattes muligheter til å komme tilbake i jobb” ... Vi savner at de forholder seg nesten ifra dag 1. er det ting vi kan gjøre? Vi hører jo veldig sjelden fra en lege. Det er sjelden en lege tar kontakt med en arbeidsgiver at nå har jeg en pasient her som trenger tilrettelagt. Hva kan dere bistå med og her er et skjema som er aktuelt. Det er veldig sjelden at legen tar noe initiativ overfor oss. .. Det virker som at de har en rolle i forhold til det medisinske, diagnosen og sykmeldingen, og så får noen andre ta seg av det andre. Det er noe av det vanskeligste ved denne situasjonen..*

En annen sa det slik: *”..Vi skal ikke fraskrive oss ansvar for ikke å kunne gjøre mer, vi kan hele tiden bli bedre vi altså, men det blir mer på detaljnivå, mens legene må ta mye større del av ansvaret synes jeg. ..”*

På spørsmål om hva de ønsker seg av legene sier en av informantene:

*”Jeg kunne ønske meg mye klarere anbefalinger i forhold til hva vedkommende kan gjøre og ikke gjøre. For det vi får greie på er at han enten er 100 % arbeidsufør eller så er han en eller annen prosent. Det står heller ikke noe om hva han kan gjøre eller ikke gjøre når han skal på aktiv sykmelding. Og det er en utfordring for de som har vært sykmeldte en periode – de har som regel veldig lyst til å komme tilbake, men da er det viktig at det er noen der som passer på at de ikke går over grensen, for da blir det jobb i 14 dager hvor de jobber maksimalt, og så er de sykmeldt igjen. Så det at de ikke jobber mer enn at de har en meningsfylt fritid når de kommer hjem, det er utfordringen.... Men når vi ikke får de rette input-ene, så blir det vanskelig. Vi behøver ikke vite diagnosen og alt det der, men vi må vite hva som er viktig, og dette er spesielt en utfordring om det er i grensen mellom fysisk og psykisk sykdom.”*

Når ikke arbeidsgiver får klare føringer, fører det til at de er engstelige for å gjøre feil. De hadde erfaringer med at noen av de sykmeldte var ivrige og hadde lyst på jobb igjen, men så klarer de 14 dager, og så blir de dårlige. Andre er engstelige for å begynne igjen og trenger kanskje en dytt for å komme i gang igjen. Dersom arbeidsgiver hadde hatt mer kunnskap om sykdomsbildet, kunne de ha bidratt til en riktig tilpasset opptrapping av jobben.

Det fins også eksempel i vårt materiale på en virksomhet som har tatt mer aktivt tak i det de opplever som legenes manglende engasjement. Siden legen ikke tar kontakt med dem som arbeidsgiver, tar personalansvarlig kontakt med legen på vegne av virksomheten og forteller at de kan legge til rette på arbeidsplassen for den sykmeldte. Deres erfaring er at dette har ført til at flere da ikke blir sykmeldt eller de blir gradert sykmeldt.

Bak dette initiativet ligger en forståelse som også flere av informantene ga uttrykk for, at de tror det er bedre for en del av de som blir sykmeldt å gå noe på jobb i stedet for å bli gående hjemme. På denne måten viser våre data at informantene opplever legene som en brems i arbeidet for å få de sykmeldte i arbeid igjen. Flere mente at et mildt press var nødvendig for å få dette til, men at de som arbeidsgiver var litt handlingslammet fordi legene ikke ga noe signal om hva den enkelte sykmeldte kunne klare.

Andre undersøkelser (Ose m.fl. 2009) bekrefter at legenes rolle i IA-arbeidet oppfattes som problematisk. Også i en studie av inkluderende arbeidsliv i kommunene (Ose m.fl.2011) rapporteres det om misnøye med legenes rolle. Her problematiseres det imidlertid at det kan være ulike oppfatninger om dette på sentralt nivå og i de lokale enhetene, og at det er et spørsmål hvilke forventninger som stilles til legene, og kunnskaper om hva legene faktisk kan bidra til (Ose m.fl. 2011:9).

### **8.1.5 Utfordringer fremover innad i virksomhetene**

Når informantene blir spurt om hva som er utfordringer fremover i sykefraværarbeidet, er det forskjellige faktorer som vektlegges. I det følgende vil vi ta opp noen av de faktorene som blir beskrevet som utfordringer eller flaskehalser for oppfølgingsarbeidet. Dette

handler i stor grad om interne forhold i virksomhetene som gjør det vanskelig å ta et aktivt grep om problemene og å legge til rette for de som trenger tilpassing.

Sykefravær kan ha ulike årsaker, og arbeidsplassene kan bidra på ulikt vis til at folk kan fortsette eller komme tilbake til jobben. Det er variabelt hvilke muligheter virksomhetene har når det gjelder tilrettelegging. Enkelte av virksomhetene sa de hadde begrenset mulighet til dette. Her er et eksempel:

*”Det som helt klart er den største utfordringen er å skaffe de som ikke kan jobbe fullt og som må ha tilpasset arbeid, de har vi problemer med. Her er det så og så lange vakter... og hvis da 8 timer er for lange vakter så må vi leie inn noen for de to timene som blir for lenge.. Å skaffe alternativ sysselsetting er vanskelig ... ja hva skal vi finne på da, kanskje de kan hjelpe konsulenten litt. Hvis en tenker litt økonomi opp i dette så er det litt sånn at en kaster pengene ut av vinduet fordi vi finner på oppgaver som vi egentlig hadde klart oss uten. Det er ikke så mange muligheter.”*

Dette er en virksomhet der arbeidsstokken jobber i turnus. Det skaper problemer hvis en eller flere ikke kan jobbe full turnus: ...”Hvis en fikk en person som ikke kunne jobbe natt i det hele tatt, må en lage en turnus som er tilpasset det, men da berører jo det hele arbeidsstokken som går i turnus. Og det i seg selv er jo for den det angår en byrde”.

Men selv om tilrettelagt arbeid er vanskelig, har de prøvd å ta vare på de som har vært helt eller delvis sykmeldt: ” ...ved å bidra til at de får avklaringspenger, og det går jo på å skape økonomi i det vi holder på med og at de ikke skal føle at de er til byrde”.

Hvis faktorer ved det fysiske arbeidsmiljøet kan bidra til å holde folk i arbeid, virker det som om dette er relativt lett å gjøre noe med fra arbeidsgiver sin side. Alle har BHT som kan tilkalles og vurdere hva som er behovet. Noen sier at de strekker seg langt med tanke på denne type tilrettelegging: ”Vi strekker oss langt med tanke på tilrettelegging: vi har masse møter med hjelpemiddelsentralen, hev og senk-pulter, større/mindre skjermer kan fås. Dette er på plass – alle slike fysiske ting har vi kontroll på”.

Andre typer arbeidsmiljørelatert sykefravær enn fysiske forhold ble derimot oppfattet som vanskeligere å fange opp. Og om det fanges opp opplevde flere at det var vanskeligere å ta opp og gjøre noe med. En av lederne innrømmet at det var umulig å vite omfanget av dette. Han mente at det var et problem at de sjelden fikk signaler om uheldige forhold i arbeidsmiljøet. For at de skulle kunne gjøre noe med slike forhold, ville det kreve at de fikk vite det på et tidlig tidspunkt, og dette skjedde sjelden.

Virksomhetene er i varierende grad opptatt av det forebyggende arbeid. BHT er ofte sentral i dette arbeidet. Hos en av virksomhetene ble disse tiltakene nevnt: delt ut skritt-tellere, nakke-rygg-gruppe, høg puls-gruppe, trimrom i kjelleren. Flere virksomheter hadde prøvd seg med et tilbud om en time trening i arbeidstiden. Men her var konklusjonen at det ikke har noen effekt å gi det flatt ut til alle. Det var erfaringen også i andre virksomheter at trening i arbeidstiden først og fremst ble benyttet av de som ville trene i alle fall. Det ble derfor en utfordring å finne frem til mer målrettede tiltak her.

I en av virksomhetene var det i vårt materiale eksempler på god tilrettelegging:

- En arbeidstaker som jobber ute, men som får hjerteproblemer som gjør at han helst ikke kan jobbe ute lenger. I stedet for at han skulle bli sykmeldt, ble han satt til arbeidsoppgaver innendørs som de ellers ikke hadde kapasitet til å gjøre på det tidspunkt.
- Personer med psykiske problemer er det først og fremst viktig å hjelpe til psykolog slik at de får behandling. Men om de ikke kan gjøre sin vanlige jobb, er det mulig å finne andre oppgaver. I et tilfelle ble det en ordning med hospitering i en annen del av virksomheten som viste seg å fungere veldig bra.

En av våre informanter mente at de fleste kan komme tilbake hvis en legger forholdene til rette, og her hadde arbeidsgiver en aktiv holdning for å få dette til:

*”Det er bedre for dem å gå noe på jobb i stedet for å sitte hjemme og ikke ha kontakt med folk og kanskje krangle med kona. Jeg tror at det for mange – spesielt de med muskulære plager, ikke er heldig at de blir sittende hjemme – tror de har bedre av å gå noe på jobb. Jeg mener legene tenker for lite slik.”*

Men hvis dette skal fungere, krever det at arbeidsgiver tar aktivt grep om hvordan de kan tilrettelegge arbeidssituasjonen for folk som trenger det. Dette er nok lettere i noen virksomheter enn andre. Men samtidig handler det mye om kreativitet og ha en aktiv holdning til å finne løsninger sammen med den det gjelder. Flere trekker frem betydningen av en god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker:

*”Jeg tror at dialogen, samtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er det viktigste. Det at en oppnår felles forståelse i forhold til hva som skal gjøres, og holde det og evaluere det. Finne ut hva som har fungert denne uka og hva som ikke har fungert.”*

Hvis dialogen mellom arbeidstaker og leder fungerer er det også lettere å imøtekomme en utfordring som noen nevnte, nemlig å fange opp sykdomsutvikling på et tidlig tidspunkt:

*”..Folk går for lenge... tar kanskje ikke nok korte fravær for å hente seg inn igjen ... til slutt blir det langtidssykemelding.”*

Men ledernes rolle handler ikke bare om dialogen med den enkelte sykmeldte. De kan også bidra på andre måter:

*”Jeg vet jo ikke alt om hvordan ledelsen jobber i forhold til den enkelte. Men lederne kunne oppnå mye ved å gå mer ute i avdelingen og delta mer, involvere seg litt mer i hvordan folk har det.”*

### **8.1.6 Oppsummering**

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i sykefraværet i de ulike virksomhetene. I enkelte virksomheter hadde sykefraværet hatt en fallende tendens, og noen mente de at dette hadde sammenheng med sykefraværarbeidet. Men det er viktig å gå bak tallene for å forstå hva disse er uttrykk for. I vårt datamateriale forklares i stor grad høyt sykefravær med hardt arbeidspress og krevende omstillingsprosesser, men det er viktig å være

oppmerksom på at høyt sykefravær kan ha sammenheng med sammensetningen av arbeidstakere, og i mindre enheter kan få personer gjøre stort utslag. Sykefraværsarbeidet påvirkes av en rekke interne og eksterne faktorer. Noen sentrale interne faktorer som ble trukket frem var: rutiner og systemer for oppfølging, ledernes rolle og kompetanse, engasjerte nøkkelpersoner i virksomheten for sykefraværsarbeid. Bedriftshelsetjenesten, NAV og legene er alle viktige eksterne aktører. Virksomhetene ønsket seg er større engasjement spesielt fra legene. ble legene nevnt som Årsaker til sykefravær er ofte komplekse. Det arbeidsrelaterte sykefraværet er viktig å ta fatt i og flere av virksomhetene er aktive her. Men de ga også uttrykk for at det var vanskelig å fange opp aspekter ved det psykososiale arbeidsmiljøet og å se sykdomsutvikling og sykefravær i sammenheng med arbeidstakernes totale livssituasjon.

