

Et mer inkluderende arbeidsliv – for hvem?

En prosessevaluering av IA-avtalens delmål 2



Masteroppgave i statsvitenskap

av

Line Prestrønning

Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU

Våren 2009

”Situasjonen for det andre delmålet bekymrer meg. Sysselsettingen blant funksjonshemmede har vært omtrent uendret siden Statistisk sentralbyrå (SSB) startet sine målinger i 2002, mens sysselsettingen i hele befolkningen har økt. Det er en økende andel av ikke-sysselsatte funksjonshemmede som sier at de ønsker arbeid. Når det ikke har blitt synlige forbedringer i de gode årene vi nå har hatt i arbeidsmarkedet, kan nok utfordringene bli enda større når vi nå er inne i en vanskeligere periode.”

Dag Terje Andersen, arbeids- og inkluderingsminister.

(Arbeidsmiljø 2009)

FORORD

Allerede i februar 2008 ble IA-avtalen fastsatt som tema for min masteroppgave i forbindelse med semesteroppgaven i kurset "Policy-analyse". Takket være Terje A. Eikemo ble jeg tilknyttet prosjektet "Evaluering av IA-avtalen og nye regler for å redusere sykefraværet" som SINTEF Teknologi og samfunn, Helsetjenesteforskning, Gruppe for arbeid og helse, foretar på oppdrag fra AID. Det å få være med på et slikt prosjekt har vært utrolig lærerikt og inspirerende for meg, og forskere og masterstudenter på prosjektet har vært veldig gode støttespillere underveis. Solveig Osborg Ose som prosjektleder har hele tiden bidratt med konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntring og fortjener en stor takk for det. I tillegg vil jeg rose SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Helsetjenesteforskning, for å inkludere masterstudenter i sine prosjekt, og dermed gi oss et innblikk i hvordan det er å være en del av et profesjonelt forskningsmiljø.

Når jeg nå leverer denne masteroppgaven er det mange som fortjener en takk for hjelp og inspirasjon. Fra instituttets side vil jeg takke Jon Arve Nervik for kunnskapsrike innspill i prosessen med å utforme designet for min masteroppgave. Veileder Ann Rudinow Sætnan har støttet meg i skriveprosessen, og gitt meg troen på at det jeg vil formidle med denne oppgaven er av nytte ikke bare i et IA-perspektiv, men også i velferdsforskningen for øvrig.

Jeg vil også takke familie og venner som har gitt meg de nødvendige avbrekkene fra skrivebobla, og ikke minst vist tålmodighet og oppmuntret meg til å stå løpet ut! Grete som har bidratt som korrekturleser fortjener en ekstra takk.

Til sist vil jeg takke kull 15 og lunsjgjengen for to flotte år sammen på masterstudiet med livlige diskusjoner, latter og lystige lag. Det sosiale klasse miljøet har betydd mye, og i en periode der livet stort sett har dreid seg om masteroppgave, statsvitenskap og offentlig politikk, har det vært godt og omgås andre som har vært i den samme situasjonen. En spesiell takk går til mine kjære naboer på 9453 som først og fremst har spredd glede og humør i lesesalhverdagen, i tillegg til å tilføre meg og oppgaven uunnværlige faglige innspill.

Takk for samarbeidet alle sammen! Med vennlig hilsen "inkluderende" Line ☺

INNHold

FORORD.....	iii
INNHold	iv
TABELL- OG FIGURLISTE.....	vi
1. INNLEDNING	1
1.1 Problemstilling.....	3
2. NORSK ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK	4
2.1 Den norske velferdsstaten	4
2.2 Arbeidslinja i norsk arbeidsmarkedspolitikk.....	5
2.3 Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet	6
3. INTENSJONSAVTALEN OM ET MER INKLUDERENDE ARBEIDSLIV	8
3.1 Sandmanutvalget og NOU 2000: 27.....	8
3.2 IA-avtalen	8
3.3 Delmål 2: Rekruttere personer med redusert funksjonsevne	10
3.3.1 Konkretisering av delmål 2 som resultat av tidligere evalueringer	11
4. PROSESSEVALUERING.....	13
4.1 Hva er en prosessevaluering?	13
4.2 Prosessevaluering av IA-avtalens delmål 2	14
5. TIDLIGERE FORSKNING OG TEORI	18
5.1 Tidligere evalueringer og studier	18
5.1.1 "Fokus på sykefravær tar fokuset bort fra delmål 2"	18
5.1.2 "Tilrettelegging er nok, rekruttering blir for mye"	19
5.1.3 Andre funn fra tidligere evalueringer av IA-avtalen	20
5.1.4 Virksomhetenes sosiale ansvar	20
5.2 Aktørenes makt til å påvirke i implementeringsprosessen – en teoretisk tilnærming	24
5.2.1 Aktørenes forståelse.....	24
5.2.2 Aktørenes kapasitet.....	25
5.2.3 Aktørenes vilje.....	25
5.2.4 Egenskaper ved målgruppen	29
5.2.5 Oppsummering teoretisk tilnærming	30
6. METODISK TILNÆRMING.....	32
6.1 Det kvalitative forskningsintervju	33
6.1.1 Retningslinjer for kvalitativ datainnsamling	35
6.1.2 Utvalg.....	36
6.3 Tolkning og analysestrategi	38
6.4 Metodiske utfordringer.....	40
6.4.1 Forskerens etiske ansvar	40
6.4.2 Forskningens kvalitet.....	41

7. HVILKE FAKTORER I IMPLEMENTERINGSPROSESSEN AV IA-AVTALEN KAN FORKLARE DEN LAVE MÅLOPPNÅElsen FOR DELMÅL 2?	44
7.1 Myndighetene representert ved AID	45
7.1.1 Myndighetenes forståelse	46
7.1.2 Myndighetenes kapasitet	49
7.1.3 Myndighetenes vilje	51
7.2 Partene i arbeidslivet – arbeidsgiverorganisasjonene	54
7.2.1 Arbeidsgiverorganisasjonenes forståelse	54
7.2.2 Arbeidsgiverorganisasjonenes kapasitet	56
7.2.3 Arbeidsgiverorganisasjonenes vilje	61
7.3 Partene i arbeidslivet – arbeidstakerorganisasjonene	63
7.3.1 Arbeidstakerorganisasjonenes forståelse.....	63
7.3.2 Arbeidstakerorganisasjonenes kapasitet.....	65
7.3.3 Arbeidstakerorganisasjonenes vilje.....	71
7.4 IA-virksomhetene	73
7.4.1 IA-virksomhetenes forståelse	73
7.4.2 IA-virksomhetenes kapasitet	74
7.4.3 IA-virksomhetenes vilje	81
7.5 Arbeidslivssentrene	82
7.5.1 Arbeidslivssentrenes forståelse.....	82
7.5.2 Arbeidslivssentrenes kapasitet.....	84
7.5.3 Arbeidslivssentrenes vilje	92
7.6 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	94
7.6.1 FFOs rolle i IA-avtalen.....	94
7.6.2 FFO og målgruppens holdninger til delmål 2 av IA-avtalen.....	95
8. AVSLUTNING	97
8.1 Oppsummering av funn	97
8.2 Videre forskning	101
LITTERATURLISTE	104
APPENDIKS	111
Vedlegg 1: Virkemidler for å gi innpass i arbeidslivet.....	111
Vedlegg 2: Intervjuguider	114
Vedlegg 3: Oversikt over det kvalitative datamaterialet	120
Vedlegg 4: Oversikt over hvor mange IA-virksomheter som skulle være representert fra de ulike næringer i det kvalitative datamaterialet.	122

TABELL- OG FIGURLISTE

Tabell 4.2:	Hovedaktører i implementeringsprosessen av IA-avtalens delmål 2.....	15
Tabell 7:	Aktørenes makt til å påvirke implementeringsprosessen av IA-avtalen.....	45
Tabell 7.1:	Påvirkningsfaktorer i forbindelse med myndighetenes uttalelser.....	45
Tabell 7.2:	Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidsgiverorganisasjonenes uttalelser.....	54
Tabell 7.3:	Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidstakerorganisasjonenes uttalelser.....	63
Tabell 7.4:	Påvirkningsfaktorer i forbindelse med IA-virksomhetenes uttalelser.....	73
Tabell 7.5:	Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidslivssentrene's uttalelser.....	82
Figur 7.2.2:	Ledelsens respons på påstanden "IA er for det meste oppfølging av sykemeldte"	57
Figur 7.2.3:	Ledelsens respons på påstanden "Virksomheten kan ikke ansette folk som ikke kan yte 100 prosent"	62
Figur 7.4.1:	Ledelsens respons på påstanden "Er du enig i følgende påstander om hvorfor virksomheten valgte å tegne IA-avtale?". Prosentfordeling.....	74
Figur 7.4.2:	Hovedtillitsvalgtes/tillitsvalgtes respons på påstanden "Arbeidsoppgavene og organiseringen av arbeidet gjør vår virksomhet til en lite egnet arbeidsplass for ansatte med funksjonsbegrensninger"	79
Figur 7.5.2.1:	Ansatte ved arbeidslivssentrene's respons på påstanden "I hvor stor grad mener du at dine virksomheter generelt har arbeidet med delmål 2 - inkludere virksomhetens egne ansatte med redusert funksjonsevne"	88
Figur 7.5.2.2:	Ansatte ved arbeidslivssentrene's respons på påstanden "I hvor stor grad mener du at dine virksomheter generelt har arbeidet med delmål 2 - rekruttere ansatte med redusert funksjonsevne"	88
Figur 7.5.2.3:	Ansatte ved arbeidslivssentrene's respons på påstanden "Virksomhetene jeg jobber med er ikke flinke nok til å levere sine mål- og handlingsplaner"	92
Figur 7.5.3:	Ansatte ved arbeidslivssentrene's respons på påstanden "IA-avtalen er først og fremst en avtale for å redusere sykefraværet"	93

1. INNLEDNING

Arbeidet for et inkluderende arbeidsliv har blitt ett viktig satsningsområde for den norske regjeringen etter at Sandmanutvalgets utredning *Et inkluderende arbeidsliv* (NOU 2000: 27) anbefalte å iverksette en helhetlig tiltakspakke som skulle bidra til en reduksjon i sykefraværet og tilgangen til uførepensjon. Til tross for en sterk økonomisk vekst i Norge de siste 25 årene, har offentlige utgifter til sosiale formål økt betraktelig i samme periode. Velferdsstaten utgjør en stadig større andel av offentlig sektor i Norge, og i 2007 ble blant annet 57 prosent av de totale offentlige utgiftene brukt til helse og sosial beskyttelse (Fløtten, Grønningsæter, Hippe og Christensen 2007). Samtidig som utgiftene til sosiale formål har økt, har det også vært en økning i andelen av befolkningen som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet. Et tiltak som Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen¹) er derfor svært verdifullt i et politisk perspektiv. Likevel koster det penger å iverksette og drifte offentlige tiltak, og om det viser seg at tiltaket ikke har noen virkning og ikke oppfylder de målene som ligger til grunn, har det liten nytte å bruke ressurser på det. Evalueringer av offentlige tiltak kan gi svar på dette ved at man systematisk anvender samfunnsvitenskapelige metoder til analyserer av tiltakenes virkemåte og effekt (Winter 2001: 113).