## **8.2 Arbeid med delmål 2: øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne**

Dette delmålet handler om å øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne. Evalueringen av IA-avtalen (Ose m.fl. 2009) viser at dette delmålet har vært det vanskeligste, og i 2007 kom det en presisering av myndighetenes ansvar og virksomhetenes ansvar i denne sammenheng. Dette handler delvis om oppfølgings- og tilretteleggingsarbeid for egne arbeidstakere med redusert arbeidsevne for å forebygge overgang fra arbeid til varige trygdeytelser. Delvis handler det om å øke andelen langtidssykmeldte som starter opp yrkesrettet attføring i sykmeldingsperioden, og å øke andelen med redusert funksjonsevne som går fra en trygdeytelse og over til arbeid: I dette arbeidet skal virksomhetene bistå i form av oppretting av IA-plasser og lignende. Presiseringen innebærer en økt satsing i virksomhetene på å hindre at egne ansatte faller ut av arbeidslivet, men at de også skal bistå i arbeidet med inkludering av personer som har nedsatt funksjonsevne og som står utenfor arbeidslivet.

Handlingsplanen i staten støtter opp under dette delmålet gjennom å sette opp mål om at minst 5 % av nytilsettinger skal være personer med redusert funksjonsevne. Ingen av virksomhetene har nådd dette målet, men de er klar over at målet er der, og de hadde det med i sine stillingsutlysninger. Informantene meldte om liten effekt av at de hadde med dette i stillingsutlysningene.

I våre seks virksomheter var det jobbet lite med å konkretisere arbeidet med dette delmålet, og informantene hadde nokså forskjellige assosiasjoner i forhold til hvem som falt inn under gruppen nedsatt funksjonsevne: de i rullestol, innvandrere, personer med konkrete diagnoser eller sykdommer som astma, diabetes, dysleksi, etc.. Flere av informantene ga uttrykk for at de syntes dette delmålet var vanskelig.

### **8.2.1 Noen forsøk på tiltak**

Engasjementet i forhold til dette delmålet handlet først og fremst om å legge forholdene til rette for egne ansatte som fikk en skade eller sykdom som krevde at de måtte ha tilpasset arbeidssituasjonen for å klare å fortsette i jobben. Oftest handler dette om langtidssykemeldte, og på denne måten ligger denne delen av delmål 2 tett opp til oppfølging av sykmeldte som er hovedfokus i delmål 1. Vi viser derfor til kapittel 8.1.3 som omhandler



sykefraværarbeidet i virksomhetene og spesielt hvordan de bedriftsinterne forhold spiller inn på dette arbeidet. Som tidligere nevnt er det vårt inntrykk virksomhetene strekker seg langt for å legge til rette for at egne ansatte skal ha mulighet til å fortsette i jobben. Dette gjelder ikke minst fysiske forhold som kontorforhold og utstyr, men noen steder ble det også gjort tilpassinger når det gjelder arbeidstid og arbeidsforhold ellers.

Noen virksomheter syntes å være mer fleksible eller kreative enn andre i forhold til å legge til rette for personer som fikk nedsatt sin funksjonsevne. For noen som ikke klarer sin tidligere jobb, kan en løsning være å gi de andre arbeidsoppgaver, og på den måten få de til å fortsette i arbeidslivet. Jernbaneverket er et eksempel på hvordan personer som tidligere hadde arbeidet ute, fikk arbeidsoppgaver inne. Noen som ikke lenger var i stand til å håndtere redskapene, fikk heller som arbeidsoppgave å arbeide innendørs med å reparere og klargjøre utstyr. Her ble det formidlet en holdning om at de fleste kan komme tilbake til arbeidslivet hvis en legger forholdene til rette. Det er klart at dette kan være lettere å få til i en stor virksomhet enn i en liten, og i virksomheter som har varierte arbeidsoppgaver, men det har også å gjøre med å se muligheter og å ha et inkluderende arbeidsmiljø..

Flere av virksomhetene hadde eller hadde hatt lærlinger eller personer på NAV-tiltak for en periode, og enkelte av disse hadde fått fast jobb, men det var variabelt hvor mye arbeid de hadde lagt ned for å få dette til å fungere. Et par av virksomhetene hadde satt seg måltall. En av disse hadde et måltall på 12-14 praksisplasser i regionene, og de jobbet for å holde det relativt konstant. Vår informant hadde jobbet ganske mye med dette. Dette var en virksomhet med 10-15 relativt store avdelinger så siktemålet var at hver avdeling skulle stille praksisplasser til disposisjon.

En annen av virksomhetene hadde nylig opprettet tiltaksplasser der folk kunne komme og prøve ut sin arbeidsevne. Ambisjonen var en tiltaksplass pr. enhet (25 enheter). Men foreløpig var denne satsingen liten i omfang, og de hadde lite oversikt over resultatet av satsingen, for eksempel om noen hadde fått jobb videre. Det var et hovedinntrykk at det var lite systematisk arbeid på dette området i de fleste virksomhetene.

En av våre informanter var inne på en problemstilling som gjelder hvordan en skal kunne definere målgruppen for dette delmålet:

*”Hvem er det som har redusert funksjonsevne, det er jo vanskelig å vite... Det er lettere å telle opp antallet med innvandrerbakgrunn enn med redusert funksjonsevne.”*

Det kan diskuteres om innvandrere er en del av målgruppen som var påtenkt i delmål 2. Men manglende ferdigheter i norsk ble klart oppfattet som nedsatt funksjonsevne og en barriere for å satse på disse gruppene. Et eksempel på dette er NAV-kontorene der de aller fleste skal møte brukerne:

*”Innvandrere er spesielt utfordrende på grunn av det med språket – de forstår ikke brukerne og brukerne forstår ikke dem. Og de fleste jobbene i kontorene består i å ha direkte kontakt med brukerne. Ut ifra dette kunne de være mer aktuelle på forvaltningsenheten, men da må de ha juridisk kompetanse.”*

Men hva med innvandrere med høy utdanning og kompetanse – hvordan skal de vurderes? Uansett kan dette være interessant å se på hvordan virksomheter kan jobbe for å inkludere grupper som kanskje ikke har så lett for å få seg jobb, der det er en felles interesse for den enkelte virksomhet og for de potensielle arbeidstakerne.

Statens vegvesen er eksempel på en virksomhet som har prøvd å jobbe mer aktivt for å rekruttere innvandrere, og har i den forbindelse samarbeidet med NAV, høgskoler og interesseorganisasjoner for minoriteter som f.eks. ALARGA. De har også tatt kontakt med NTNU for å få tak i søkere til praksisplasser i virksomheten. Motivasjonen er at virksomheten har behov for kompetanse, og innvandreregrupper og personer med nedsatt funksjonsevne ser de på som ressurspersoner innenfor deres felt:

*”Hvis de blir holdt utenfor arbeidslivet fordi de har feil navn eller redusert funksjonsevne så er det jo dumt. Så her er egentlig en vinn-vinn-situasjon sånn vi ser det. Så det er ikke for å drive sosialt arbeid eller veldedighet. Vi ønsker å knytte kontakter opp mot de miljøene der de menneskene er.”*

Men erfaringene så langt viser at det ikke er så lett å få tak i denne gruppen:

*”..Du kan lese i avisa, ukeblader og tidsskrifter om at det er personer med redusert funksjonsevne med veldig god utdanning og bakgrunn som sliter med å komme ut i arbeidslivet. Men erfaringen er at vi finner dem ikke når vi søker å tilby dem jobb. Vi sier: kom til oss, vi kan tilby dere noe. Men det er liksom ikke noe påfyll eller noe i den enden der med personer som kan ha den kompetansen.”*

Hovedinntrykket var at satsingen på dette delmålet var begrenset og få hadde planer om en satsing på dette fremover. Det oppgis litt ulike forklaringer på det begrensede engasjementet i forhold til dette delmålet, og vi skal gå inn på noen av disse i det følgende.

## **8.2.2 Forklaringer på begrenset engasjement**

### **a) Arbeidets art**

Våre virksomheter driver forskjellig type arbeid som stiller ulike krav til arbeidstakerens kompetanse, fysiske og mentale forutsetninger. På den enkelte arbeidsplass er det også ulike fysiske forhold som kan spille inn på om personer med spesielle problemer kan klare å utføre en jobb tilfredsstillende.

Flere av våre informanter oppgir at de er avhengig av at folk skal være 100 % funksjonsfriske for å klare å utføre jobben. Dette gjelder for eksempel en leder som sier:

*”Dette er en kjempeutfordring for oss fordi hovedmålet er å produsere mennesker som skal kunne delta i krig og krigslignende situasjoner, og det betyr at de fleste tilfellene der må være 100 % ”.*

En annen leder-informant sier det slik:

*”Her er det på en måte veldig mange spesielle jobber som krever at du er 100 % funksjonsfrisk. Hele systemet er lagt opp til det. .. Hvis du skal være ute blant de innsatte mener jeg at du må være så å si funksjonsfrisk... Av de 20 stillingene er det to stillinger hvor du kan ha redusert funksjonsevne – lederen og konsulenten...”*

Her blir således arbeidets art brukt som begrunnelse for ikke å fokusere på dette delmålet. Men ofte er dette kombinert med andre grunner.

**b) Manglende tilrettelegging på arbeidsplassen.**

Universell utforming på arbeidsplassen hadde blitt jobbet med i flere virksomheter. Intervjuene ga inntrykk av at virksomhetene ofte strakk seg langt når det gjaldt individuell tilrettelegging. Noen fortalte om tilrettelegging av det fysiske arbeidsmiljø som hev/senkpult, stoler, skjermer, flytte/bytte kontor etc. for den enkelte arbeidstaker, og at det var relativt enkelt å få til.

Noen av informantene konkretiserte dette med å si at de hadde heis, tilrettelegging for hørselshemmede etc. Slik tilrettelegging er en forutsetning for at en del av de med redusert funksjonsevne kan være arbeidstaker der, men kan også være noe som alle arbeidstakere kan ha glede av. En arbeidsplass med universell utforming er ingen garanti for at personer med nedsatt funksjonsevne blir rekruttert. Våre informanter hevdet at den universelle utformingen ikke hadde ført til at flere med redusert funksjonsevne hadde blitt ansatt, men dette er et godt utgangspunkt for at det skal kunne skje.

Noen virksomheter holder til i eldre bygningsmasse uten heis og de hadde bygninger som ikke var tilrettelagt for eksempel rullestol. Et eksempel er fengslet hvor det er mange låste dører og fysiske hindringer mellom rommene. Her er det spesielt vanskelig å tilrettelegge for de med nedsatt funksjonsevne både av bygningsmessige og av sikkerhetsmessige grunner.