Den offentlige evalueringen av IA-avtalens første avtaleperiode viste at de operative delmålene på virksomhetsnivå i første rekke var rettet mot personer som allerede hadde et ansettelsesforhold, og at avtalen i liten grad hadde bidratt til å bedre situasjonen for personer som står utenfor arbeidslivet (Evaluering av IA-avtalen 2005). Den andre avtaleperioden fra 2006-2009 skulle derfor få et større fokus på inkludering og rekruttering av personer som ikke har et arbeidsforhold. I tillegg til økt fokus på dette overordnede målet for IA-avtalen erkjente også evalueringen fra den første avtaleperioden at delmål 2 og 3, som henholdsvis går på rekruttering av personer med redusert funksjonsevne, samt en økning av avgangsalderen, ikke hadde fått tilstrekkelig prioritet. Et interessant spørsmål for en evaluering av den andre avtaleperioden vil derfor være om IA-avtalen har bidratt til å rekruttere flere personer med redusert funksjonsevne som ikke er i et arbeidsforhold inn i

¹ Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv vil i denne oppgaven både bli omtalt med sitt fulle navn og med forkortelsen IA-avtalen.

arbeidslivet, og ikke minst hvordan de ulike partene har jobbet for å oppnå resultater på dette målet.

Av de gruppene som ofte står i utkanten av det norske arbeidsmarkedet finner vi først og fremst kvinner, innvandrere, eldre arbeidstakere og funksjonshemmede. IA-avtalen har valgt å fokusere på de to siste gruppene ved å ha konkrete mål som går på å holde eldre arbeidstakere lengre i jobb og sørge for inkludering og rekruttering av personer med redusert funksjonsevne. Noen av de siste tallene fra Arbeidskraftsundersøkelsen viser at andelen sysselsatte blant funksjonshemmede var 45,3 prosent i 2. kvartal 2008, mens samme tall for hele befolkningen (15-66 år) var i alt 77,3 prosent. I tillegg var det om lag 31 prosent eller vel 90 000 av de 304 000 ikke-sysselsatte funksjonshemmede som oppga at de ønsket arbeid. Bare 16 000 av disse ble klassifisert som arbeidsledig ut fra kriteriene om aktiv søking og tilgjengelighet for arbeidsmarkedet (SSB 2009). Med disse tallene er det ikke vanskelig å se at funksjonshemmede utgjør en stor arbeidskraftreserve på det norske markedet, men at det nødvendigvis ikke er så lett å finne dem. Potensialet for å få personer fra denne gruppen over i jobb vil ikke bare føre til et mer inkluderende arbeidsliv, men vil samtidig bety at vi kan få en del av den norske befolkningen som mottar passive ytelser over i aktivitet, i tråd med arbeidslinjepolitikken.

Med utgangspunkt i ideen om et inkluderende arbeidsliv og potensialet for å aktivisere en marginalisert gruppe på det norske arbeidsmarkedet, ønsker jeg i denne masteroppgaven å ta for meg prosessene som har skjedd rundt delmål 2 av IA-avtalen, og da spesielt i forhold til det overordnede målet om å rekruttere flere personer som ikke har et arbeidsforhold. Tidligere evalueringer har vist at IA-avtalen i liten grad har bidratt til å åpne dørene for personer som står utenfor arbeidslivet (Dale-Olsen, Hardoy, Storvik og Torp 2005; Høy Anvik, Hansen, Lien, Olsen, Sollund 2007), noe også videreføringen av IA-avtalen i 2005 pekte på (Intensjonsavtale 2009). Jeg ønsker ikke å fokusere på de effektene delmål 2 har hatt, i og med at de tidligere evalueringene av IA-avtalen i stor grad har fokusert på de nedslående resultatene på delmål 2.² Jeg vil heller studere hvilke prosesser som kan forklare hvorfor

² SINTEFs evaluering av IA-avtalen fokuserer i større grad på effekter og oppfyllelse av de tre delmålene, og jeg henviser dermed til deres evalueringsrapport (Ose, Bjerkan, Pettersen, Hem, Johnsen, Lippestad, Paulsen, Mo og Saksvik 2009).

resultatene har uteblitt når det kommer til personer med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidsmarkedet. Disse prosessene vil jeg forsøke å belyse gjennom de erfaringene aktørene på iverksettingsarenaen, der delmål 2 av IA-avtalen skal iverksettes og realiseres, formidler.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet³ har engasjert SINTEF Teknologi og samfunn, avdeling Helsetjenesteforskning, Gruppe for arbeid og helse, til å evaluere IA-avtalen før avtaleperioden går ut i 2009, og min oppgave vil være et bidrag i denne evalueringen.

1.1 Problemstilling

Min hovedproblemstilling er formulert på følgende måte:

”Hvilke faktorer i implementeringsprosessen av IA-avtalen kan forklare den lave måloppnåelsen for delmål 2?”

Som en videre presisering har jeg følgende delproblemstillinger med utgangspunkt i Vedungs implementeringsteori:

- ”Hvordan **forstår** de ulike partene sitt ansvar i forhold til delmål 2?”
- ”Er IA-avtalen konstruert slik at det er **kapasitet** til å oppnå resultater i forhold til delmål 2?”
- ”Er **viljen** til å jobbe med delmål 2 hos de ulike partene et hinder for å oppnå resultater?”

³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil også bli omtalt med forkortelsen AID underveis.

2. NORSK ARBEIDSMARKEDSPOLITIKK

2.1 Den norske velferdsstaten

Kjernen i velferdsstaten er en utstrakt grad av offentlig ansvar for innbyggernes sosiale og økonomiske sikkerhet, og for å dekke behovet for helse- og omsorgstjenester (Hatland, Kuhnle & Romøren 1994). Det offentlige ansvaret kommer til uttrykk gjennom politiske vedtak om hvordan, hvor mye og til hvem kontantoverføringer og tjenester skal fordeles og leveres, samt hvordan man skal finansiere de offentlige velferdsgodene gjennom skatter og avgifter (ibid). Velferdsstatens oppgaver dreier seg om alt fra å organisere sosialforsikring, helseforsikring, uføretrygd, arbeidsløshetsstrygd og pensjoner, til å skaffe til veie grunnleggende utdanning, helsetjenester og målrettede programmer mot fattigdom (Barth, Moene og Wallerstein 2003). Den norske velferdsstaten har grunnlag i en sterk solidaritetstankegang, med stor legitimitet i befolkningen. Velferdsordningene bygger på en form for samfunnskontrakt, der alle er pliktige medlemmer, og de som er i inntektsgivende arbeid betaler til enhver tid for de stønadsordninger og tjenester som gis (NOU 2004: 13).

Alle velferdsordninger skal være universelle. Et velferdssystem basert på høy grad av universalisme innebærer at alle borgere har rett til grunnleggende velferdsgoder, uavhengig av deres stilling på arbeidsmarkedet. Innbyggere og bosatte i Norge er alle automatisk pliktige medlemmer i folketrygden med både de rettigheter og de plikter som det gir (Hatland et al. 1994). De nordiske velferdsstatene er avhengig av høy yrkesdeltakelse for å finansiere sitt velferdsnivå, og arbeid blir dermed både et mål og et middel for velferdspolitikken. Arbeid og velferd blir dermed nært knyttet til hverandre, og deltakelse i arbeidslivet for de som har mulighet for det er vurdert som den beste måten å sikre velferd og gode levekår. De ulike velferdsordningene skal sikre inntekt og rimelige levekår for de som er arbeidsledige eller ikke kan arbeide, og dermed kan vi si at arbeidsmarkedspolitikken er en viktig del av velferdspolitikken. Tiltak for å kvalifisere og bistå den enkelte bruker til å komme inn i eller beholde arbeid, og for å legge til rette for inkludering i arbeidslivet, står sentralt i den norske velferdsstaten. Incentivtenkning har også fått økende betydning for oppbygging av velferdsordningene, og det er ingen tvil om at det skal svare seg å være i arbeid (NOU 2004: 13).

2.2 Arbeidslinja i norsk arbeidsmarkedspolitik

Arbeidslinja har vært en politisk målsetting for skiftende regjeringer siden begynnelsen av 1990-tallet. Bakgrunnen var den sterke økningen i tallet stønadsmottakere på slutten av 1980-årene, og det økende misforholdet mellom antall personer i og utenfor arbeidsstyrken. Myndighetene så behovet for å opprettholde en høy arbeidsstyrke også i perioder med stor arbeidsledighet, hindre "utstøting" fra arbeidslivet, og legge til rette for at personer med helseproblemer skulle kunne delta i arbeidslivet (NOU 2000: 27). Begrepet ble for første gang presentert i *Attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39 1991 – 92) fra 1992, der det ble presisert at stønadsordninger og tiltak skulle innrettes slik at attføring eller arbeid ble valgt framfor trygd. Meldinga foreslo flere tiltak for å hindre "utstøting" og forebygge varig uførhet. I *Velferdsmeldingen* (St.meld. nr. 35 1994-95) fra 1995 ble det videre lagt vekt på å befeste og styrke arbeidslinja. Der ble det blant annet uttalt at:

"Høy sysselsetting er avgjørende for å sikre velferden økonomisk, både for enkeltmennesker og samfunn. Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse."

Det ble også understreket at prinsippet om hjelp til selvhjelp i folketrygden var like viktig som inntektssikring ved inntektsbortfall. Velferdsmeldinga foreslo flere tiltak som skulle motivere uførepensjonister til å prøve seg i arbeid og gjøre det lettere å kombinere arbeid og trygd (ibid).

Etter lanseringen av arbeidslinjetankegangen ble velferdspolitikken innrettet slik at flest mulig kunne arbeide – og at det skulle lønne seg å arbeide. Målet var å begrense veksten i bruken av passive trygdeytelser samt å øke den samlede sysselsettingen (NOU 2000: 27). Til tross for at myndighetene innførte en politikk med økt satsning på at passive stønader (kontantytelser) skulle erstattes med aktiviserende ytelser for å få flest mulig i arbeid, hadde sykefraværet en sterk økning i årene etter 1994 og utover 90-tallet, og prognoser presentert på slutten av 90-tallet viste at både sykefraværet og tilgangen til uførepensjon ville fortsette å øke (ibid). Det mest oppsiktsvekkende med denne økningen i sykefraværet var at det skjedde i en periode hvor arbeidsledigheten gikk ned, og sysselsettingen gikk opp. Det har i

ettertid blitt vist til ulike årsaksfaktorer som kan forklare dette, blant annet økt fokus på arbeidslinja som fører til at grupper som generelt sett har høyere sykefravær blir inkludert i arbeidslivet (som kvinner og personer med redusert funksjonsevne), demografiske forhold ved at flere eldre deltar i arbeidslivet, og det faktum at i et stramt arbeidsmarked vil det være større sannsynlighet for at arbeidstakerne er redde for å miste jobben sin, og dermed ville sykefraværet gått ned (ibid).

2.3 Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet

Arbeidskraften er en viktig ressurs, og deltagelse i arbeidslivet er mye mer enn å produsere varer og tjenester, og heve lønn. Arbeid gir identitet og bidrar til økonomisk selvstendighet, deltakelse, sosial tilhørighet, samtidig som den enkelte får anledning til å bruke sine krefter og evner (NOU 2001: 22). Det er også en viss kausalitet mellom deltagelse i arbeidslivet og levekår. På bakgrunn av dette er det nærmest en folkerett at alle skal ha de samme mulighetene til å delta i arbeidslivet, og norsk arbeidsliv skal ha plass til arbeidstakere med helsemessige problemer selv om de ikke kan fungere optimalt. Dessverre er mange av den oppfatning at mennesker som har en eller annen form for nedsatt funksjonsevne er ulønnsom arbeidskraft, en oppfatning som delvis er forårsaket av manglende kunnskap om hvilke yrkesmuligheter mennesker med nedsatt funksjonsevne har, og delvis av at det ordinære arbeidsmarkedet ikke er tilrettelagt for arbeidstakere med nedsatt funksjonsnivå. Å oppfylle markedets krav om produksjon kan være et hinder for deltagelse, og som følge av mangelfullt tilbud om tilrettelegging i arbeidslivet ekskluderes mange fra arbeidsdeltakelse (ibid).

Myndighetene har forsøkt å møte denne utfordringen ved å føre en politikk og sette i verk tiltak og lovverk som skal gjøre det lettere for personer med redusert funksjonsevne å inkluderes i arbeidslivet. IA-avtalen som jeg skal studere nærmere i denne oppgaven er ett slikt virkemiddel, men det finnes altså mange andre virkemidler for å nå målene i arbeidslinjepolitikken. Rettslige reguleringer⁴, arbeidsmarkedstiltak, og ikke minst NAV har

⁴ Blant de rettslige reguleringene ligger det internasjonale forpliktelser til grunn gjennom ILO-konvensjonen nr. 159 av 20. juni 1983 (ratifisert av Norge 13. august 1984). Medlemslandene skal i samsvar med nasjonale forhold og muligheter iverksette en politikk for yrkesrettet attføring og sysselsetting av funksjonshemmede.

en viktig rolle for å forbedre mulighetene for å inkludere personer med redusert funksjonsevne. Ett av de nyeste virkemidlene er Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som gjelder fra 1.januar 2009. Formålet med loven er ”å sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne”. Det vil si at det i dag er forbudt å diskriminere personer på grunn av nedsatt funksjonsevne på alle samfunnsområder, noe funksjonshemmede tidligere kun har hatt et vern for i arbeidslivet gjennom enkelte punkter i arbeidsmiljøloven⁵ (FFO 2009b). Brudd på Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven kan klages inn til Likestillings- og diskrimineringsombudet. Annen norsk lovgivning som sier noe om funksjonshemmedes rettigheter på arbeidsmarkedet er blant annet § 110 i Norges Grunnlov.⁶ I tjenestemannsloven forskrift § 9 er det gitt bestemmelser for å sikre at funksjonshemmede og yrkeshemmede blir innkalt til intervju. Hvis noen av søkerne oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet, skal det alltid innkalles minst en slik søker til intervju, forutsatt søkeren er kvalifisert til stillingen.

⁵ Arbeidsmiljøloven kapittel 13 inneholder et forbud mot diskriminering i arbeidslivet. Ved diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne gjelder Diskriminerings- og likestillingsloven per 1.januar 2009.

⁶ I Grunnlovens § 110 heter det at ”Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbejde.”

3. INTENSJONSAVTALEN OM ET MER INKLUDERENDE ARBEIDSLIV

3.1 Sandmanutvalget og NOU 2000: 27

På bakgrunn av de prognosene som ble presentert på slutten av 90-tallet oppnevnte regjeringen Bondevik I ved kongelig resolusjon den 9. april 1999 et offentlig utvalg som skulle utrede årsaker til økningen i sykefraværet og tilgang til uførepensjon, samt å foreslå tiltak som nettopp kunne bidra til å redusere sykefraværet og uføretilgangen. Leder for utvalget var fylkesrådmann Matz Sandman, og øvrige representanter var blant annet fra sentralforvaltningen, arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, og fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Resultatet ble NOU 2000: 27 "Sykefravær og uførepensjonering: Et inkluderende arbeidsliv", der utredningen foreslo en tiltakspakke som bestod av både bedriftsrettede og generelle økonomiske virkemidler (NOU 2000: 27). Sandmanutvalget pekte på at arbeidsplassen er den viktigste arena for å forebygge utstøtingen fra arbeidslivet. Et viktig prinsipp er at tiltak for å forebygge at personer faller varig ut av arbeid, må forankres i arbeidslivet og iverksettes i samarbeid mellom arbeidslivets parter og mellom partene og myndighetene. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ansvarliggjøres (ibid).

3.2 IA-avtalen

Som videreføring av arbeidet for et inkluderende arbeidsliv, tok regjeringen Stoltenberg I initiativ overfor arbeidslivets parter for å få til en intensjonsavtale der siktemålet var et mer inkluderende arbeidsliv til det beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplassen og samfunnet. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet 03.10.2001. Avtalen har to overordnede nasjonale målformuleringer som går på å forebygge sykefravær, øke fokuset på jobbnærværet og hindre "utstøtning" fra arbeidslivet, samt å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold (NAV 2009a). Avtalen ble inngått for en prøveperiode på vel fire år, og gjaldt i første omgang ut 2005. Høsten 2003 ble avtalen evaluert, og i desember samme år signerte partene en erklæring om videreføring ut avtaleperioden (31.12.2005). Avtalen ble evaluert på nytt høsten 2005, og den 14.12.2005 ble det inngått en ny

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv med varighet fra 1.1.2006 til 31.12.2009 (ibid).

IA-avtalen kan på mange måter sies å være unik som konstruksjon i nordisk og europeisk sammenheng. Fokus på arbeidsplassen som løsningsarena i arbeidet med å forhindre unødig sykefravær og utstøting fra arbeidslivet, samt at løsningene skal bygge på dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, har blitt et spesifikt norsk fenomen med IA-avtalen (Paulsen og Frisak Ringnes 2006). I tillegg er det brede trepartssamarbeidet mellom stat, arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden, som består av hele åtte organisasjoner⁷ og to departement, en utradisjonell, men desto mer imponerende og slagkraftig allianse. Rammene for IA-arbeidet er fastlagt gjennom et institusjonelt samarbeid på nasjonalt nivå, mens virksomhetene som ønsker å knytte seg til avtalen gjennom å inngå en samarbeidsavtale med NAV Arbeidslivssenter i sitt fylke skal gjøre det praktiske IA-arbeidet. En slik inngåelse innebærer ansvar og rettigheter for begge parter i virksomheten og for myndighetene, og det er lagt opp til en rekke virkemidler virksomhetene kan benytte seg av både i økonomisk art og i form av veiledning og hjelp fra NAV (Statens Personalhåndbok 2009). IA-virksomheter får tilgang til særskilte virkemidler som andre virksomheter ikke har, blant annet hjelpemidler, kompetanse, og tilrettelegging.

Avtalen forutsetter at arbeidsgiver og arbeidstakere er enige om et forpliktende samarbeid for et bedre arbeidsmiljø og om målene om et mer inkluderende arbeidsliv. I tillegg til de to overordnede nasjonale målformuleringene er det tre delmål partene i IA-avtalen forplikter seg til å jobbe systematisk med:

1. Redusere fraværet med minst 20 prosent
2. Flere med redusert funksjonsevne skal komme i arbeid
3. Den reelle pensjonsalderen skal økes

IA-virksomheter skal formulere egne aktivitetsmål på grunnlag av disse delmålene, og dette er et arbeid som skal utarbeides av leder og ansatte i fellesskap innen 12 uker etter

⁷ De åtte organisasjonene som står som part i IA-avtalen og som representerer arbeidslivet er for arbeidsgiversiden NHO, KS, Spekter, og HSH, og for arbeidstakersiden LO, YS, Akademikerne og UNIO.

avtaleinngåelse. Arbeidslivssentrene skal bistå virksomheter som vil arbeide for å nå ett eller flere av målene i avtalen, og alle IA-virksomheter får en egen kontaktperson i arbeidslivssenteret som er opprettet i alle fylker i 2002.

3.3 Delmål 2: Rekruttere personer med redusert funksjonsevne

Jeg har altså valgt å fokusere på IA-avtalens delmål 2 i min masteroppgave der målet er at flere med redusert funksjonsevne skal komme i arbeid. Statistikken tilsier at det i 2007 befant seg flere personer i arbeidsfør alder utenfor arbeidslivet, som ble forsørget av en midlertidig eller fast velferdsstønad enn noensinne før (Fløtten et al. 2007). En stor andel av personer med redusert funksjonsevne står utenfor arbeidsmarkedet og er passive mottakere av ytelser og tjenester. Når vi vet at offentlige velferdsutgifter har økt betraktelig fra 1990-tallet frem til i dag, og at det er utgifter til helse og sosial beskyttelse som sykdom og uførhet som har hatt den sterkeste økningen (ibid), er det økonomiske motivet for å rekruttere personer fra denne gruppen til arbeidslivet meget klart. Men i tillegg til dette økonomiske aspektet er det også ønskelig å redusere tilgangen til uførepensjon og andre former for passive ytelser ut fra hensynet til enkeltindivider og for samfunnet som helhet (NOU 2000: 27). For den enkelte fører uførepensjonering ofte til passivitet og manglende muligheter for å kunne bruke sine ressurser i ønsket og mulig grad. Arbeidsplassen er den sentrale arena for integrasjon og deltakelse i det sosiale og samfunnsmessige fellesskap. Personer som faller ut av arbeidsmarkedet står også i fare for å bli passive på andre samfunnsarenaer (ibid), og verdien av å være i jobb blir derfor en sterk motivasjon for å bidra til et inkluderende arbeidsliv der det er plass til alle som vil og kan arbeide, blant annet personer med redusert funksjonsevne eller andre som har problemer med å få innpass i arbeidslivet.

Norge er blant de landene i OECD som bruker mest ressurser på virkemidler for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, men undersøkelser viser at vi bare oppnår middels resultater på området (Bergeskog 2001). Cranfield-undersøkelsen⁸ som blir gjennomført i omkring 40 land viser at norske virksomheter i forsvinnende liten grad har

⁸ Cranfield-undersøkelsen er en internasjonal arbeidslivsundersøkelse gjennomført parallelt i 6000 store bedrifter, etater og organisasjoner blant annet svarer på spørsmål om hva de gjør for bevisst å rekruttere kvinner, funksjonshemmede, langtidsledige, skoletapere og mennesker med innvandrerbakgrunn til arbeidslivet (Brandt, Hildebrandt, Nordhaug og Nordhaug 2004: 19).

vært opptatt av å arbeide systematisk med rekruttering av funksjonshemmede i arbeidslivet (Brandt et al. 2004: 20). I tillegg har Nordberg m.fl. gjennomført studier som blant annet viser at Norge er blant de land som ligger helt nederst når det gjelder å blinke ut marginale grupper med henblikk på rekruttering til offentlige virksomheter og bedrifter (Nordhaug 2004: 350).

3.3.1 Konkretisering av delmål 2 som resultat av tidligere evalueringer

På bakgrunn av den negative utviklingen for IA-avtalens andre delmål kom det 6.juni 2006 et tillegg til avtalen som konkretiserte målformuleringene i IA-arbeidet. For delmål 2 ble det konkretisert at personer i en IA-virksomhet som har eller får redusert funksjonsevne er det virksomheten som har et hovedansvar for å ivareta, med støtte fra myndighetenes virkemidler. Personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne skal i hovedsak myndighetene, representert ved NAV og arbeidslivssentrene, med bistand fra virksomhetene, sørge for å ivareta. Arbeidslivssentrene skal da gi arbeidsgiver og arbeidstaker informasjon og veiledning om IA-virkemidler og økonomiske støtteordninger i forbindelse med rekruttering av personer som ikke har et arbeidsforhold. NAV kan tilby en rekke virkemidler⁹ som kan benyttes for å gi innpass i arbeidslivet, noen er forbeholdt IA-virksomheter mens andre er av allmenn karakter. Disse er ikke bare av økonomisk art, men det kan like gjerne være behov for oppfølging og kompetanse fra fagpersoner. Virksomhetene skal i samarbeid med arbeidslivssentrene sette aktivitetsmål for hvordan virksomheten kan stille kompetanse, opplærings- og opptreningsplasser (IA-plasser¹⁰) til disposisjon, slik at flere personer med redusert funksjonsevne kan komme inn i arbeidslivet (Statens Personalhåndbok 2009).