**c) Krav til effektivitet**

Informantene beskriver at høye produksjonskrav og krav til effektivitet i virksomhetene setter press på de ansatte. De hevder at dette er en grunn til at ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne blir vanskelig. En leder uttrykte dilemmaet slik:

*”... Det er klart at dette er et utfordrende mål for oss for det er stadig økt krav om effektivitet, og så sier ikke jeg at alle som kommer inn hos oss med redusert funksjonsevne er mindre effektive, men det er klart at de ofte trenger mer lederoppfølging og derved bruker mye ressurser...”*

En annen leder-representant gav uttrykk for at dette kan være et dilemma spesielt i enheter med få ansatte:

*”Dette målet er ikke enkelt fordi vi trenger folk som er 100 % klar for å holde kontorene gående og utføre de oppgavene som er tillagt kontoret. Små kontorer med få ansatte er spesielt sårbare. Dette er en vanskelig balansegang”.*

**d) Stillingsutlysninger som virkemiddel**

Statlige virksomheter er pålagt å ha med en oppfordring til de med nedsatt funksjonsevne å søke, og disse skal vies spesiell oppmerksomhet. Når de har dette med i stillingsutlysningene, kan virksomhetene argumentere med at de på denne måten prøver å oppfylle målsettingen om å rekruttere flere med nedsatt funksjonsevne. Men ifølge våre informanter viser erfaringene at det har hatt liten effekt. Deres erfaring er at de ikke får fatt i personer som kan defineres med nedsatt funksjonsevne på denne måten selv om de kunne ha tenkt

seg det. Det er sjelden noen krysser av i feltet for nedsatt funksjonsevne. Når dette ikke er gjort, kan de ikke vite om det er personer med nedsatt funksjonsevne blant søkerne. En leder-informant presenterer en hypotese om at informasjonen om at personer med funksjonsevne skal vurderes spesielt ikke har nådd ut:

*”Kanskje søkerne tror det vil slå negativt ut hvis de skrev det i søknaden at de hadde nedsatt funksjonsevne, men dette kan slå motsatt slik at hvis de hadde krysset av for det, ville de blitt vurdert særskilt!”*

Men selv om virksomhetene har dette med i stillingsutlysningene, er det lite som tyder på at det har blitt satset aktivt på at dette kan bli et vellykket virkemiddel. Dette kan igjen være en grunn til at personer med funksjonsnedsettelse ikke stoler på at det vil være positivt.

### **8.2.3 Oppsummering**

Virksomhetene hadde kommet relativt kort i arbeidet med delmål 2. Aktivitet på dette delmålet var i hovedsak knyttet til tilrettelegging av arbeidsforholdene til ansatte i virksomheten som av ulike grunner fikk behov for det. Bare en virksomhet hadde et aktivt arbeid på gang for å rekruttere nye ansatte med behov for tilrettelegging.

Noen la vekt på at kunnskapsnivået rundt denne problematikken har økt, men at det bare unntaksvis har ført til resultater. Ut ifra dette kan det sies at det er en bevegelse eller prosess i gang som på sikt kan føre til resultater. Men det er påfallende at de statlige virksomhetene har fulgt opp denne delen av IA-avtalen så dårlig etter så mange år.

Det blir gitt ulike grunner for manglende satsing på dette området. Enkelte av arbeidsplassene begrunner dette med arbeidets art og manglende utforming på arbeidsplassen. For noen virksomheter er det åpenbart at mange av jobbene ikke kan gjøres av arbeidstakere med funksjonsnedsettelser, men det finnes som regel jobber i de fleste virksomheter som også denne gruppen kunne utføre. For de fleste arbeidsplasser er det grunn til å tro at med en kreativ og løsningsorientert satsing ville de ha kunnet kommet lenger i arbeidet med dette delmålet. Kravet til effektivitet er kanskje det kravet som virksomhetene på regionalt nivå har minst kontroll på, og som gjør at det er vanskelig for virksomhetene å ta fatt i arbeidet med dette delmålet.

## **8.3 Arbeid med delmål 3: Heve avgangsalderen blant de eldre arbeidstakerne**

På nasjonalt nivå handlet dette delmålet om å øke forventet pensjonsalder for personer over 50 år med minimum 6 måneder for perioden 2001-2009. Virksomhetenes rolle for å nå dette målet var (a) å ha et livsfaseperspektiv som skal inngå i det daglige HMS-arbeidet og i personalpolitikken, (b) arbeide for å forhindre for tidlig avgang i omstillingsprosesser, og (c) vurdere mulige insentiver for å utsette avgang fra arbeidslivet.

### **8.3.1 Hva er en senior?**

Hva en senior er, defineres forskjellig i virksomhetene, og det samme gjelder hva de legger i seniorpolitikk. Eksempel på dette:

Definisjon av eldre, særaldersgrenser og gjennomsnittlig avgangsalder:

- a) I forsvaret ser de på militært personell som eldre når de har passert 52-53 år. De har en særaldersgrense på 57 år for disse. Noen sitter til de er 60, men det er det absolutt lengste. Det er ingen oppmuntring til at de over 50 skal stå lenger enn til 57. Sivilt ansatte har en aldersgrense på 67 år.
- b) Hos fylkesmannen står de fleste til de er 65-67 år. For 2-3 år siden var det flere som gikk av med AFP Dette gjorde at de satte i gang med seniorpolitiske tiltak for å få flere til å stå lenger. Gjennomsnittlig avgangsalder blir antyda til 65 år.
- c) Fengselsvesenet har ei særaldersgrense på 63 år, men de som har full opptjening i pensjonskassa kan gå av når de er 60 år, og noen blir uføretrygda før de er 60. Her blir arbeidstakerne ikke oppmuntret til å stå lenger enn til aldersgrensa. Tilrettelegging her handler om å få folk til å stå til aldersgrensa, dvs. til de er 60/63, men ikke lenger.
- d) I NAV blir en eldre arbeidstaker definert til 58+, men det er først ved 62 år de kan gå av. Her legges det stor innsats inn i arbeidstakernes siste fase av arbeidslivet for å få de til å stå lenger.
- e) I Statens vegvesen blir det sagt at arbeidstakere over 62 år blir regnet som eldre arbeidstakere. De har et mål om å øke gjennomsnittlig avgangsalder fra 62,8 år til 63 år. Det blir brukt ressurser på å få folk til å stå lenger, bl.a. noe ekstra ferie (inntil 14 dager) og noe økonomisk kompensasjon (4 % av bruttolønn eller minimum 18 000 kr).
- f) I Jernbaneverket har de en særaldersgrense på 62 og 65 år. Det er i denne perioden de fleste går av, men noen står til 70. Her blir det sagt at en eldre arbeidstaker er 62 år, men mange fortsetter utover det.

Denne gjennomgangen viser at det er store variasjoner i hvordan seniorer defineres og hvordan virksomhetene forholder seg til denne gruppen. I alle virksomhetene gis det uttrykk for at de ønsker å legge forhold til rette for senioren slik at de kan jobbe, men i noen av virksomhetene har det vært en dreining i retning av at dette ikke gjelder bare for de eldre – det gjelder også for arbeidstakergrupper i andre livsfaser.

### **8.3.2 Seniorpolitikk vs. livsfasepolitikk**

Vanligvis defineres seniorpolitikk som en politikk rettet mot de eldste arbeidstakerne mens livsfasepolitikk betyr at det legges vekt på å legge til rette i forhold til livsfase eller de ulike forutsetninger arbeidstakerne har til enhver tid i livsløpet. I noen virksomheter fortalte informantene at fokus på seniorpolitikk der hadde blitt vridd i retning livsfasepolitikk de siste årene. Her er et eksempel på en virksomhet der livsfasefokuset hadde vokst frem som en reaksjon på en for ensidig fokus på senioren:

*”Nå har det begynt å bli snakket om at vi skal stille med en livsfasepolitikk fordi småbarnsforeldre synes jo det er urettferdig at disse eldre har 6 ukers ferie, 14*

*seniordager, muligheten til å søke seg fri til ditt og datt, og det er jo sånn at det blir en belastning på de andre når seniorenne er så mye borte ... det er litt vanskelig når du begynner å prioritere en gruppe fordi at det er viktig og så blir det umiddelbart stilt krav fra andre grupper..”*

I mange statlige virksomheter har stabilitet i arbeidsstokken vært et kjennetegn. Det betyr at mange av arbeidstakerne som kommer inn i ung alder, blir der i store deler av sin yrkeskarriere, ofte til de går av med pensjon. I noen av våre virksomheter var dette stadig tilfelle, men det er ingen selvfølge lenger at de yngre arbeidstakerne tenker slik. For noen var livsfasepolitikk en strategi for å få de yngre arbeidstakerne til å bli i virksomheten lenger. Her blir det derfor like viktig og kanskje viktigere å legge til rette for 30-40-åringene som for de eldre. I en virksomhet blir aldersgruppen 25-45 år oppfattet som mer sårbar. De har derfor brukt en del midler for å beholde denne kompetansen. Det har også ført til at det mer fokus på livsfasepolitikk nå, og at ulike typer tilrettelegging og tiltak som redusert og fleksibel arbeidstid, hjemmekontor, turnering av oppgaver etc. gjelder for alle, og ikke er reservert eldre arbeidstakere.

Det skal understrekes at det å ha fokus på livsfase, ikke nødvendigvis trenger å innebære et manglende fokus på seniorpolitikk. Det er det ensidige fokuset på seniorpolitikk de vil til livs:

*”...jeg er opptatt av at folk gjennom hele yrkeskarrieren sin skal ha muligheter for tilpasning, sånn at de faktisk ikke er utslitt når de er 60. For det er faktisk veldig få i fengselsvesenet som blir pensjonister, de blir uføretrygdet før de blir 60. Derfor tenker jeg at du må ha fokus på hele yrkeskarrieren og ikke bare siste biten.*

Også en av de andre lederne var opptatt av at gode arbeidsforhold i ung alder var en forutsetning for å få arbeidstakere til å stå lenger når de ble eldre:

*”... Det har igjen hensikt å ha tiltak for deg som ansatt 55-åring dersom ingen blir i yrket til de er 55. Du må ha livstilpassede tiltak slik at den som er 25 har en arbeidshverdag som gjør at han kan stå i jobb så lenge.”*

En leder-informant trekker frem et viktig paradoks i statlige virksomheter. Det foregår flere steder store omstillingsprosesser. En konsekvens er at mange arbeidstakere forsvinner, og dermed mister de viktig kompetanse:

*”... Innenfor HMS-området burde det absolutt vært seniorer. Vi snakket om det senest i går så fint det ville ha vært å ha en senior som hadde vært sjefen i miljø og sikkerhet... Men vi er styrt av antall stillinger/hoder. Å betale ventelønn er ok, men å bruke dem det...De får jo full lønn mens de går hjemme.. Det er altfor mange sånne... Istedenfor at de blir sett på som en ressurspool så blir de sett på som noen som stjeler ressurser for det genererer aktivitet og aktivitet er penger.. ”*

### **8.3.3 Holdninger til de eldre**

Men om det er ulike definisjoner på hva en eldre arbeidstaker er og hva som menes med seniorpolitiske virkemidler, er det et felles mål for alle virksomhetene at de ønsker at gjennomsnittlig avgangsalder skal gå opp. For noen betyr det å få flere til å nå minimums aldersgrense, for andre å få de til å stå betydelig utover minimums aldersgrense.

Det er nok noe ulike holdninger til verdien av eldre arbeidstakere. I noen virksomheter blir det eksplisitt uttalt at de eldre innehar verdifull kompetanse, og virksomheten legger aktivt til rette for å utnytte denne kompetansen, blant annet ved å sørge for at deres kompetanse ikke forsvinner ut av virksomheten når de slutter. Et tiltak her er å bruke de eldre som veiledere for yngre arbeidstakere i virksomheten.