I tillegg til en konkretisering av målformuleringene som ble lagt frem 6.juni 2006, ble det den 15.mai 2007 offentliggjort enda en tilleggsavtale til avtalen som ga konkrete måltall for

⁹ Oversikt over virkemidler for å gi innpass i arbeidslivet finnes i appendikset, vedlegg 1.

¹⁰ IA-plasser eller opplærings- og opptreningsplasser er et tilbud fra IA-virksomheter om å prøve seg i arbeid (NAV 2009b). Tilbudet gjelder når NAV har avklart et behov for arbeidsutprøving i ordinært arbeid for den aktuelle personen som da får mulighet til å prøve ut arbeidsevnen sin. Personen kan enten ha et arbeidsforhold, men ha behov for utprøving hos en annen arbeidsgiver, eller være uten et arbeidsforhold og ha behov for å prøve ut arbeidsevnen sin i ordinært arbeid. Tiltaket ble presentert som et virkemiddel i Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009, og blir ytterligere beskrevet i Tillegg av 6.juni 2006 (ibid).

avtalens andre delmål. På nasjonalt nivå skal man redusere antall personer som går fra arbeid til passive ytelser, og andelen sykmeldte som kommer tilbake til arbeid skal være over 70 prosent. Man skal øke andelen langtidssykmeldte som starter opp på yrkesrettet attføring i sykmeldingsperioden til minst 2,0 prosent, og man skal øke andelen med redusert funksjonsevne som går fra en trygdeytelse og over til arbeid til 45 prosent. I og med at jeg i min masteroppgave ikke ønsker å måle effekten av delmålene i IA-avtalen, men heller studere prosessene rundt implementeringen av delmål 2, vil disse målformuleringene ikke være av vesentlig betydning for min studie.

4. PROSESSEVALUERING

Evalueringer av offentlige tiltak kan som oftest plasseres i en av de to hovedkategoriene; prosessevaluering og effektevaluering. Mens prosessevalueringen i hovedsak benytter kvalitative metoder for å avdekke og analysere prosesser knyttet til iverksetting av en politikk, et tiltak eller en plan, kan effektevalueringen kjennetegnes ved at det ofte benyttes statistiske analyser av kvantitative registerdata eller større, representative intervjuundersøkelser (Drøpping og Midtsundstad 2003). For å studere hvilke prosesser som kan forklare de nedslående resultatene for IA-avtalen når det kommer til personer med redusert funksjonsevne, vil jeg altså kunne plassere min masteroppgave i kategorien prosessevaluering. I dette kapitlet vil jeg først gi et innblikk i denne tilnærmingen, før jeg gir et bilde av hvilke faktorer jeg ønsker å legge vekt på i min prosessevaluering av IA-avtalens delmål 2.

4.1 Hva er en prosessevaluering?

Iverksettelsen og gjennomføringen av den politiske lovgivningen er verken en teknisk, automatisk eller kjedelig prosess (Winter 2001: 13). Iverksetterne av offentlig politikk har stor mulighet til å påvirke denne politikken slik at lovgivningen eller et offentlig tiltak ikke nødvendigvis presenteres til borgerne slik det var tilsiktet fra beslutningstakernes side. Implementeringsforskningen fokuserer på de prosesser der den offentlige politikken føres ut i livet, og forsøker å forklare graden av måloppfyllelse ved det offentliges prestasjoner eller effekter, ved hjelp av disse implementeringsprosessene (Winter 2001: 55).

Forskningsdisiplinen slo igjennom tidlig på 70-tallet i forbindelse med Pressman og Wildavskys utgivelse av boken *Implementation* i 1973. De store amerikanske velferdsprogrammene som ble igangsatt under Kennedy og Johnson på 1960-tallet viste en meget lav måloppfyllelse, noe som i ettertid ble forklart med at reformene faktisk ble utført på en helt annen måte enn forventet. Ved å se på gjennomføringen av et tiltak eller en reform kunne man altså få kartlagt hva den lave måloppfyllelsen kunne skyldes (Winter 2001: 55ff). Ofte er det altså ikke nok å bare måle effekten at tiltak har, men også forstå de prosesser som påvirker effekten (Winter 2001: 118).

Kritikken mot de tradisjonelle evalueringsforskernes effekt-fokus som har behandlet implementeringsprosessen som en "black box", og forutsetningsvis har gått ut ifra at den faktiske implementeringen av offentlig politikk samsvarer med den planlagte, har ført til at prosessevaluering har kommet opp som en gren av implementeringsforskningen (Winter 2001: 118ff). Interessen for å åpne "den sorte boksen" har fått flere statsvitere til å gå inn i implementeringsforskningen, og prosessevaluering fokuserer nettopp på de organisatoriske og personlige prosessene som foregår i forbindelse med at et offentlig tiltak blir ført ut i livet. Baklien (2000) forklarer prosessevaluering som enten å beskrive hvilke prosesser som er satt i gang, dvs. beskrive virkningene av et tiltak eller beskrive de prosessene som skapte virkningene, eventuelt en kombinasjon av dette. Hovedmomentet i en forklarende prosessevaluering kan beskrives ved å stille følgende spørsmål; hvorfor avviker de faktiske resultatene av en offentlig intervensjon med de intenderte forventningene fra beslutningstakernes side?

4.2 Prosessevaluering av IA-avtalens delmål 2

IA-avtalens hovedmål er å skape et arbeidsliv med plass til alle som kan og vil arbeide. Tall fra tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsen viser at det i 2.kvartal 2008 var godt og vel 90 000 funksjonshemmede som stod utenfor arbeidslivet som oppga at de ønsket seg arbeid, noe som tilsvarer vel 31 prosent av de ikke-sysselsatte funksjonshemmede som til sammen ble beregnet til 304 000. Bare 16 000 av disse oppfylte vilkårene for å bli regnet som arbeidsledige (SSB 2009). Slike tall viser at det fortsatt finnes en stor gruppe mennesker som står utenfor arbeidslivet og som IA-avtalen ikke ser ut til å treffe. Jeg ønsker derfor å foreta en prosessevaluering der jeg leter etter potensielle faktorer som kan forklare hvorfor dette skjer, og hvorfor de faktiske resultatene av delmål 2 ikke ser ut til å gi de intenderte forventningene.

Vedung presenterer i sin bok *Public policy and program evaluation* (1997) en oversikt over mulig innflytelsesrike forklaringsfaktorer som kan påvirke utfallet og resultatene av en offentlig intervensjon. De seks forklaringsfaktorene som forklarer forholdet mellom forventede resultater og de faktiske resultatene er:

1. Historisk bakgrunn for tiltaket
2. Policydesign
3. Implementeringsprosessen
4. Respons fra mottakere
5. Andre offentlige tiltak eller annen offentlig virksomhet
6. Eksterne faktorer

Av disse faktorene er det selve implementeringsprosessen for IA-avtalen jeg ønsker å undersøke nærmere i min studie.¹¹ Hvilke faktorer i selve implementeringen av IA-avtalen kan forklare den lave måloppnåelsen for delmål 2? Nesten ingen former for politiske beslutninger er selvimplementerende, og det kreves derfor at en eller flere aktører eller organisasjoner involveres i implementeringsprosessen. Om dette skulle være offentlige så vel som private organisasjoner, vil det alltid være viktig å ivareta sine interesser i en slik prosess, noe som igjen kan være både fremmende og hemmende for målrealiseringen (Winter 2001: 64). Implementeringen kan deles inn i fire større organisasjoner eller hovedaktører: *national agencies*, *intermediaries*, *street-level bureaucrats* og *addressee implementers* (Vedung 1997: 226). Hvem som representerer disse områdene varierer fra ett tiltak til et annet, men for IA-avtalen representeres de fire problemområdene etter mitt syn av:

National Agency Managers:	Intermediaries:	Street-level Bureaucrats:	Addressee implementers:
Myndighetene representert ved AID	1. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene 2. IA-virksomhetene	Bakkebyråkrater representert ved NAV Arbeidslivssenter	Målgruppen representert ved FFO

Tabell 4.2 – Hovedaktører i implementeringsprosessen av IA-avtalens delmål 2

Som jeg tidligere har vært inne på er IA-avtalen et trepartssamarbeid mellom myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i norsk arbeidsliv. Når det kommer til ansvarsområdene

¹¹ Dette valget kan først og fremst begrunnes ut ifra begrensninger når det kommer til tid og ressurser, men også med bakgrunn i en forventning om at det som skjer i implementeringsprosessen av IA-avtalens delmål 2 vil være helt avgjørende for de resultatene som oppnås på området.

for de involverte partene er det Arbeids- og inkluderingsdepartementet som representerer myndighetene og har ansvaret for implementeringen på det nasjonale nivået, og faller derfor inn under kategorien *National Agency Managers*.

Intermediaries eller en tredjepart/et mellomledd har også noe ansvar for gjennomføringen av tiltaket, men er som oftest en ikke-statlig institusjon. Arbeidsgiverorganisasjonene representert ved NHO, HSH, KS, og Spekter, og arbeidstakerorganisasjonene representert ved LO, Unio, YS, og Akademikerne, samt FAD som representerer staten som arbeidsgiver, står som avtaleparter i avtalen og har sammen med myndighetene et særlig ansvarlig for holdningsskapende arbeid og snu utviklingen med at stadig flere går ut av arbeidslivet på langvarige trygdeordninger.

Hvis vi kan kalle arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for *formal intermediaries*, kan virksomhetene representere det nivået som vi kan kalle *regional intermediaries*. Den enkelte arbeidsplass er den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre "utstøting", styrke rekrutteringen og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Virksomhetene som skriver under på en samarbeidsavtale forplikter seg derfor til å sette seg mål for IA-aktivitet og gjøre virksomheten mer inkluderende.

NAV Arbeidslivssenter har rollen som *Street-level Bureaucrats* for IA-avtalen, og er ansvarlige for kontakten ut mot virksomhetene og virkemidlene som kan tas i bruk. Det er også de som jobber ved arbeidslivssenteret som disse som i samarbeid med NAV Lokalt skal opprettholde kontakten ut mot gruppen som står utenfor arbeidslivet og skal rekrutteres inn gjennom tiltak eller tilrettelegginger.

Den siste aktøren i implementeringsprosessen som Vedung beskriver er *addressee implementers*, med andre ord de som representerer målgruppen for en offentlig intervensjon. For delmål 2 av IA-avtalen ville dette blant annet være FFO¹² som er en paraplyorganisasjon for organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke i Norge. Det er likevel slik at verken FFO eller andre interesseorganisasjoner er involvert i avtalen på noen

¹² Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har i følge deres nettsider 70 medlemsorganisasjoner som til sammen har mer enn 325 000 medlemmer. Organisasjonens overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede, og gjøre hverdagen til funksjonshemmede og kronisk syke bedre (FFO 2009a).

måter, og står ikke som noen part med ansvar. Jeg vil i min metodiske tilnærming komme nærmere inn på hvorfor nettopp FFO er valgt til å representere målgruppen for delmål 2 i denne prosessevalueringen (jf. delkapittel 6.1).