Også i NAV sies det at de eldre verdsettes i virksomheten. Det som trekkes frem her er at de har mer ballast enn de yngre, og de takler ofte presset bedre. Men på den andre siden sies det også at i omstillingstider kan de eldre gå lei. Stadige omstillinger kan føre til slitasje, og da melder behovet seg for å få inn nytt blod – dvs. ofte yngre arbeidstakere som kan gå på med friskt mot.

Noen virksomheter utnytter de eldres kompetanse også etter at de har gått av med pensjon, og har gode erfaringer med dette. Dette gjelder for eksempel Vestoppland fengsel som har flere pensjonister som jobber som ekstravakter, og disse karakteriseres som en kjempe-ressurs. Dette kan være personer som har gått av fordi de var slitne, men etter en periode som pensjonist har de fått nye krefter og kan tenke seg å jobbe igjen. En av lederne fortalte hva en av disse pensjonistene hadde fortalt:

*”Når jeg gikk av med pensjon, da var jeg lei. Så fikk jeg være litt hjemme og ting roet seg, fikk senket skuldrene litt, og så kunne han tenke seg å jobbe litt igjen. Nå kommer jeg hit og det er lystbetont å gå på jobb, men rett før jeg pensjonerte meg, var det tungt.”*

#### **8.3.4 Tiltak**

Diskusjonen om de eldre handler både om hvordan deres kompetanse skal utnytte, men også om hvordan de skal legge til rette for slitne medarbeidere. Noen ganger henger disse to fokusområdene sammen. En felles motivasjon for å holde på den eldre arbeidskraften, er kompetansen de sitter inn med. Fire av våre seks virksomheter hadde slike tiltak, og det var ulike typer tiltak som tas i bruk for å lykkes med å beholde de lenger. Her er noen eksempler:

##### *a) Kurs/seminarer*

En virksomhet arrangerte pensjonistkurs for de som nærmet seg aldersgrensa. Andre valgte heller å gi tilbud til de som hadde noen år igjen. Et eksempel på dette er seniordager for 58+. De ønsket å arrangere seniordager heller enn pensjonistkurs for å motivere arbeidstakerne til å fortsette. De mente at pensjonistkurs gir assosiasjoner til å avslutte sin yrkeskarriere.

##### *b) Lønn som virkemiddel*

I noen virksomheter sies det at det fokuseres mye på lønn eller økonomiske virkemidler. Et eksempel på dette kan være at ansatte får noe økonomisk belønning hvis de fortsette utover 62 år, eller at eldre blir prioritert ved vanlige lønnsforhandlinger

##### *c) Nedsatt arbeidstid*

Et annet mye brukt virkemiddel er fritid eller nedsatt arbeidstid. Her er det snakk om seniordager, ekstra ferieuker, reisetid til arbeidsplass inkludert i arbeidstida, og lignende.

#### *d) Tilpasset arbeidssituasjon*

Dette med tilpasset arbeidssituasjon er et tiltak som mange trekker frem. Dette kan handle om å få jobbe hjemme en dag i uken, få andre arbeidsoppgaver og/eller tilbud om å være mentor. I noen virksomheter er dette lettere å få til enn i andre virksomheter. Hvis virksomhetene er små, kan det være problemer med å finne alternative arbeidsoppgaver. Noen steder kan dette med turnus være belastende. I andre kan det være selve arbeidsoppgavene slik som det å forholde seg til de innsatte i fengslet eller ha direkte brukerkontakt i NAV. På større NAV-kontor vil det være mulig å finne alternative arbeidsoppgaver, men det er ikke så lett på små kontor, og på samme måten i små fengselsenheter kan det være vanskelig å finne alternative arbeidsoppgaver.

### **8.3.5 Refleksjoner over tiltakene**

Innenfor en virksomhet kan det variere noe hvilke virkemidler som tas i bruk. Det blir sagt at noen ledere er flinke til å bruke lønn som et virkemiddel, mens andre ledere er flinke til å legge til rette arbeidsoppgaver:

*”Diskusjonen om de eldre handler mye om hvordan de kan tilrettelegge for folk som begynner å bli slitne samt lønnspolitikken som redskap i dette arbeidet. Det er variabelt hvor flinke lederne er til å følge opp de eldre slik at de føler seg ønsket. Noen ledere er flinke til å gi lønn, andre arbeidsoppgaver etc. Men noen eldre føler at de ikke har hørt fra sin leder. Tillitsvalgte er opptatt av at vi bør gjøre dette mer likt.”*

Denne informanten er inne på noe viktig når hun påpeker ulik praksis i organisasjonen. Det er viktig å skille mellom regler og rutiner og hvordan de implementeres i praksis. I så store organisasjoner som mange statlige virksomheter, vil det lett utvikle seg ulike praksiser. I noen virksomheter har det regionale nivået viktig funksjon både til å fange opp og å gjøre noe med slike ulikheter. Men det betyr også at når vi kartlegger deler av virksomheten, er det ikke sikkert dette er representativt for hele virksomheten.

Det vil også kunne være ulike syn på hvilke tiltak som er viktigst eller mest virkningsfulle:

*”Det har blitt fokusert mye på lønn, men det er ikke det som er det som er viktigst når vi kommer de inn på klingen. Det viktigste er at de blir verdsatt og sett, og at de ikke blir tatt livet av gjennom mengden av arbeidsoppgaver..”*

En grunn til å satse på de eldre er at disse oppfattes som stabil arbeidskraft. De har kanskje vært i virksomheten i store deler av sitt yrkesaktive liv. Den yngre garde av arbeidstakere har en litt annen innstilling. De oppfattes som mindre lojale og forsvinner mye fortere ut igjen.

Fire av virksomhetene gir uttrykk for at de er fornøyde med satsingen på de eldre. Men det er litt ulike erfaringer i virksomhetene hvilke tiltak som fungerer best. I en virksomhet er de klare på at det er de økonomiske virkemidlene som er de viktigste for å få de eldre til å stå lenger. I en annen virksomhet sier de at det viktigste er at de eldre blir verdsatt og sett, og som en konsekvens av det, får en tilrettelagt arbeidssituasjon som er i samsvar med



deres kompetanse og kapasitet. Det kan for eksempel være fleksibel arbeidstid eller fri en dag i uken. Et dilemma som oppstår når de eldre er mye borte, er at det blir en belastning for andre arbeidstakere.

Intervjuene viser at det i noen av virksomhetene har vært jobbet mye med dette med seniorenne, og ulike tiltak og virkemidler er prøvd ut. Det er grunn til å tro at virksomhetene har en del å lære av hverandre ved å utveksle erfaringer. Et tiltak kan ikke alltid overføres direkte til en annen virksomhet, men det kan likevel være nyttig å høre om hvordan andre jobber med dette og å utveksle erfaringer.

### **8.3.6 Oppsummering**

Det er ulike definisjoner på seniorer, og det skilles mellom livsfasepolitikk og seniorpolitikk. Det trenger ikke være en motsetning mellom disse. Livsfasepolitikk forstås vanligvis som et videre begrep som også omfatter andre grupper enn de eldste arbeidstakerne, og en begrunnelse for denne utvidelsen er at en må begynne tidlig for å forebygge tidlig avgang av arbeidstakere. Våre data viser at det tas i bruk en rekke ulike tiltak for å beholde arbeidskraften lenger. Det kan settes et skille mellom forebyggende tiltak og tiltak rettet direkte mot seniorenne. Når det gjelder de seniorpolitiske tiltakene er lønn et tiltak som sies å ha effekt i noen virksomheter. I andre virksomheter sies det at holdninger til de eldre er det viktigste – at de føler seg verdsatt og blir sett. En konsekvens av dette er individuelt tilpasset arbeidssituasjon. Dette betyr at det kan være behov for ulike typer tiltak avhengig av typen virksomhet.

## 9. Utvikling av IA-arbeidet i perioden 2004- 2010

I det følgende skal vi gjøre en kort sammenligning av resultatene fra IA-undersøkelsen foretatt i 2004 og undersøkelsen fra 2010. Vi vil på denne måten prøve å gi et bilde av utviklingen i IA-arbeidet i de statlige virksomhetene i denne perioden.

### 9.1 Generelt

- Det er mindre fokus på nedbemanning i dag, men omstillinger påvirker fortsatt IA-arbeidet.
- Det er større bevissthet i organisasjonen om betydningen av IA-arbeid. Dette innebærer at en ser ansvaret for dette arbeidet tydeligere.
- Det meldes om at de fleste virksomhetene har fått på plass rutiner og system for IA-arbeidet. Men fortsatt er det for flere et stykke igjen fra å ha et system på plass før dette fungerer i praksis.
- De fleste virksomhetene har ikke greid å få forankret IA-arbeidet godt nok i linja. Det hviler stadig mye på sentrale ildsjeler eller koordinatorene.
- Det er mer oppmerksomhet og fokus på verneombudenes og HMS-arbeidets rolle i IA-arbeidet.
- Det er ikke mer tydelig sammenheng mellom de tre delmålene.
- Det er stadig delmål 1 som er hovedfokus i IA-arbeidet

### 9.2 Delmål 1

På samme måte som i 2004 er fremdeles sykefraværet det delmålet som er mest i fokus. I dag jobbes det mer systematisk med sykefraværsoppfølging. Det betyr mer regelmessige møter, og at det er en bedre forankring av dette arbeidet på ulike nivåer i organisasjonene.

Likevel har ikke IA-arbeidet hele tiden hatt topp-prioritet i virksomheten. I noen tilfeller har omstillingsprosesser tatt det meste av oppmerksomheten og de har kommet på etter-skudd i IA-arbeidet. Omstilling er fortsatt et tema flere steder, og noen virksomheter lever i usikkerhet. En annen grunn kan være manglende kompetanse i virksomheten, at ledere ikke har den tilstrekkelige kompetansen for å følge opp de sykmeldte. En tredje grunn kan være manglende støtte og oppfølging fra eksterne aktører. Et vellykket oppfølgingsarbeid av sykmeldte er avhengig av godt og tett samarbeid med eksterne aktører som legene og NAV som flere av våre informanter var inne på. Dette viser at det er mange faktorer og aktører som spiller en rolle for at IA-arbeidet rettet mot de sykmeldte skal bli vellykket. Selv om det har vært store forbedringer på systemer og rutiner for oppfølging, er det mange steder forbedringspotensiale i den praktiske oppfølgingen.

### **9.3 Delmål 2**

I 2004 var det ingen virksomheter som hadde nevneverdig satsing på dette delmål 2, og i 2010 er det fortsatt begrenset innsats for å jobbe med dette delmålet. Enkelte virksomheter synes å strekke seg langt for å legge til rette for spesielle behov for personer som allerede er ansatt i virksomheten. Dette stemmer godt med resultatene fra en undersøkelse om tilrettelegging i det norske arbeidslivet fra 2011. Her ble det rapportert at 9 av 10 som har hatt behov for tilrettelegging fordi de har hatt nedsatt funksjonsevne, eller som har vært langtidssykemeldt, oppgir at de har fått tilbud om tilrettelegging (Trygstad og Bråthen 2011: 11).

Men få har hatt en aktiv satsing på å få inn nye personer med nedsatt funksjonsevne. Noen virksomheter viser til typen arbeid som en barriere for å ansette folk med nedsatt funksjonsevne. Dette kan være arbeid som krever full bevegelighet og fysisk styrke, gode språkkunnskaper etc.. Andre viser til at de ikke har lokaliteter som gjør at personer med fysisk funksjonsnedsettelse kan jobbe der.

Universell utforming av lokalene er et krav på norske arbeidsplasser i dag, men dette er mange steder ikke realisert. Dette er en reell hindring for ansettelse av fysisk funksjonshemma, men det viser seg at dette ikke er en tilstrekkelig betingelse for å få virksomhetene til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Selv der hvor det var universell utforming var det i liten grad ansatt personer med nedsatt funksjonsevne. Ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne handler således bare delvis om universell utforming og muligheter for tilrettelegging. En annen grunn er at det blir det oppfattet som et dilemma å ansette folk med nedsatt funksjonsevne fordi dette bryter med kravet om større effektivitet. Det var skepsis til å ansette personer med nedsatt funksjonsevne fordi de avhengig av å ansette personer som yter 100 %. Et unntak her var en virksomhet som satset på rekruttering av innvandrere under utdanning. Dette blir presentert som en måte å forene målsettingene om å ansette flere med nedsatt funksjonsevne med målsettingen om økt produktivitet. Det er imidlertid et spørsmål om innvandregrupper som har vansker på arbeidsmarkedet er tenkt som målgruppe for delmål 2 i IA-avtalen.

Statlige virksomheter har et krav på seg til at 5 % av de nyansatte skal ha nedsatt funksjonsevne. De fleste hadde dette med i utlysningene, men erfaringen var at det er sjelden personer med nedsatt funksjonsevne søker på stillinger selv om de hadde dette med i utlysingen. Hvis virksomhetene er interessert i å oppfylle dette delmålet, må det til en helt annen offensiv holdning og innsats fra deres side.

### **9.4 Delmål 3**

I 2004 var forvaltningsvirksomhetene de som hadde mest positivt syn på de eldres kompetanse. Den gangen uttalte noen at de anså eldre arbeidstakere som verdifull arbeidskraft, men de sa at de hadde begrensede muligheter for tiltak for å ta vare på denne arbeidskraften, og i nedbemanningssituasjoner var de eldre ofte utsatt for å miste jobben. I 2010-undersøkelsen styrkes inntrykket av at eldre er verdifull arbeidskraft, og nå har noen av virksomhetene tatt i bruk flere virkemidler for å få eldre til å stå lenger. Flere av

virksomhetene sier de har lyktes i dette. Muligens ser vi også nå et mer nyansert syn på eldre arbeidskraft: i tillegg til fokus på at eldres kompetanse er verdifull, blir deres rolle som mentorer for yngre tatt i bruk i større grad.

Men selv om eldres kompetanse kan synes å være mer verdsatt i noen virksomheter enn tidligere, er det gjort lite i forhold til dette delmålet i andre virksomheter. En grunn er at de i noen virksomheter ikke opplever dette som et relevant tema å jobbe med. I et par av våre virksomheter sier de at de ikke opplever dette som noe problem. Så lenge de ansatte i hovedsak står til aldersgrensa, ser de det ikke som hensiktsmessig å oppmuntre dem til at de står lenger. Dette begrunnes delvis med arbeidets art – at arbeidet er fysisk og psykisk krevende, og at de ikke bør oppmuntres til å slite seg helt ut før de går av som pensjonister.

## 10. utfordringer for IA-arbeid fremover

I de foregående kapitlene har vi gitt en fremstilling av rammevilkårene for IA-arbeidet og informantenes beskrivelser og vurderinger av IA-arbeidet i sine respektive virksomheter. Med bakgrunn i dette materialet, vil vi i dette kapitlet se på de mer helhetlige utfordringene som virksomhetene vil ha fremover.

### *a) Betydningen av rammene for IA-arbeidet*

Omstillinger og strukturendringer i offentlig sektor har vært omfattende og hyppige de senere årene, og vi har tidligere vist til studier som viser at offentlig sektor har hatt en høyere forekomst av omstilling og nedbemanning enn privat sektor (STAMI 2011). På denne måten kan en si at offentlig sektor har vært preget av et reformparadigme (Grønlie 2000). Dette paradigme danner en ramme for all virksomhet i offentlig sektor, og påvirker det lokale handlingsrommet, men det vil påvirke den enkelte statlige virksomhet på ulike måter og i ulik grad.

Noen virksomheter har blitt delvis privatisert de senere årene. Slike prosesser har konsekvenser også for den gjenværende organisasjonen. Det har også foregått andre store omorganiseringsprosesser innen statlige virksomheter. Alle virksomhetene i vårt data-materiale er eksempler på virksomheter som er i ulike faser av omstillingsprosesser. Noen har vært gjennom store omstillingsprosesser, og er nå i en fase hvor endringen implementeres. Andre er i en usikker fase der det ennå ikke er avklart hvilke konsekvenser en omstilling vil føre til, og her er de ansatte engstelige for sine arbeidsplasser. En av våre informanter snakket om virksomheter i motvind og medvind. Denne informanten tenkte at virksomheter i motvind er de som lever i en usikker situasjon med hensyn til bemanning. Men det kan også være en beskrivelse av virksomheter opplever motstand i rammebetingelsene for å utføre IA-arbeid slik de ønsket, eller det kan være virksomheter som er utsatt for mye kritikk for at de i omstillingsfase ikke klarer å utføre de oppgavene som blir forventet av dem. Virksomheter i medvind er virksomheter som er inne i en fase der diskusjonene handler mer om hva de skal bruke ressursene til enn hva de skal skjære ned på. Dette er virksomheter som har fremgang, godt arbeidsmiljø og trivsel på jobben. Men dette er ikke en statisk tilstand. Det handler heller om ulike faser virksomhetene er i, og over tid vil trolig de fleste virksomheter mer eller mindre ha vært innom begge disse kategoriene. Men hvilken fase virksomhetene er i vil påvirke deres handlingsrom, og det vil ha innvirkning på IA-arbeidet i virksomheten.

Den generelle arbeidssituasjonen og arbeidsmiljøfaktorer kan også regnes som rammer, eller premisser for IA-arbeidet. Arbeidspress og slitasje preger mange statlige arbeidstakere i dag (jfr. kap. 1). Dette legger premisser, ikke bare for behovet for IA-tiltak, men også for overskuddet til å drive IA-arbeid. Dette henger også sammen med kravene til effektivitet.

### *b) Effektivitetshensyn overstyrer inkluderingshensyn*

Virksomhetene som er i en situasjon der de ikke vet om arbeidsplassene er sikre, og der det er snakk om innskrenking av budsjett og kanskje nedbemanning, er ofte et dårlig utgangspunkt for aktivt IA-arbeid. I slike virksomheter vil kravene til effektivitet være så sterke at

inkluderingshensyn lett kommer i andre rekke. Vårt datamateriale viser at i slike situasjoner blir det lite meningsfullt å jobbe for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne og siden de står overfor trusselen om nedbemanning blir det heller ikke så meningsfullt å jobbe for å få de eldre til å stå lenger i jobb. Her er hovedfokus på sykefravær, og ofte kan det være krevende fordi den situasjonen virksomheten er i vil påvirke arbeidsmiljøet og ofte føre til høyt sykefravær. I slike faser er det spesielt krevende å drive IA-arbeid.

*c) Behov for tydeligere forankring av IA-arbeidet i linjeledelsen*

Siden de fleste virksomheter har fått systemer for oppfølging av de sykmeldte på plass, blir utfordringen å følge opp disse slik at de virker som de hadde tenkt. Dette er en prosess som ikke går av seg selv. Noen påpekte at det var en fare å slå seg til ro med at en hadde fått på plass fine rutiner og planer for oppfølging.

I enkelte virksomheter blir det sagt at IA-arbeidet fungerer godt, men dette betyr ikke alltid at arbeidet er godt fundert i organisasjonen. Enkelte steder er dette arbeidet svært personavhengig. Når disse personene som ofte er en slags ildsjeler slutter, blir det ofte et vakuum. Det er viktig å unngå dette og derfor er et organisasjonsfokus viktig. En som kan karakteriseres som en slik ildsjel, uttrykte seg slik:

*”..det er så å si ikke noen fora å lufte de spørsmålene, det savner jeg mye, for å diskutere saker er viktig. Det blir en del sånne uformelle fora – det fungerer det også, men jeg savner styringen av det – for å kunne beholde kunnskapen i organisasjonen på en måte. Nå blir det veldig personavhengig. Når jeg nå slutter blir det et vakuum...det kommer inn en med et annet fokus. Det blir ikke systemfokus, men personlig fokus, men det er viktig at det er organisasjonsfokus og at det blir ivaretatt.”*

Fore å unngå at IA-arbeidet blir personavhengig, er det viktig å ha en kontaktperson (IA-koordinator) på et høyere nivå i organisasjonen som de kan bruke i vanskelige saker, og enkelte trekker frem betydningen av at dette arbeidet har topp-forankring for at det skal få gjennomslag nedover i organisasjonen. Drivkreftene for IA-arbeid synes sjelden å være på høyere nivå i virksomhetene. Vårt datamateriale tyder heller på at ildsjeler på lavere nivå i organisasjonen ofte opplever det som en kamp å få gjennomslag for at IA og HMS-arbeid. Her er en som gav uttrykk for dette: *”Det er en kamp å få innpass i de rette fora... Det er en kamp å få folk til å se at HMS har betydning. For noen er HMS plunder og heft. Men det begynner å sige inn”*

Et tilleggsproblem her er at i noen virksomheter er det ofte skifte i lederstillingene: *”Når sjefen endelig har forstått, så kommer det en ny sjef - de sitter ofte bare 3-5 år i sine stillinger. Derfor mener jeg det er så viktig å få dette med HMS mer inn i utdanningene.”*

*d) Behov for økt lederkompetanse og lederansvar*

I oppfølging av sykmeldte slik som rutineene er lagt opp, har nærmeste leder en nøkkelrolle. Denne funksjonen er arbeidskrevende og krever kompetanse. Ledernes sentrale rolle understrekes også i andre undersøkelser (Trygstad & Bråten 2011). Betydningen av en nærværende og omsorgsfull ledelse blir også påpekt i en undersøkelse av inkluderende arbeidsliv i kommunene (Ose m.fl. 2011). Flere av informantene i våre virksomheter gir

uttrykk for at det har skjedd en kompetanseheving blant ledere i deres organisasjon, men dette er en løpende utfordring da det stadig kommer inn nye ledere, og ikke alle ledere er like kompetente eller interesserte i denne delen av jobben sin.

En annen side ved dette, er kontinuerlig behov for voksenopplæring og bevisstgjøring. Informantene sa at det må til små drypp hele tiden for at det skal feste seg. Vi tolker dette som at IA-arbeid innebærer å endre folks holdninger. Dette må ta tid, men krever at noen har en aktiv pådriverrolle i organisasjonen, og her må lederne ta et stort ansvar.

Som positiv konsekvens av IA-avtalen er det noen som trekker frem at det har ført til større nærhet til den enkelte arbeidstaker, mer vekt på lederutvikling, mer vekt på trivsel for den ansatte, mer personalressurser og prioritering av personalarbeidet. Men for at dette skal lykkes er det viktig med ledere som har de rette personlige egenskapene og engasjement for oppgavene.

#### *e) Behov for å se mer helhet og sammenheng i IA-arbeidet*

Vårt datamateriale tyder på at både ledere og representanter for de ansatte i mange virksomheter har en oppfatning av at fokus på IA har ført til holdningsendringer og en endret bedriftskultur. Etter den siste revisjonen av IA-avtalen er det også blitt mer fokus på både rollen til de tillitsvalgte og verneombudene, og å se IA-arbeidet og HMS-arbeidet i sammenheng. Men det er forskjeller mellom virksomhetene, og noen av virksomhetene har kommet relativt kort i dette arbeidet.