5. TIDLIGERE FORSKNING OG TEORI

De evalueringene som er gjort av Intensjonsavtalens første periode fra 2001 til 2005 viser at avtalen i liten grad har bidratt til å bedre forholdene for personer som står uten et arbeidsforhold, noe som er grunnen til at jeg ønsker å fokusere nettopp på denne overordnede målformuleringen i min studie. IA-avtalen har i første omgang hatt suksess med det første delmålet som går på å redusere sykefraværet, og desto mindre suksess med de to andre delmålene som går på å øke den gjennomsnittelige avgangsalderen fra arbeidslivet og å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Disse to delmålene har ikke blitt gitt tilstrekkelig prioritet (Intensjonsavtale 2009). I en rapport avgitt i 2005 fra en interdepartemental arbeidsgruppe ble det blant annet konstatert at det så langt i IA-perioden ikke hadde vært noen økning i andelen funksjonshemmede i arbeid (Evaluering av IA-avtalen 2005). I tillegg konkluderte midtveiseevalueringen som ble foretatt av partene i IA-avtalen høsten 2003 at i arbeidet med avtalens delmål 2, "å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne", hadde det vært svært lite målrettet aktivitet (Dale-Olsen et al. 2005).

Ved å foreta en evaluering som fokuserer på de ulike faktorene i en implementeringsprosess kan jeg forhåpentligvis få et bilde av hvorfor det ikke er oppnådd bedre resultater for delmål 2. Før jeg går i gang med min studie er det viktig å se hva de evalueringene som er gjort tidligere har konkludert med i forhold til delmål 2, og jeg vil presentere funn fra noen av disse evalueringene i delkapittel 5.1. I tillegg er Midtsundstads studier av virksomhetenes sosiale ansvar meget relevant i sammenheng med arbeid på delmål 2, og jeg har derfor valgt å presentere funn fra hennes studier i denne delen. Videre vil gi en teoretisk tilnærming i delkapittel 5.2.

5.1 Tidligere evalueringer og studier

5.1.1 "Fokus på sykefravær tar fokuset bort fra delmål 2"

De fleste evalueringer som har blitt gjort av IA-avtalens første avtaleperiode har konkludert med at de nedslående resultatene for avtalens andre delmål i første omgang skyldes IA-

virksomhetenes prioriteringer av hvilke delmål de legger ned mest ressurser på å nå. Det viser seg nemlig at de aller fleste virksomhetene hadde som mål å redusere sykefraværet, men det var færre virksomheter som hadde satt opp mål knyttet til å inkludere flere med redusert funksjonsevne (ECON 2003). Sykefraværsproblematikken ser rett og slett ut til å overskygge fokuset på IA-avtalens andre delmål (Olsen og Vangstad 2004). ECON har foretatt to evalueringer der de har vært i kontakt og intervjuet 16 IA-virksomheter i forbindelse med sitt IA-arbeid, en gang i 2003 og en gang to år etter i 2005, og begge konkluderer med at det er arbeid på delmål 1 som blir prioritert av virksomhetene. Ut over de rutinevirksomhetene har for å følge opp (langtids-)sykemeldte, som til en viss grad kan ansees som rutiner som er egnet til å forhindre utstøting av ansatte med redusert funksjonsevne, er det nesten ingen av IA-virksomhetene som har eksplisitte rutiner knyttet til delmål 2 (ECON 2003; ECON 2005). En viktig ting å merke seg er at dette kan skyldes at de færreste av virksomhetene faktisk samler noe systematisk informasjon om utviklingen innenfor delmål 2 (og delmål 3).

5.1.2 "Tilrettelegging er nok, rekruttering blir for mye"

I begge ECONs rapporter kommer det også frem at de 16 IA-virksomhetene først og fremst er opptatt av å legge til rette for egne ansatte som har fått helseplager, mens ingen ser det særlig aktuelt å aktivt rekruttere personer med redusert funksjonsevne (ECON 2003). Ingen av virksomhetene har på de to tidspunktene satt seg målsettinger for å rekruttere personer med redusert funksjonsevne (ECON 2005). Evalueringen fra 2003 påpekte at ordningen knyttet til IA-virksomheter neppe ville bedre situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som sto utenfor arbeidslivet på bakgrunn av studien av de 16 virksomhetene. Videre ble det hevdet i evalueringen fra 2005 at IA-avtalen i seg selv var et lite egnet virkemiddel for denne målgruppen, og at dette var blitt enda mer tydelig i 2005 enn i 2003. Et fokus på å legge til rette for de som allerede har et arbeidsforhold før man prioriterer å rekruttere personer med redusert funksjonsevne fra utsiden kan komme av at vektleggingen på sykefraværsprosenten er svært sterk, og at lederne i virksomhetene ikke vil "ødelegge de pene tallene" ved å rekruttere noen som de antar har høyere fravær. Flere av virksomhetene hevder imidlertid at denne negative holdningen til å rekruttere noen som har behov for tilrettelegging, er et resultat av at virksomheten nå allerede tilrettelegger for en stor andel

av de ansatte, og at det er kostnader forbundet med det både direkte og ved at det ofte skaper en merbelastning på kollegene (ECON 2005).

5.1.3 Andre funn fra tidligere evalueringer av IA-avtalen

En annen årsak til at nyansettelser og rekruttering av personer med redusert funksjonsevne blir nedprioritert i forhold til det arbeidet som gjøres internt i virksomheten med å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne, kan også ha sammenheng med at samarbeidet mellom Arbeidslivsentrene og Aetat Lokalt (nå NAV Lokalt) synes lite strukturert på IA-virksomhetene. Dette kommer frem i ISF sin rapport 2005: 9 "IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne" (Dale-Olsen et al. 2005).

5.1.4 Virksomhetenes sosiale ansvar

Tiltak forankret på arbeidsplassen for å bygge opp under arbeidslinja eller det vi kan kalle virksomhetenes sosiale ansvar, har i liten grad blitt vektlagt i norsk arbeidsmarkedspolitikken før IA-avtalen kom på banen i 2001 (Midtsundstad 2005). Etter å ha konstatert at arbeidslinjepolitikken i liten grad hadde maktet å re-integrere de som støtes ut fra arbeidslivet, ei heller lyktes i å få marginale grupper i arbeid, begynte de norske myndighetene i likhet med blant annet EU-landene å lete etter alternative løsninger der man kunne samarbeide med andre aktører for å løse de aktuelle problemene (Midtsundstad 2008). Med IA-avtalen ble først av alt arbeidsgiversiden pålagt et mye større ansvar i arbeidet med å forhindre ekskludering av utsatte grupper fra arbeidsmarkedet, og få integrert flere i arbeidslivet.

Midtsundstad skiller mellom tre ulike typer av sosialt ansvar basert på Søndergaards oppdeling fra hans studier av danske virksomheters sosiale engasjement (2004). **Forebygging** av arbeidstakere som ennå ikke er i en utsatt posisjon, **fastholdelse** av arbeidstakere som befinner seg i en utsatt posisjon, og **integrasjon** av arbeidstakere utenfor virksomheten, der de to første typene kan benevnes som virksomhetenes interne sosiale ansvar, mens aktiviteter rettet mot personer eller forhold utenfor virksomheten benevnes som virksomhetenes eksterne sosiale ansvar (Holt 1999). Det er nærliggende å tro at

virksomhetene i første omgang vil prioritere å bruke ressurser og benytte seg av virkemidler for å beholde sine ansatte i arbeid, blant annet ved å gi ansatte som har kommet i en situasjon der de får redusert funksjonsevne bedre innpass på arbeidsplassen. Denne gruppen trenger i mindre grad å settes inn i egenskaper ved arbeidsplassen som arbeidsmiljø og rutiner, og en omplassering av de som allerede er kjent med disse egenskapene vil kreve mindre arbeid enn å inkludere en person med redusert funksjonsevne som kommer utenfra virksomheten. Det at denne interne formen for sosialt ansvar som går på forebygging og fastholdelse av personer som allerede er i et arbeidsforhold, blir prioritert før virksomhetene setter i gang med tiltak som går på den eksterne formen for sosialt ansvar kan også tidligere evalueringer av IA-avtalen bekrefte. Det vil være svært viktig for min studie å forsøke å belyse hva som kan være årsaken til en slik prioritering, hvor ledelsen og de ansvarlige for IA-arbeidet i en IA-virksomhet nedprioriterer virksomhetens eksterne sosiale ansvar.

Myndighetene har primært valgt å tilby positive økonomiske insentiver til IA-virksomheter, i tillegg til å legge vekt på informasjon, holdningskampanjer, råd og veiledning (Midtsundstad 2008). Når det gjelder integrering av marginale grupper på arbeidsmarkedet er Midtsundstad (2008) pessimistisk til at dette skal kunne økes uten at myndighetene tar i bruk sterkere virkemidler enn det som tilbys i dag. Den tradisjonelle rollefordelingen mellom myndighetene og næringslivet i de nordiske velferdsstatene kan formuleres slik:

”Virksomhetene skaffer arbeidsplasser, mens staten, for det første sørger for et tilstrekkelig antall friske og kompetente arbeidstakere, og for det andre, forsørger dem som ikke lenger tilfredsstiller arbeidslivets produktivetskrav.” (Midtsundstad 2008)

Norske myndigheter har dermed ikke vært pålagt noe særlig ansvar ovenfor syke, yrkeshemmede, eldre og ledige utover det som ligger i arbeidsmiljøloven. I følge Midtsundstad kan det sosiale ansvaret på mange måter sies ikke å være stort nok når det kommer til den eksterne formen som henvender seg til arbeidstakere utenfor virksomheten. Dette utsagnet baserer seg på data fra en virksomhetsundersøkelse Fafo og Statistisk sentralbyrå har utformet, og som Midtsundstad refererer til i sin artikkel *Virksomheten som sosialpolitisk aktør* publisert i Tidsskrift for velferdsforskning nr. 1, 2008. Her undersøkes det hva norske ledere forbinder med begrepet ”virksomhetenes samfunnsmessige og sosiale

ansvar". Undersøkelsen viser at en andel på 10 prosent av ansatte i de 713 virksomheter i utvalget jobber i en virksomhet der lederne mener ansvar for å sysselsette utsatte grupper på arbeidsmarkedet som etniske minoriteter, yrkeshemmede og eldre arbeidstakere inngår i begrepet "virksomhetenes samfunnsmessige og sosiale ansvar" (Midtsundstad 2008). Utvalget består både av virksomheter i kommunal, statlig og privat sektor, og forskjellene mellom sektorene på dette området er små. Dette funnet samsvarer også med andre studier, bl.a Falkenberg (2006).

I samme studie har Midtsundstad også spurt ledere om de oppfatter at deres virksomhet har et ansvar for å øke sysselsettingen av utsatte grupper på arbeidsmarkedet.¹³ Resultatet viser andelen ansatte som har ledere som mener at deres virksomhet har et slikt ansvar, og kun 15 prosent arbeider i virksomheter der lederne i stor grad føler ansvar for å bidra til økt sysselsetting blant utsatte grupper (Midtsundstad 2008). Sammenlignet med andre ansvarsområder kan det nevnes at dobbelt så mange (31 prosent) arbeider i virksomheter der lederne i stor grad føler et ansvar for å bidra til økt sysselsetting av eldre arbeidstakere, og hele 81 prosent føler et ansvar for å bidra til å redusere sykefraværet. Konklusjonen av studien kan sies å være at jo fjernere målgruppa står fra den enkelte virksomhet, i desto mindre grad føler virksomheten seg forpliktet til å bidra. Her er det forskjeller fra sektor til sektor, og bransje til bransje. I kommuner og fylkeskommuner er andelen høyest blant de som har ledere som i stor grad mener de har et ansvar for å bidra til økt sysselsetting av arbeidsledige, etniske minoriteter, yrkeshemmede og sosialklienter med 27,9 prosent. I staten/helseforetakene er den samme andelen 17,3 prosent, og i privat sektor 10,4 prosent. Av bransjene er det "Hotell og restaurant" som skiller seg mest positivt ut med 20,3 prosent, mens "Industri, bergverk og olje" ser ut til å være mest negativ med en andel på 3,7 prosent, tett fulgt av "Bygg og anlegg" med 4,3 prosent (ibid).

En nedprioritering av virksomhetenes eksterne sosiale ansvar blant ledelsen og ansvarlige for IA-arbeidet kan også sees i sammenheng med at personer som er arbeidsledige og har en redusert funksjonsevne er en av de mest utsatte befolkningsgruppene på arbeidsmarkedet når det kommer til stigmatisering og diskriminering. At det kan foreligge en fordomsfull

¹³ Utsatte grupper i denne studien begrenses til å gjelde arbeidsledige, etniske minoriteter, yrkeshemmede og sosialklienter.

holdning ovenfor denne gruppen som går på at de vil tilføre lite til virksomheten, kan forklares ved utstøtningsmodellen. Det vil være en grunn til at personer med redusert funksjonsevne står utenfor arbeidslivet, selv om det ofte er snakk om en helsemessig årsak til at de har en redusert funksjonsevne. Utstøtningsmodellen går ut på at markedskonkurransen og jaget etter produktivitet skyver den minst ressurssterke delen av arbeidskraften ut av arbeidsmarkedet, og fører til økt trygdeforbruk blant denne andelen. Arbeidslivets produktivitetskrav fører til etterspørsel etter arbeidskraft med visse kvalifikasjoner, og derfor er det lett at de minst ressurssterke som ikke har disse kvalifikasjonene faller utenfor (Halvorsen 2005: 104). Det å være utstøtt fra arbeidsmarkedet er et negativt ladet begrep, og derfor vil det lett kunne oppstå fordommer og en stigmatisering mot personer som på en eller annen måte har falt utenfor arbeidslivet. Negative holdninger blant ledelse og ansvarlige for IA-arbeidet i virksomhetene mot personer med redusert funksjonsevne som står utenfor et arbeidsforhold, kan i så måte føre til en ytterligere utstøtning fordi denne gruppen vil bli nedprioritert når det kommer til virksomhetenes arbeid for et inkluderende arbeidsliv.

Som en oppsummering av dette som går på virksomhetenes sosiale ansvar ovenfor personer i og utenfor virksomheten kan vi si at det er helt klart den interne formen for sosialt ansvar som blir prioritert før man setter i gang tiltak for personer uten et arbeidsforhold. Om dette skyldes ansvarsfordelingen mellom myndigheter og arbeidsliv på området, produktivitetskravene som stilles, eller ansvarsfølelsen hos ledelsen i virksomhetene skal jeg ikke konkludere med i denne omgang. Det vi likevel kan slå fast på bakgrunn av Midsundstads studier er at vi kan si at flertallet av norske arbeidstakere jobber i virksomheter som opplever at de har et ansvar ovenfor egne ansatte, men ikke i samme grad for integreringen av eldre arbeidstakere, langtidsledige, etniske minoriteter, yrkeshemmede og sosialklienter.

5.2 Aktørenes makt til å påvirke i implementeringsprosessen – en teoretisk tilnærming

Min masteroppgave vil altså fokusere på de prosessene som skjer i implementeringen av IA-avtalens delmål 2. De ulike aktørene som er presentert i tabell 4.2 har som jeg har vært inne på alle forskjellige ansvarsområder i implementeringsprosessen, og i sin ansvarsutøvelse er det mange faktorer som spiller inn. I følge Lundquist (1987: 76ff) finnes det spesielt tre egenskaper som betyr ekstra mye i forhold til den makten de ulike aktørene har til å påvirke i implementeringsprosessen. Aktørenes **forståelse** for tiltaket og sitt ansvar i prosessen, deres **kapasitet** til å gjennomføre det de er satt til å utføre, og **viljen** til å gjøre dette er de tre påvirkningsfaktorene jeg har valgt å fokusere på i min studie. Jeg vil nå forsøke å gi en teoretisk tilnærming til disse faktorene slik at jeg har en viss innsikt i hva jeg kan forvente å finne i min analyse.

5.2.1 Aktørenes forståelse

Mangelfull forståelse av et tiltaks innhold kan føre til at de intenderte målene ikke blir nådd. Hvis de som skal sette tiltaket ut i verden ikke har klart for seg hva som er deres ansvar kan det lett føre til at implementeringen slår feil og dermed at resultatene ikke blir som man ønsker (Vedung 1997: 227). Kunnskap og kompetanse blir altså viktige stikkord her, og den informasjonen de ulike aktørene får og innhenter selv vil legge grunnlaget for den forståelsen de innehar. I en implementeringsprosess med flere aktører ansvarlige for implementeringen er det ekstra viktig at ansvarsområdene er klart definerte, og at det er en felles forståelse av hvem som gjør hva. For IA-avtalen er blant annet koordineringsgruppen der alle partene er deltakere, et forum der man kan bli enige om satsningsområder og ansvarsfordeling. I tillegg vil de skrivene og notatene som sendes ut fra koordineringsgruppen, og da spesielt intensjonsavtalene og de ulike tilleggene til intensjonsavtalene, være viktige verktøy. Informasjonen som går ut fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene til sine medlemmer vil også være av stor betydning i forhold til å forstå sin rolle i IA-avtalen.

5.2.2 Aktørenes kapasitet

Administrativ kapasitet er også et viktig ledd i implementeringen. Sjansen for å oppnå suksessfulle resultater vil være svekket hvis utførelsen av et tiltak krever ressurser som er utilgjengelig for partene ansvarlige for implementeringen (Vedung 1997: 227). Mangel på ressurser i form av penger, utstyr, personell eller tid kan sette en stopper for å nå de intenderte målene. Slike strukturelle betingelser er ofte betinget av at myndighetene bevilger tilstrekkelig med midler til tiltaket, men samtidig er det ofte slik at aktørene selv påfører seg selv begrensninger i den kapasiteten de har til å arbeide med et tiltak. Prioriteringer av arbeidsoppgaver og utgifter kan føre til at enkelte områder får mindre oppmerksomhet enn andre.

Som jeg allerede har vært inne på kan arbeidslivets produktivetskrav føre til en etterspørsel etter arbeidskraft med visse kvalifikasjoner, og derfor er det lett at de minst ressurssterke som ikke har disse kvalifikasjonene faller utenfor (Halvorsen 2005: 104). Som ansvarlig for ansettelser i en bedrift vil dette produktivetskravet veie tungt når man ser etter kvalifikasjoner hos en fremtidig ansatt. Selv om samarbeidsavtalen sier at IA-virksomheter som har skrevet under på avtalen i samarbeid med NAV Arbeidslivssenter skal sette seg aktivitetsmål for hvordan virksomheten kan stille kompetanse, og opplærings- og opptreningsplasser til disposisjon for personer som ikke er tilknyttet virksomheten, kan produktivetskravet føre til at arbeidet med disse aktivitetsmålene blir nedprioritert fremfor andre satsningsområder som presenteres i samarbeidsavtalen. Kapasitetsbegrensninger knyttet til høye krav til effektivitet og produksjon kan dermed få stor betydning for innsatsen på delmål 2.

5.2.3 Aktørenes vilje

Til sist spiller også vilje til å jobbe med oppgaver knyttet til et tiltak og holdninger til dette arbeidet inn på måloppnåelsen. Viljen er som regel svært personbettinget i forhold til at de ulike aktørene som er ansvarlige for implementeringen av et tiltak har individuelle agendaer og motiver som kan stå i motsetning til de målene som er tegnet opp i utgangspunktet. Slike personbetingelser vil naturlig nok henge sammen med mer strukturelle betingelser som går på kapasitet og rammeverk, og for at personfaktoren skal kunne spille seg ut må de

strukturelle forutsetningene være tilstede (Baklien 2000). Motivene kan blant annet være preget av holdninger de ulike aktørene har til selve ideologien eller visjonen bak tiltaket, i tillegg til holdninger til de andre aktørene i implementeringsprosessen og ut mot de som er i mottakergruppen, samt at interesser vil være viktig for utviklingen. For å oppnå sine egne interesser kan for eksempel myndighetene forsøke å vri sitt myndighetsansvar til å passe med sine egne formål (Vedung 1997: 228). I forhold til IA-avtalen vil det blant annet være mange slike motiver og formål gjeldende for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, noe som også legger føringer for IA-virksomhetenes innsats.

Det finnes flere teorier som kan knyttes direkte opp til aktørenes vilje til å påvirke resultatene av en implementeringsprosess. Forskere i "public choice"-tradisjonen har blant annet hevdet at byråkrater utvider budsjetttrammene de har å forholde seg til for å bedre sitt eget rykte, øke lønnen, utvide sitt påvirkningsområde, og oppnå andre mål som forbedrer deres egen situasjon (Niskanen 1973). Nyttmaksimerende byråkratadferd kan derfor være en viktig påvirkningsfaktor som de ulike aktørene i implementeringen kan utnytte seg av for å forbedre sin egen rolle i prosessen.

I tillegg kaster enkelte forskere lys over viktigheten av at de som er ansvarlige for å sette tiltaket ut i livet, og for selve organiseringen, da ofte representanter for myndighetene, viser det nødvendige engasjementet og attityden i forhold til å ha troen på at de gjør noe som vil gi gode effekter. Hvis det forekommer en tvil fra de ansvarlige om hvor relevant eller hvor godt egnet tiltaket egentlig er, kan det føre til at engasjementet for å arbeide med tiltaket blir svekket, og forhindre dem i å opptre påpasselige og oppmerksomme (Vedung 1997: 229). Viljen til å nå målene som er satt vil dermed være i uoverensstemmelse med det intenderte formålet og intensjonen for tiltaket. En slik ide blir kalt "attitudinal mismatch theory" og kan forårsakes av to ulike perspektiv, målbasert og middelbasert uoverensstemmelse. Målbasert uoverensstemmelse vil si at de som skal håndheve implementeringsprosessen viser uvilje mot tiltakets mål, eller i det minste nedprioriterer bevilgninger til tiltaket i konkurransen om utgifter på grunn av knappe budsjetttrammer. Denne formen for uoverensstemmelse stammer som regel fra politisk overbevisning. Middelbasert uoverensstemmelse derimot involverer tvil rundt effektiviteten av de anbefalte satsningsområdene for å nå de intenderte målene, men andre ord å sette

spørsmålstegn ved valgene myndighetene har tatt til hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målene (ibid).

En annen teori som kan påvirke viljen til å bidra i en implementeringsprosess er knyttet til faren for at aktørene kan bli påvirket av mottakergruppen eller andre innflytelsesrike aktører på feltet til å opptre på en måte som virker gunstig for dem, kalt "regulatory capture theory", grunnet at det ofte forekommer ved reguleringsprogram (Vedung 1997: 229ff). For IA-avtalen som er et trepartssamarbeid, og med en meget svak innflytelse fra mottakergruppen og deres interesseorganisasjoner, vil det være lite sannsynlig at enkelte interesser kan få så stor makt over myndighetene som skal regulere det hele at det utgjør en særlig stor trussel.