Noen syns at fokus på de sykmeldte har fått litt for stor plass. De vil derfor i større grad rette oppmerksomheten på de som er på jobb og finne ut hva som er viktig for at de trives. Dette kan være viktig for å forebygge sykefravær. Men samtidig er det viktig å ha aksept for at folk også kan bli syke av og til:

*”.. folk som blir syke trenger en aksept for at det er lov å være syk i organisasjonen. Skviser du denne målsettingen og stresser det for mye så... jeg merker jo det i egen seksjon når vi sier at nå har vi hatt bra sykefraværresultater, og så plutselig blir en syk, og sier at nå har jeg dårlig samvittighet for nå ødelegger jeg statistikken. Og det er ikke noe godt utgangspunkt hvis du nå skal ha den her toleransen for at vi er mennesker og ikke maskiner.”*

Dette er også en påminnelse om at sykefraværstatistikken i virksomhetene må tolkes og ikke brukes på en måte som virker mot sin hensikt. Sykefraværarbeid og forebyggende arbeid på sees i sammenheng, og nivået på sykefraværet må også vurderes i forhold til sammensetningen av arbeidstakergruppen i den enkelte virksomhet. Dette mer helhetlige perspektivet vil kunne føre til mer systematisk arbeid for å få til en bedre arbeidsplass, og det er grunn til å tro at det på sikt også vil kunne slå positivt ut på sykefraværstatistikken.

#### *f) Beredskap for tilrettelegging på arbeidsplassen.*

IA handler blant annet om å lage generelle tiltak for å skape bedre trivsel eller en bedre arbeidshverdag for alle arbeidstakerne. Men det handler også om å ha rutiner og en aktiv beredskap i forhold til å diskutere hvordan de syke, eldre og de med nedsatt funksjonsevne kan få tilpasset arbeidssituasjon i stedet for å forbli sykmeldt eller slutte i arbeidet. Dette

kan skje på mange forskjellige måter. Det kan være en tilpasning i den jobben de allerede har med fysiske tilrettlegginger eller nytt utstyr som gjør at de kan beherske jobben, eller det kan være å prøve seg på andre arbeidsoppgaver, andre arbeidstidsordninger etc. Det handler om fleksibilitet og i noen tilfelle kreativitet i forhold til å finne ut hva som kan være mulig.

Det er en utfordring for arbeidsgiver å gå i dialog og være kreativ for å finne løsninger som kan fungere for den enkelte. For å få til dette er det ofte nødvendig med et bedre samspill med eksterne aktører..

*g) Behov for aktive og stabile samarbeidspartnere*

Rammer og rutiner for oppfølging av de sykmeldte er viktig, men det er også viktig at samarbeidet mellom de involverte aktørene fungerer godt. Det handler om å bygge opp tillit mellom aktørene, både mellom de ansatte i virksomhetene som har ansvar for det utøvende IA-arbeidet og eksterne aktører, og mellom disse aktørene og de ansatte som har behov for hjelp og oppfølging. Det tar tid å bygge opp tillitsrelasjoner, og derfor er det ønskelig at personene som representerer arbeidsgiver, legen og NAV ikke skiftes ut for ofte. Relativt stabile personlige relasjoner trekkes ofte frem som en forutsetning for å lykkes.

Legene oppfattes å være nøkkelaktører for å få til et bedre oppfølgingsarbeid i forhold til de sykmeldte. Men ofte oppleves legene som en propp i systemet for å ta i bruk ordningen med gradvis sykmelding og finne frem til arbeidstilpassinger som kan gjøre det mulig å komme tidligere tilbake i jobb, og i noen tilfelle finne varige løsninger på alternativ arbeidstilpassing som å finne frem til andre oppgaver enn de som de har hatt til nå. Legene er vanskelig å få med på møter der arbeidssituasjonen til den enkelte blir diskutert, og informantene etterlyser mer informasjon i det enkelte tilfellet om hva slags oppgaver de kan gjøre og hvilke oppgaver de ikke bør ha. I noen tilfeller er arbeidstakerne ivrige for å komme tilbake til jobb, og arbeidsgiver er usikker på om arbeidstakeren er frisk nok. Hvis han/hun begynner å jobbe for mye for tidlig, kan det føre til lengre sykmelding senere. I andre tilfeller er problematikken motsatt – at arbeidsgiver er usikker på om de burde pushe arbeidstakerne mer for at de skal komme tilbake til jobb – i slike tilfeller kan de være usikre på om det er helsefremmende for dem å bli gående for lenge hjemme.



## 11. Avslutning

Vår undersøkelse viser at det blir jobbet mye og seriøst med oppfølging av sykmeldte i de fleste av disse virksomhetene. De som har kommet kortest i å implementere systemer og rutiner for sykefravær, har planer og ambisjoner om å få dette arbeidet mer på skinner. Når de har kommet kort i dette arbeidet er det på grunn av at hovedfokus har vært rettet mot omorganisering og omstillingsprosesser, samt at lederforankringen kanskje ikke har vært god nok.

Når det gjelder oppfølging av de eldre, har fire av virksomhetene jobbet aktivt i forhold til å øke avgangsalderen. Det som kjennetegner virksomheter som ikke har eller har hatt satsing på delmål 3, er at her går de ansatte stort sett til særaldersgrensa som er lavere enn i andre statlige virksomheter. De ser derfor ingen grunn til å legge arbeid i å oppmuntre til at de skal stå lenge selv om IA-avtalen sier noe annet. I en av virksomhetene begrunnes manglende satsing på dette delmålet med at arbeidet er så krevende at det ikke vil være forsvarlig å oppmuntre folk til å stå lenger.

Minst fokus er det likevel på delmål 2 – å få flere ansatte med nedsatt funksjonsevne. Noen av virksomhetene ser ut til å satse en god del på tilrettelegging for egne ansatte som trenger tilrettelegging i jobben, og her fortelles det om enkeltksempler på hvordan de har gjort dette. Men satsing for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne som ikke allerede har et arbeidsforhold i virksomheten, var sjeldne. Et unntak er satsing i en av virksomhetene for å få inn flere innvandrere, og det var da unge nyutdannede innvandrere med høy faglig kompetanse de var på jakt etter.

IA-avtalen kan sees som en invitasjon og oppfordring fra avtaleeierne til norske virksomheter om å ta større sosialt ansvar. Virksomheters sosiale ansvar (VSA) kan defineres på ulike måter (Carroll 1999; Bredgaard 2004). En forståelse av dette er å knytte det til global handel og bærekraftig utvikling. En annen tolkning er å knytte begrepet til mer hjemlige forhold som å inkludere flere i arbeidslivet. Den siste måten å forstå det på betyr at virksomhetene tar et ansvar utover det rent bedriftsøkonomiske. Virksomheter tar på seg ansvar fordi det kan gi gevinst på kort eller lang sikt, ikke bare for virksomheten, men også for samfunnet (Midsundstad 2008).

Ut ifra vårt materiale kan vi si at statlige virksomheter er inkluderende og tar sosialt ansvar ved at de tar godt vare på sine egne ansatte. På den andre side tar de lite ansvar for personer som er ekskludert fra arbeidslivet og som strever med å komme inn. Det er lite i denne undersøkelsen som tyder på at de statlige virksomhetene tar noe sosialt ansvar utover å ivareta egne ansatte. I vårt land er det noen virksomheter som har gjort til sitt varemerke å inkludere personer som har problemer med å komme inn i arbeidslivet. Men dette er oftest private virksomheter, og den mest kjente er kanskje Stormberg. Offentlige virksomheter har i liten grad vært på banen for å markedsføre sitt arbeid for disse gruppene til tross for at de er sentrale initiativtakere til avtalen om inkluderende arbeidsliv. Men selv om enkelte private bedrifter har markedsført seg med å være inkluderende, betyr det ikke at private virksomheter generelt er mer inkluderende enn offentlige virksomheter. En undersøkelse (Midsundstad 2008) viser at statlige virksomheter (17 %) sier litt oftere enn

private (10 %) at de ser det som et ansvar å bidra til sysselsetting blant marginale grupper. Kommunale og fylkeskommunale virksomheter gir uttrykk for de mest inkluderende holdningene i denne undersøkelsen (28 %). Det denne undersøkelsen også viser er at det er sprik mellom holdning og handling i virksomhetene, så når en ser på faktisk adferd, blir andelen som har hatt fokus på inkludering av marginale arbeidstakergrupper enda lavere.

Hver gang det har blitt inngått ny IA-avtale, har staten flagget dette høyt, men staten er relativt lite aktiv som arbeidsgiver med hensyn til delmål 2 i IA-avtalen. En kunne ha forventet at statlige virksomheter som har vært IA-virksomheter i 8-10 år hadde lagt mer arbeid i, og vært mer kreative for å finne måter å jobbe med dette på. Når dette ikke har skjedd, kan det delvis forstås ut ifra omstillingsprosessene som har foregått i offentlige virksomheter de senere årene, og de krav til effektivitet og produktivitet som blir stilt. De har uttrykt godvilje til målsettingene og inngått avtale, men motvinden har vært så sterk at de ikke har lyktes i å arbeide med alle målsettingene. Men noen av virksomhetene hadde kommet gjennom tiden med den kraftige motvinden. Nå beskrev til og med en av informantene at deres virksomhet var i medvind! Men likevel er det ikke noe som tyder på at de virksomheter som har kommet gjennom de store omstillingsprosessene, nå i større grad prioriterer inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. En kan da stille spørsmålet om det betyr at statlige virksomheter ikke ønsker å ta sitt sosiale ansvar på dette området. Realisering av arbeidslinja bygger på en forutsetning om at der er tilbud til alle som ønsker arbeid, men denne forutsetningen er ikke oppfylt, og det ser ikke ut som at virksomhetene har intensjoner om å invitere de marginale gruppene mer inn. IA-avtalen har intensjoner om at de skulle gjøre dette, men den er basert på frivillighet, og virksomhetene bestemmer selv hvordan de skal satse og hvilke grupper de vil prioritere. Ut ifra dette kan en konkludere med at IA-avtalen som virkemiddel for å inkludere grupper som er utenfor arbeidslivet ikke har lyktes. Når statlige virksomheter som eies av staten ikke er mer aktive for å få dette til, hvem skal da ta ansvar for dette?