De tre teoriene jeg nå har vært inne på, aktørenes nyttemaksimerende adferd til å handle ut fra sine egne interesser, uoverensstemmelse mellom holdninger til tiltaket og intensjonen tiltaket har, samt målgruppens eller andre interessers evne til å påvirke aktørenes adferd, kan først av alt påvirke viljen til å prioritere og arbeide med et bestemt tiltak hos de øverste ansvarlige for implementeringen som ofte representerer myndighetene. Selv om IA-avtalen er et trepartssamarbeid er det i siste omgang AID som skal formidle anbefalinger til politikerne knyttet til vedtak om bevilgninger og rammeverk for avtalen. Hvis deres rolle blir påvirket av egne interesser, holdninger eller ytre påvirkning, kan utfallet av avtalen få en helt annen kurs enn det som var intendert. Administrativ vilje er med andre ord en påvirkningsfaktor som man bør være oppmerksomme på når man skal utføre en prosessevaluering. Selv om det er mest tenkelig at dette først og fremst kan oppstå blant myndighetene som øverste ansvarlig for implementeringen og dermed har størst påvirkningskraft i forhold til det administrative, kan man selvfølgelig se den samme tendensen hos *formal intermediaries*, i denne studien arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Siden de er med som parter i avtalen vil de også ha tilstrekkelig makt til å ta avgjørelser knyttet til rammeverk og hvordan IA-avtalen skal organiseres. Trykket på at sykelønnsordningen skal bevares fra partene i arbeidslivets side er en måte å utøve slik administrativ vilje på.

En annen aktør som har en viktig rolle i implementeringsprosessen av IA-avtalen og som bør diskuteres i forhold til den påvirkningen de har i kraft av vilje og holdninger, er bakkebyråkratene i form av de ansatte på NAV Arbeidslivssenter. Kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene har også den samme muligheten til å opptre nyttemaksimerende og handler ut ifra det de oppfatter som best for å forbedre sitt rykte, sin inntekt eller sitt påvirkningsområde, noe som vil ha en stor innvirkning for hvilke type saker de prioriterer og jobber med. Lipsky har i sin bok *Street-Level Bureaucracy* (1980) tatt tak i dilemmaer som de såkalte bakkebyråkratene kan bli utsatt for ved at de skal prioritere ressurser som tid og penger på en slik måte at det gagnar flest mulig, men som ofte endrer opp med å prioritere det som kan gi best resultater for dem selv. I en situasjon der de skal prioritere sine arbeidsoppgaver mellom flere satsningsområder innenfor IA-avtalen kan det tenkes at kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene kan komme til å nedprioritere formidling av kontakt mellom virksomheter og personer med nedsatt funksjonsevne uten et arbeidsforhold, fordi dette arbeidet samt oppfølgingen av denne gruppen trolig krever mer bistand og støtte fra kontaktpersonene enn en omplassering av personer med redusert funksjonsevne som har et arbeidsforhold vil gjøre. Dette kan oppfattes som en avvergningsmekanisme fra kontaktpersonenes side, som forsøker å stabilisere forholdet mellom økende arbeidsoppgaver og begrenset tid (Lipsky 1980: 151-156).

Et kynisk syn på hvilke brukere som vil medføre at oppfølgingen kan avsluttes så raskt som mulig, og medføre minst "ekstraarbeid" vil derfor være en bevisst strategi fra kontaktpersonenes side. Denne antagelsen kan også knyttes til Lipskys "creaming"-teori, som går ut på at i en situasjon med begrensede ressurser hvor man må foreta en utvelgelse av brukere/klienter til enkelte tjenester, vil bakkebyråkratene komme til å prioritere de personene som har størst sjanse til å oppnå gode resultater ved å benytte seg av tjenesten eller tiltaket, i følge tjenesten eller tiltakets suksesskriterier. Dette vil sette bakkebyråkratene, som i mitt tilfelle er kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene, i et godt lys (Lipsky 1980: 107-108). Jeg vil tro at det vil være lettere for kontaktpersonene å tenke at personer med redusert funksjonsevne som allerede er i et arbeidsforhold vil oppnå gode resultater ved å tilrettelegge arbeidet for dem, og sette inn ulike virkemidler for at de skal få bedre innpass i arbeidslivet, enn at en person med redusert funksjonsevne uten et arbeidsforhold skal få innpass i arbeidslivet. Siden man vet minst om den siste gruppen, som

igjen kan forklares ved at vi her snakker om en stigmatisert og utstøtt gruppe i arbeidsmarkedet, vil det være en større risiko for kontaktpersonene å satse på denne gruppen for å oppnå gode resultater.

5.2.4 Egenskaper ved målgruppen

En siste teoretisk tilnærming som kan si noe om IA-avtalens evne til å øke rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne går på egenskaper ved den aktuelle brukergruppen som er ment å inkluderes i arbeidslivet gjennom IA-avtalens andre delmål. Ideen om et inkluderende arbeidsliv fordrer at alle er motiverte for å delta. De aller fleste i målgruppen for delmål 2 blir holdt utenfor arbeidslivet på grunn av helsemessige årsaker.

Utgangspunktet og premissene for å inkluderes og komme seg inn på arbeidsmarkedet kan være svært forskjellige fra person til person. Likevel er de fleste i denne gruppen kommet i en situasjon der de ufrivillig har måttet forlate arbeidsmarkedet, noe som kan føre til at det oppstår en mindreverdighetsfølelse og passivitet til tanken om å prøve seg i arbeid igjen (Halvorsen 2005: 116 og 117). Det kan derfor tenkes at noen av de personene IA-avtalens andre delmål retter seg mot, av frykt for å komme tilbake i arbeid, selv ikke ønsker å rekrutteres til arbeidslivet.

En annen årsak til at det kan være vanskelig å inkludere denne gruppen og dermed oppnå suksess med IA-avtalens andre delmål går på det som kalles attraksjonsmodellen.

Attraksjonsmodellen eller økonomiske pull-teorier, går ut på en utforming av stønadsordninger og skattesystemet som gjør det økonomisk attraktivt å bli yrkespassiv. Gunstige pensjonsordninger virker tiltrekkende, og gjennom avveining mellom fortsatt yrkesaktivitet og pensjoner vil mange velge pensjonering fordi det er økonomisk sett er gunstigere (Halvorsen 2005: 235). Selv om verdien av å være i jobb i seg selv bør vær nok til å motivere til yrkesaktivitet, kan det tenkes at den økonomiske situasjonen med gunstige pensjonsordninger kan bidra til at personer med redusert funksjonsevne rett og slett ikke ser fordelen med å benytte seg av IA-avtalens virkemidler for å integreres i arbeidslivet. Dette vil direkte kunne ha innvirkning på evnen til å oppnå resultatet med IA-avtalens andre delmål.

5.2.5 Oppsummering teoretisk tilnærming

Når jeg i denne oppgaven skal studere hvilke faktorer i implementeringsprosessen av IA-avtalen som kan forklare den lave måloppnåelsen for delmål 2 vil jeg forvente å finne mange av de samme årsaksfaktorene jeg nå har vært inne på i kapittel 5. De årsaksfaktorene som har blitt poengtert i de tidligere evalueringene av IA-avtalen, først og fremst at sykefraværet tar bort fokuset fra delmål 2 (ECON 2003; ECON 2005; Olsen og Vangstad 2004), og at tilrettelegging for personer innad i virksomheter blir prioritert fremfor rekruttering av personer utenfra (ECON 2003; ECON 2005) er fenomen jeg også forventer å finne i min masteroppgave. Om uttalelsene fra aktørene i min studie derimot tyder på at slike faktorer ikke er gjeldende sett fra deres perspektiv, vil det være interessant å undersøke hva det kan skyldes; kan det være andre aktører som er i fokus i de tidligere evalueringene, har det skjedd noe i form av regelendringer eller rammeverket for IA-avtalen som gjør at ting blir praktisert annerledes i dag, eller er det rett og slett slik at aktørene har fått en annen holdning til IA-arbeidet og da spesielt delmål 2? Funn fra Midtsundstads studie av virksomhetenes sosiale ansvar, der hun konkluderer med at jo fjernere målgruppa står fra den enkelte virksomhet, i desto mindre grad føler virksomheten seg forpliktet til å bidra til økt sysselsetting blant utsatte grupper, er også fenomen jeg forventer å finne i min studie. Ansvarsfølelsen blant partene i avtalen, og ikke minst hos arbeidsgiversiden som i siste instans er de som sørger for at virksomhetene skal bidra til et inkluderende arbeidsliv, vil være svært avgjørende for resultatene på delmål 2.

I forhold til påvirkningsfaktorer knyttet til forståelse, kapasitet og vilje kan det tenkes at de ulike aktørene vil ha forskjellige syn på disse områdene, og ikke nødvendigvis felles målsettinger. Det vil bli desto mer interessant å se hva hver enkelt aktør uttaler rundt sin forståelse av ansvar og hva som ligger i delmål 2, kapasiteten de innehar til å gjøre en innsats på dette området, samt deres vilje til å gjøre det. Det er spesielt i forhold til vilje det finnes teoretiske tilnærminger og forskning som kan forklare de holdningene aktørene viser. For myndighetene kan blant annet deres innsats og handlinger påvirkes av et ønske om å bedre sin egen situasjon, eller at deres holdninger til et tiltak ikke stemmer overens med den intenderte meningen med å iverksette tiltaket. Arbeidslivets parter, med andre ord

arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene vil naturligvis også jobbe for å bedre sine medlemmers situasjon gjennom IA-arbeidet. For IA-virksomhetene og arbeidsgiversiden vil det økonomiske fokuset på lønnsomhet og effektivitet ofte veie tungt når de skal prioritere satsningsområder, og selv om IA-avtalens mål er at det skal være lønnsomt å skape et inkluderende arbeidsliv, vil et slikt økonomisk hovedfokus lett kunne sette en stopper for den nødvendige innsatsen fra arbeidsgiversiden. I tillegg til å studere om slike påvirkningsfaktorer kan vise seg å gi utslag, vil jeg også vurdere om det kan tenkes at byråkratene representert ved kontaktpersonene på arbeidslivssentrene benytter seg av avvergingsmekanismer og prioriteringer som kan påvirke utfallet av implementeringsprosessen for delmål 2, og det samme gjelder for holdninger og egenskaper blant målgruppen.

6. METODISK TILNÆRMING

I samfunnsforskning velger man tradisjonelt mellom to metoder for datainnsamling; kvalitativ og kvantitativ forskning. Thagaard (2003: 16) hevder at hovedforskjellen mellom disse metodene er at kvalitative metoder søker å gå i dybden og vektlegger betydning, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall. Følgelig kan kvantitative studier omfatte store utvalg, mens kvalitative studier kan gi mye informasjon om få enheter. En kvalitativ tilnærming gir grunnlag for å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fyldige data om personer og situasjoner. Samtalen gir for eksempel et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer om sin situasjon på en dypere måte enn det som ville vært mulig i en spørreundersøkelse. Metoden er derfor et godt utgangspunkt for å utforske felt man ikke har så mye kunnskap om, eller oppdage nye fenomener (Thagaard 2003: 11). Det er nettopp dette jeg ønsker å gjøre i min studie; gå i dybden og studere uttalelser fra de involverte aktørene rundt delmål 2 av IA-avtalen, og dermed få en forståelse av hvilke faktorer som kan ha påvirket den lave måloppnåelsen for dette området siden oppstarten av avtalen i 2001.