## Litteratur

- Aftenposten 15. mai 2011, "Slakter egen virksomhet". Om evaluering av NAVs arbeidslivsentre i 19 fylker, datert 18. februar 2011.
- Aftenposten 29. mars, 2011, Debattinnlegg.
- Anvik, C.H., T. Olsen, L. Lien, M. Sollund & T.A. Hansen (2007), *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne*. NF-rapport nr. 11, Bodø: Nordlandsforskning.
- Bemelmans-Videc, M-L, R.C. Rist & E. Vedung (red.) (1998), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and Their Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Bredgaard T. (2004), *Virksomhedernes sociale ansvar: fra offentlig politik til virksomhedspolitik*. Ph.D.-avhandling. Institutt for økonomi, politikk & forvaltning, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Aalborg: Aalborg Universitet.
- Carroll, A.B. (1999), Corporate Social Responsibility. *Business & Society*, 38 (3), 268-295.
- Difi 2010, *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2010*, Difi rapport 2010:5. Oslo: Difi.
- Direktoratet for arbeidstilsynet (2012), Notat, Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- Drøpping, J.A. (2003): Et mer inkluderende arbeidsliv: Kontinuitet og nyorientering i arbeidslinja. *Søkelys på arbeidsmarkedet* nr. 1, årgang 20, 119-124.
- Drøpping, J. A., Midtsundstad, T. & Østberg, T. (2005), *Seminar om evaluering av intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv*. Oslo: Fafo.
- Drøpping, J. A. & Midtsundstad, T. (2003), *Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv*. Fafo rapport 417. Oslo: Fafo.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2008, *Medarbeiderundersøkelsen i staten 2007*. Rapport FAD 2008.
- Gravset, H.M. (2010), *Arbeidsskader og arbeidsrelaterte helseproblemer*. STAMI-rapport nr. 4. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Grønlie, T. (2000), Forvaltningsreform i historisk perspektiv: norsk forvaltningspolitikk gjennom 50 år. LOS-senter notat 0034. Bergen: Los-senteret.
- Grønlie, T., Flo, Y. & Svinningen, T. (2009), *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, K. (2006), *Avtalen om et Inkluderende Arbeidsliv. En ny metode for sosialpolitisk endring?* Notat. Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Hammer, T. (2007), *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv – personalpolitikk i bedrifter med og uten IA-avtale*. NOVA-rapport 14/07.
- Kildal, N. (1995), *Selvrespektens sosial grunnlag: en normativ drøfting av politikk mot arbeidsløshet*. LOS-senter notat 9542. Bergen: LOS-senteret.
- Kildal, N. (2001), *Workfare tendencies in Scandinavian welfare politics*. SES papers 5. Geneve: International Labour Office.
- Lie, A. (2008), "Inclusive Working Life " in Norway – Experience from "Models of Good Practice" Enterprises., *Croatian Medical Journal*, Vol. 49, s. 553-60.

- Mehlum, I.S (2006), how much sick leave is work-related? *The Journal of the Norwegian Medical Association*. Nr. 2; 131, 122-5
- Midtsundstad, T. (2007), *Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere*. Fafo-rapport 2007:37. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. (2008), Virksomheten som Corporate Social Responsibility sosialpolitisk aktør. *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr. 1, s. 17-33.
- Midtsundstad, T., Djuve, A. B., & Drøpping, J. A. (2003), *Inkluderende arbeidsliv på norsk: en beskrivelse av tiltak rettet mot eldre arbeidstakere og etniske minoriteter i Norge, med sideblikk på Nederland og Danmark*. Fafo: Arbeidsnotat 13. Oslo: Fafo.
- Midtsundstad, T. & Bogen, H. (2011), *Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv*. Fafo-rapport 2011:10. Oslo: Fafo.
- NOU 1990: 17, Uførepensjon. Sosialdepartementet.
- NOU 1990: 23, Sykelønnsordningen. Sosialdepartementet.
- NOU 2000: 27, Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv. Arbeidsdepartementet.
- Ose, S., mfl. (2009), *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)*. Trondheim: Sintef.
- Ose, S. O. (2010), *Kunnskap om sykefravær: nye norske bidrag*. Rapport SINTEF A14516. Trondheim: Sintef.
- Ose, S.O., Brattlid, I., Haus-Reve, S., Mandal, R., & Bjerkan, A. M. (2011), *Inkluderende arbeidsliv i kommunene*. Rapport A18235, Trondheim: Sintef.
- Pascual, A. S. & Mangusson, L. (red) (2007), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brussels: Peter Lang.
- Skarning, N. (2011), *Sykefravær; nye arbeidsoppgaver, omplassering eller oppsigelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solheim, L. J.(2004), *Staten på slankekur – trimming eller utsulting? Omstilling og inkluderende arbeidsliv i statlige virksomheter i Oppland*. Rapport nr. 117. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Solheim, L.J. (2010), Inclusive Working Life and value conflict in Norway. In *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 30 No 7/8, s. 399-411.
- Solheim, L.J. (2011): The understanding of Norwegian women's sickness: towards a holistic approach? In *Nordic Journal of Social Research*, Vol.2
- Staland-Nyman C. K. Alexanderson, G. Hensing (2007). Associations between strain in domestic work and self-related health: A study of employed women in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Health*, 36: 21-27.
- St. meld.nr. 39 (1991-92), Attføringsmeldinga.
- St. meld.nr 35 (1994-95), Velferdsmeldinga.
- STAMI (2011), *Faktabok 2011*, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Tjenestemannsbladet, aktuell mars 2010, "Fra prat til praksis". s. 18-19.
- Tjenestemannsbladet, aktuell april 2010, "Vet ikke at de har IA-avtale" s. 4-5.

- Trygstad S. C. & M. Bråten (2011): *Tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport nr. 22. Oslo: Fafo.
- Trygstad, S.C., Thomas Lorentzen, E. Løken, L. Moland & N. Skalle (2006): *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. Fafo-rapport nr. 530. Oslo: Fafo.
- Østlund, G., Cederlund, E., Hensing, G., K. Alexanderson (2004), Domestic strain: a hindrance to rehabilitation? *Scandinavian Journal of Caring Science*, 18, 49-56-
- Øverbye E. & T. Hammer (2006), Strategier for et inkluderende arbeidsliv. I Hammer, T. & E. Øverbye (red.): *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal Akademisk

## Vedlegg 1: Skjema for kartlegging av faktainformasjon om virksomheten

**Antall ansatte** totalt: \_\_\_\_\_

Antall menn: \_\_\_\_\_ Antall kvinner: \_\_\_\_\_

Hvor mange **ledere** er det totalt i virksomheten? \_\_\_\_\_

Hvor mange ledere er det på toppnivå? \_\_\_\_\_ N kvinner: \_\_\_\_\_ N menn: \_\_\_\_\_

mellomnivå? \_\_\_\_\_ N kvinner: \_\_\_\_\_ N menn: \_\_\_\_\_

lavere nivåer? \_\_\_\_\_ N kvinner: \_\_\_\_\_ N menn: \_\_\_\_\_

Hva er gjennomsnittelig **alder** på de ansatte? \_\_\_\_\_

Er det mulig å beskrive alderssammensetningen?

Hvor mange under 30 \_\_\_\_\_ mellom 30 og 50 \_\_\_\_\_ over 50?

Ca. hvor mange **slutter** i løpet av et år (de siste årene)? \_\_\_\_\_

Er det først og fremst de yngre, mellomskiktet eller de eldre som slutter? \_\_\_\_\_

Hva er de viktigste årsakene til at folk slutter? (alderspensjonering, ny jobb, nedbemanning, annet?)

---

---

---

Hva regnes som avgang**spensjonsalder** i din bedrift? (forventet avgang, det som er vanlig) \_\_\_\_\_

Gjennomfører virksomheten systematisk **arbeidsmiljøkartlegginger**? JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Har virksomheten **bedriftshelsetjeneste** (BHT)? JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Gjennomføres det **medarbeidersamtaler** i virksomheten? JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Har virksomheten benyttet seg av **kontaktpersonen** i NAVs arbeidslivssenter? JA \_\_\_ NEI \_\_\_

—

Har virksomheten benyttet seg av **kurs** i regi av arbeidslivssenteret? JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Hvilke erfaringer er gjort med kontaktperson, evt. kurs? \_\_\_\_\_

---

---

Har virksomheten benyttet seg av **økonomiske virkemidler** i NAV beregnet på IA-bedrifter (f.eks. tilretteleggingstilskudd, refusjon av utgifter til BHT) JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Har virksomheten satt opp konkrete **mål for IA-arbeidet**?

Delmål 1: JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Delmål 2: JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Delmål 3: JA \_\_\_\_\_ NEI \_\_\_\_\_

Har disse målene endret seg de siste seks årene? JA \_\_\_\_ NEI \_\_\_\_

Hva var **sykefraværsprosenten** siste år? \_\_\_\_\_ %

Hvordan har sykefraværet utviklet seg de siste seks årene? \_\_\_\_\_

---

## Vedlegg 2: Intervjuguide

Bedriftens Navn: \_\_\_\_\_

Navn på informanten: \_\_\_\_\_

Hva er din stilling og hvor lenge og på hvilken måte har du vært involvert i IA/HMS-arbeid i virksomheten?

### 2. Beskrivelse av endring og omstilling i virksomheten

- Kan du gi en kort beskrivelse av situasjonen i bedriften når det gjelder endringer og omstilling?
- Hva er de viktigste endringene som har skjedd de siste 5-6 årene?
- Hvilke virkemidler har virksomheten tatt i bruk i omstillingsprosessen?
- Hvordan vil du karakterisere virksomheten i dag sammenlignet med for seks år siden?
- Har det skjedd kompetanseutvikling blant de ansatte?
- Har de tillitsvalgte/hovedverneombudet vært engasjert i konsekvenser av omstillingene når det gjelder arbeidsmiljø/sykefraværarbeid?

### 3. Status for IA-arbeidet

- Gi en beskrivelse av hvordan virksomheten jobber med IA/HMS-arbeid og hvordan det er forankret (hos AMU, toppleder, linjeledere, tillitsvalgte, verneombud..)
- Hvordan er arbeidsfordelingen hovedverneombud/tillitsvalgte mht. IA- og HMS-arbeid?
- Kjenner de ansatte til målene for IA-arbeidet i virksomheten?
- Hvordan har de blitt kommunisert ut i virksomheten?
- Foreligger det føringer fra overordnet nivå om akseptable mål, krav til rapportering?
- Det ble inngått ny IA-avtale i vår – hva har skjedd etter denne siste avtalen?

#### ***Delmål 1: Arbeid for å redusere sykefraværet***

- Hva har vært de største utfordringene i sykefraværarbeidet sett fra ditt ståsted?
- Hva mener du har vært de viktigste tiltakene i sykefraværarbeidet i din virksomhet?

##### *a) Konkret arbeid, tiltak mm*

- Har oppfølgingsarbeidet av de sjukmeldte endret seg i løpet av de seks siste årene?
- Hva har vært de viktigste virkemidlene i arbeidet med dette målet?
- Blir rutineene for oppfølging av sjukmeldte fulgt i virksomheten?
- Utarbeides det individuelle oppfølgingsplaner? Følges disse opp?
- Gjennomføres det systematisk dialogmøte for alle sjukmeldte etter 8 uker?
- Hvem er med på dialogmøtene? (NAV, BHT, lege, arbeidstaker, leder)
- Sykefravær kan ha mange årsaker, men i noen tilfeller kan det ha sin grunn i arbeidsmiljøet. Hvordan håndterer dere arbeidsmiljørelatert sykefravær?

##### *b) Vurdering*



- Har dere gjort erfaringer eller gjennomført tiltak som du tror andre kan lære av?
- Samlet sett: Hvordan vurderer du måloppnåelsen av dette delmålet?

**Delmål 2: Arbeid for å inkludere flere med redusert funksjonsevne**

- Hvem tenker du på når vi snakker om personer med redusert funksjonsevne?
  - Har IA-arbeidet ført til noen endringer i holdninger eller praksis i forhold til ansettelse av personer med redusert funksjonsevne?
  - Ser du det som en oppgave for deg å jobbe for å ansette flere personer med nedsatt funksjonsevne?

*a) Konkret arbeid, tiltak mm*

- Har virksomheten satt i gang tiltak for å hindre at egne ansatte utstøtes når/Hvis de ikke lenger makter å yte maksimalt? Eventuelt hvilke?
- Har virksomheten satt i gang tiltak for å rekruttere nye arbeidstakere med spesielle behov for tilrettelegging? Eventuelt hvilke?
- I hvilken grad har virksomheten benyttet stønadsordninger som er tilgjengelige ved ansettelse av personer med redusert funksjonsevne
- Stiller virksomheten til disposisjon tiltaksplasser (IA-plasser) for arbeidstakere med redusert funksjonsevne
- Har du inntrykk av at målsettingen om at 5 % av tilsettingene i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne har noen betydning i deres virksomhet?

*b) Vurdering*

- Har din virksomhet gjennomført noen tiltak eller gjort erfaringer overfor denne gruppa som du tror kan være av interesse for andre virksomheter?
- Samlet sett: Hvordan vurderer du måloppnåelsen for delmål 2?

**Delmål 3: Arbeid for å få eldre til å stå lenger i arbeid**

- Hvem blir definert som "eldre arbeidstakere" i din virksomhet (formelt/uformelt)?
- Har virksomheten utarbeidet planer for å legge til rette for å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i jobb?
- Har IA-arbeidet ført til endringer i synet på og holdninger til eldre arbeidstakere?
- Hva er etter din mening de viktigste barrierene for å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i jobb?
- Hvordan tror du de eldre arbeidstakerne ser på seg selv?

*a) Konkret arbeid/tiltak mm*

- Har det blitt satt i gang tiltak for å få eldre til å stå lenger i jobb? Hvordan har eventuelt disse fungert?

*b) Vurdering*

- Hvordan vurderer dere nyrekruttering vs. å få eldre til å stå lenger i jobben?

- Har din virksomhet gjort erfaringer eller gjennomført tiltak som du tror kan være av interesse for andre virksomheter. Eventuelt hvilke?
- Samlet sett: Hvordan vurderer du måloppnåingen i din virksomhet på dette området?

#### **4. Generell vurdering av IA-arbeidet**

- Hvilket av de tre målene har vært oppfattet som viktigst?
- **Hva** er begrunnelsen for at dere har prioritert IA-arbeidet på den måten dere har gjort?
- **Hva** har dere lyktes med/ikke lyktes med?
- Hvem/hva har vært og er drivkreftene/bremseklossene i IA-arbeidet?
- Har du inntrykk av at IA-avtalen har ført til endringer i måten det arbeides på blant ledere og ansatte i virksomheten?
- Har 5-7 års IA-arbeid ført til holdningsforandringer eller endringer i bedriftskulturen?
- Tar din bedrift mer sosialt ansvar nå enn før IA-avtalen ble inngått?
- Samlet vurdering av IA-perioden: Er det noe dere ville ha gjort annerledes?

#### **5. IA-arbeid fremover**

- Hva mener du er det viktigste å legge vekt på i det videre IA-arbeidet (personalpolitiske virkemidler, medarbeidersamtalen, kompetanseutvikling med mer)?
- Er det spesielle grupper virksomheten vil innrette IA-arbeidet på fremover?
- Hva er de viktigste hindringene for at IA-arbeidet skal lykkes fremover?

#### **NOE Å LEGGE TIL?**

## Publikasjoner fra Høgskolen i Lillehammer f.o.m. 2006

For fullstendig oversikt over publikasjonene i HiLs skriftserie se:  
[http://hil.no/hil/biblioteket/forskning\\_og\\_publicisering/skriftserien\\_ved\\_hil](http://hil.no/hil/biblioteket/forskning_og_publicisering/skriftserien_ved_hil)

### Forskningsrapportserien ISSN 0807-2647

- 133: 2007 Nordby, Halvor "Førstemann inn' – møter mellom ambulanspersonell og foreldre som har mistet barn i krybbedød" (ISBN 82-7184-325-7)
- 134: 2008 Guldvik, I, Johansen, V og Askheim, OP: "Tilgjengelighet ved valg. En evaluering av kommunenes erfaringer med veilederen 'Tilgjengelighet til valg' og kartlegging av tilgjengeligheten ved kommune- og fylkestingvalget 2007" (ISBN 82-7184-326-5)
- 135: 2008 Syversen, Trine Løvold: "NAV-piloten i Nord-Gudbrandsdal: en statusrapport" (82-7184-327-3)
- 136: 2008 Holmengren, Hans: "Innovativ fjellturisme: en evaluering av pilot- og forprosjektene" (82-7184-328-1)
- 137: 2008 Svalastog, Sondre: "The Main Challenges Facing Leisure-time Tourism in Norway". (82-7184-330-3)
- 138: 2009 Lesjø, Jon Helge: "Lokalstyre og ny politisk organisering. Evaluering av Gausdal kommunes modell 2003 - 09." (82-7184-331-1)
- 139: 2009 Halså, Astrid og Aubert, Anne Marie: "Forebyggende arbeid når mor eller far har psykiske helseproblemer. En evaluering av det forebyggende arbeid for barn med psykisk syke foreldre i Asker og Bærum." (82-7184-330-8)
- 140: 2009 Nyhus, Lene, Overland, Bjørn og Monsen, Lars: "Ledelse for læring og endring. Rapport fra en spørreundersøkelse blant skoleledere i videregående skoler i Oppland". (82-7184-334-6)
- 141: 2010 Mehmetoglu, Mehmet: "Sommerturister-2010 i Lillehammerregionen. En sammenligning av norske og utenlandske turister". (ISBN 82-7184-335-4)
- 142: 2010 Svalastog, Sondre: "Om den raskt avtakende konkurransekraft i norsk reiseliv. En produksjonsteoretisk analyse." (ISBN 82-7184-336-2)
- 143: 2010 Johansen, Vegard, Askheim, Ole Petter, Andersen, Jan og Guldvik, Ingrid: "Om den raskt avtakende konkurransekraft i norsk reiseliv. En produksjonsteoretisk analyse." (ISBN 82-7184-337-0)
- 144: 2010 Hausstätter, Rune Sarromaa, Strømhaug, Anette Vensbakk, Bruflot, Mari Klakegg og Gangvik, Maria Bergitte: "En himmel full av tilbud. Kartlegging av masterstudier i tilknytning til grunnskolelærerutdannelsen med særlig vekt på tilbudet innen spesialpedagogikk." (ISBN 82-7184-338-9)
- 145: 2010 Guldvik, Ingrid og Lesjø, Jon Helge: "Lutter velvilje, men mye gjenstår. Politisk deltakelse blant mennesker med funksjonsnedsettelse" (ISBN 82-7184-339-7)
- 146: 2011 Andersen, Jan: "Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå." (ISBN 82-7184-340-0)
- 147: 2011 Overland, Bjørn: "Nasjonalt nettverk for kvalitetsvurdering. Rapport om nettverkets aktiviteter og drøftinger 2001 - 2010" (ISBN 82-7184-341-9)
- 148: 2011 Skyttermoen, Torgeir: "Innovasjoner i det offentlige – Styret i statlige forvaltningsorgan." (ISBN 82-7184-342-7)
- 149: 2011 Skyttermoen, Torgeir: "E-portfolio som en mer integrert del av et studium. En aksjonsbasert tilnærming." (ISBN 82-7184-343-5)
- 150: 2011 Mehmetoglu, Mehmet: "Vinterturister-2011 i Lillehammerregionen. En sammenligning av norske og utenlandske turister". (ISBN 82-7184-344-3)
- 151: 2011 Solheim, Liv J. og Berg, Anne Marie: "Godvilje i motvind? Om inkluderende arbeidsliv i statlige virksomheter." (ISBN 82-7184-345-1)
- 152: 2012 Thrane, Christer: "Prestasjoner i lange løp – hvordan noen bakgrunnsfaktorer, trening og langrenns erfaring påvirket sluttiden til deltakerne i Birkebeinerrennet i 2011." (ISBN 82-7184-347-8)
- 153: 2012 Flognfeldt, Thor: "Hyttebrukerundersøkelsen på Sjusjøen 2010/2011." (ISBN 82-7184-348-6)

### Arbeidsnotatserien ISSN 0806-8348

- 176: 2007 Bergsvendsen, Trond og Jordet, Hege: "Aktivitetsfag i et sosialpedagogisk perspektiv – Om utvikling av en studentaktiv læringsmodell"
- 177: 2007 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. Ei skisse til en introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie"
- 178: 2007 Støfring, Egil: "På sporet av inkludering? Holisme og kulturell bevissthet"
- 179: 2007 Støfring, Egil: "A Cross-cultural perspective on Local Knowledge"

- 180: 2008 Onshus, Terje: "Nissene på Gålå 2007. En kartlegging av publikums tilfredshet og inntektsvirkninger av arrangementet for regionen.
- 181: 2008 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. Ei skisse til en introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 4. utgave.
- 182: 2008 Pryser, Tore: "I varm og kald krig. Tyske hemmelige tjenester i Norden 1930-1950. Danmark og Island."
- 183: 2009 Pryser, Tore: "I varm og kald krig. Tyske hemmelige tjenester i Norden 1930-1950. Finland"
- 184: 2009 Askheim, Ole Petter, Guldvik, Ingrid og Johansen Vegard: "Like muligheter til politisk deltakelse."
- 185: 2009 Austvik, Ole Gunnar: "Strengths and weaknesses related to various empirical methods in interdisciplinary fields like International Political Economy"
- 186: 2009 Austvik, Ole Gunnar: "The generally misguided long-term oil price forecasts; Price formation and policy implications"
- 187: 2009 Nordkvelle, Yngve, Fritze, Yvonne, Haugsbakk, Geir og Svoen, Brit: "Tidsskriftet Seminar.net – en casestudie av et tidsskrift i en remedieringsprosess"
- 188: 2009 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 5. utgave
- 189: 2010 Nordby, Halvor: "Values in social work: A philosophical discussion of normative questions."
- 190: 2010 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 6. utgave
- 191: 2011 Gustafson, Erni: Prosjektet Praktik i Palestina (PiP). Delrapport 1. Juni 2011
- 192: 2011 Eriksen, Håkon Glommen: "Selvbestemmelse, rettigheter og tvang. En introduksjon i juss for studenter i barnevern, sosialt arbeid og vernepleie." 7. utgave

### **Informasjonsserien ISSN 0809-1609**

- 25: 2005 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2004"
- 26: 2005 Rapport fra konferansen "Nasjonale prøve – veivalg og utviklingsmuligheter" på Lillehammer 8.-9. februar 2005.
- 27: 2006 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2005"
- 28: 2007 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2006"
- 29: 2007 "Proceedings 12th International Workshop on Telework, Lillehammer 28th-30th August 2007"
- 30: 2008 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2007"
- 31: 2009 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2008"
- 32: 2010 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2009"
- 33: 2011 "Forskning og utviklingsarbeid ved Høgskolen i Lillehammer 2010"



# MJØSBOK

Postboks 194, 2601 Lillehammer. Tlf. 61 28 74 10  
Besøksadresse: Gudbrandsdalsvn. 350. Mail: [mjosbok@sopp.no](mailto:mjosbok@sopp.no)

Mjøs bok er SOPPs fagbokhandel på Lillehammer. Mjøs boks hovedoppgave er å betjene hele høgskolemiljøet med faglitteratur. Hvis du har spesielle behov innen faglitteratur, vil vi hjelpe deg så langt det er mulig.

Mjøs bok er Lillehammers største innen faglitteratur, og har også et stort utvalg i skjønnlitteratur.

Vi anbefaler alle å oppleve Mjøs bok «live».

For bestilling av bøker, send e-post til: [mjosbok@sopp.no](mailto:mjosbok@sopp.no)

Høgskolen i Lillehammer / Lillehammer University College  
Postboks/P. O. Box 952, 2604 Lillehammer, Norway  
Telefon/phone: (+47) 61 28 80 00

**[www.hil.no](http://www.hil.no)**