For å besvare mine problemstillinger vil jeg altså hovedsakelig benytte meg av kvalitative data fra intervju med de involverte aktørene i IA-avtalen. Likevel ser jeg det som en stor styrke å kunne tilføre enkelte kvantitative resultater fra spørreundersøkelser med de samme partene for å styrke intervjumaterialets reliabilitet. Ved å knytte funnene fra intervjumaterialet med resultater fra spørreundersøkelsen SINTEF har gjennomført i sin evaluering av IA-avtalen¹⁴, vil jeg få en større grad av pålitelighet i forhold til å kunne stole på informantenes utsagn. I tillegg er det en stor styrke at intervjuene med de aktuelle partene ble foretatt før spørreundersøkelsene ble utarbeidet. På denne måten kunne uttalelsene fra intervjuene danne grunnlaget for spørsmålene i spørreundersøkelsen, og dermed føre til spørreundersøkelsene blir mer treffsikre og baserer seg på svaralternativer og tema som man vet respondentene kan kjenne seg igjen i (Bloor 2006). Denne kombinasjonen av kvalitative og kvantitative data er en vanlig tilnærming i ulike faser av en

¹⁴ Spørreundersøkelsen er gjennomført blant 3085 IA-virksomheter der både representanter fra ledelsen og ansatte har svart. I tillegg er det sendt ut en spørreundersøkelse blant alle ansatte ved NAV Arbeidslivssenter der 212 personer har svart. En undersøkelse blant 377 virksomheter som ikke er IA-virksomheter er også gjennomført, men jeg har sett bort fra denne i min studie.

forskningsprosess. Tilnærmingen kalles ofte *Multiple Methods* eller *Mixed Methods*, og defineres altså som en kombinasjon av ulike metoder i samme forskningsdesign (ibid).

6.1 Det kvalitative forskningsintervju

Formålet med å foreta kvalitative forskningsintervju er å innhente beskrivelser fra intervjupersonenes oppfatninger rundt et fenomen, og kan derfor gi en god innsikt i informantenes erfaringer, tanker og følelser (Thagaard 2003). Som forsker kan man ha ulike tilnærminger til sin egen rolle i en slik prosess. Det ene ytterpunktet kan kalles en positivistisk tilnærming der man har en forståelse av at data er noe som finnes, og at forskerens oppgave blir å samle inn og systematisere dem (Alvesson og Sköldbberg 2008: 32). Informantenes oppfatninger gjenspeiler hva de faktisk har opplevd utenfor intervjusituasjonen, og forskeren skal fungere som en "nøytral" formidler av disse oppfatningene. Det andre ytterpunktet når det kommer til forskerens rolle i en intervjusituasjon er en konstruktivistisk tilnærming som er mye mer opptatt av intervjusituasjonen som kontekst, og at data utformes i den relasjonen som utvikles mellom informant og forsker. Tilhengere av denne tradisjonen har en oppfatning av at erfaringer i den "ytre verden" ikke kan formidles i intervjusituasjonen, men at informantenes beskrivelser skapes der og da (Thagaard 2003: 83). Min rolle som forsker i denne studien vil kunne plasseres lengst mot den positivistiske tilnærmingen, da jeg oppfatter intervjudataene som beskrivelser og erfaringer fra hverdagen til de ulike aktørene i IA-avtalen. Det faktum at mitt datamateriale har bestått av veldig mange intervju, og at jeg ikke har vært delaktig som intervjuer i alle intervjusituasjonene, har gjort det vanskelig å kunne fokusere på en mer kontekstbundet konstruktivistisk tilnærming. Likevel innser jeg at data også kan ha blitt skapt i relasjonen mellom informantene og intervjuer, men på grunn av at jeg ikke har vært tilstede under alle intervjusituasjonene har jeg ikke gode nok forutsetninger for å hevde dette.

Ved å benytte meg av kvalitative forskningsintervju med de ulike aktørene i IA-avtalen vil jeg få et godt bilde av hva som skjer i implementeringsprosessen rundt delmål 2. Intervjuene i min studie har en delvis strukturert tilnærming der temaene det har blitt spurt om er fastlagt på forhånd, men at rekkefølgen og betydningen de ulike temaene har fått har blitt bestemt

underveis. Kvale (1997: 21) definerer halvstrukturerte intervju som "et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene". Mitt datamateriale består både av dybdeintervju, der enkeltpersoner har fått mulighet til å reflektere over tema i større grad enn ved vanlige strukturerte intervju, og fokusgruppeintervju som gir deltakerne mulighet til å diskutere og følge opp hverandres utspill. Dybdeintervjuene vil rette seg mot ledelse og andre ansvarlige for oppfølgingen av IA-arbeidet i utvalgte IA-virksomheter. Grunnen til at dybdeintervju er valgt for representantene fra virksomhetene har først og fremst med deres rolle i IA-avtalen å gjøre. IA-arbeidet skal forankres og gjennomføres internt i IA-virksomhetene med bistand fra de andre aktørene, og hvilke erfaringer de ansvarlige for denne gjennomføringen har vil derfor være meget verdifullt. I tillegg ville en fokusgruppe bestående av både representanter fra ledelsen og de ansatte ikke fått belyst forskjeller i erfaringer mellom disse to gruppene, og dyptgående personlige refleksjoner fra både ledelse og ansatte er derfor foretrukket.

Jeg har også benyttet meg av et slikt delvis strukturert dybdeintervju i kontakt med en representant fra FFO som i min studie vil representere målgruppen for delmål 2. Hvordan denne gruppen uttaler seg om behov, holdninger og oppfatninger av IA-arbeidet vil ha stor verdi for å vurdere tiltakets måloppfyllelse. Grunnen til at jeg ønsker å intervju en bruker- og interesseorganisasjonene som representerer målgruppen, i stedet for målgruppen direkte, går rett og slett på de etiske implikasjonene ved å studere en noe belastet gruppe som kan føle at de blir utsatt for en ytterligere belastning ved å ta del i intervjuer om sin egen situasjon (Thagaard 2003: 60). Dybdeintervju med representanten fra FFO viste seg å være tilstrekkelig for å få en forståelse av organisasjonens rolle i IA-arbeidet, samt målgruppens tilnærming til IA-avtalen som et virkemiddel for å få innpass i arbeidslivet. I tillegg er FFO den største paraplyorganisasjonen for organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke i Norge, og også den organisasjonen som i noen grad har hatt en rolle i IA-avtalen. Ytterligere ressurser for å få dekt målgruppens tilnærming til implementeringsprosessen ble derfor ikke nødvendig.

Kitzinger (1995) hevder at fokusgruppeintervju er godt egnet i studier hvor intensjonen er å studere holdninger og erfaringer, samt hvordan kunnskaper og ideer utvikles og er tilstede innen en gitt kontekst. Denne fremgangsmåten har jeg benyttet ovenfor arbeidslivssentrene

der kontaktpersonene har fått mulighet til å sitte sammen og uttale seg om deres erfaringer rundt delmål 2, og ovenfor departementene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. For arbeidslivssentrene ble noen intervju gjennomført med bare en representant tilstede på grunn av praktiske utfordringer, men gruppene var hovedsakelig på tre til fem personer. Gruppene fra departementene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene varierte i størrelse fra fire til seks personer, med unntak av en organisasjon der det ble gjennomført to enkeltintervju. Jeg kommer ikke til å skille mellom størrelse på fokusgruppene i analysen, men henviser til "representanter" fra partene i avtalen. Fokusgruppeintervju skal være et forum for diskusjon, og interaksjonen i gruppene brukes bevisst for å få fram data og innsikt som det ellers vil være vanskelig å identifisere uten denne gruppedynamikken (Morgan 1988). Likevel er det viktig å være klar over faren for at det er de mest dominerende synspunktene som fremmes i en gruppesituasjon (Thagaard 2003: 85). Erfaringen fra de intervjuene jeg var delaktig i tilsier at deltakere som er ekspert eller har jobbet mest på et område, eller på en eller annen måte er overordnet de andre deltakerne, ofte er den som svarer på vegne av gruppen når enkelte tema blir tatt opp. På denne måten kan enkelte syn bli utelatt fra intervjumaterialet, og refleksjonen blir likevel ikke sterkere enn ved et vanlig dybdeintervju.

I tillegg til de nevnte dybdeintervjuene og fokusgruppeintervjuene har jeg foretatt henvendelser til en kontaktperson ved en et arbeidslivssenter og en tiltakskordinator ved NAV Lokalt. Disse henvendelsene ble foretatt etter at det øvrige datamaterialet var transkribert på bakgrunn av at jeg ønsket å få konkret informasjon rundt hvordan det praktiske arbeidet med å rekruttere personer uten et arbeidsforhold til IA-virksomheter fungerer. Henvendelsen ble foretatt via mail, og publiseringen av uttalelsen er klarert med informantene selv.

6.1.1 Retningslinjer for kvalitativ datainnsamling

Det er mange retningslinjer man må tenke på før man skal utføre et intervju. En ting man må tenke på før man starter med datainnsamlingen er hvordan man skal strukturere intervjuet, noe man kan avgjøre ved å utarbeide en intervjuguide. Jeg har altså valgt å benytte meg av delvis strukturerte intervju, og intervjuguiden for dybdeintervjuene og

fokusgruppeintervjuene har derfor blitt utarbeidet slik at de viktigste temaene blir belyst i løpet av intervjuet, men samtidig gjør det mulig å være fleksibel på rekkefølgen, og åpen for å ta opp eventuelt andre viktige temaer som dukker opp underveis.¹⁵ Andre ting man må tenke på før man skal utføre et intervju er etiske dilemmaer som kan oppstå under intervjuene. Man må tenke nøye igjennom spørsmålene man skal stille for at de ikke skal bli for private eller kontroversielle til at de aktuelle respondentene skal føle seg fortrolig med å svare. Det er også viktig å være oppmerksom på hvordan forskeren framstilles i en intervjusituasjon, blant annet med tanke på problemstillingen om at undersøkelsesobjektene eller respondentene kan svare det de tror forskeren ønsker å høre (Thagaard 2003: 101).

Når det kommer til størrelsen på datamaterialet er en tradisjonell retningslinje at antall informanter ikke bør være større enn at det er mulig å gjennomføre dyptpløyende analyser (Thagaard 2003: 57). Antall informanter begrenses derfor av tilgangen på tid og ressurser. Som delaktig i SINTEF Teknologi og samfunn sin evaluering av IA-avtalen har jeg hatt tilgang til et meget omfattende datamateriale. Mitt ønske har vært å få et så bredt perspektiv som mulig på implementeringsprosessen av delmål 2. Styrken med et såpass stort datamateriale har vært at jeg har fått et innblikk i erfaringer og opplevelser hos alle de involverte aktørene på dette området, og dermed en bedre oversikt over hvilke faktorer som har påvirket implementeringsprosessen. Svakheten er derimot at jeg ikke har hatt mulighet til å gå så dypt inn i materialet som retningslinjen tilsier. Likevel har jeg gjennom å ha tatt del i utførelsen av enkelte intervju, transkribert en stor mengde av intervjuene, og brukt lang tid på å bli kjent med intervjuene i tolknings- og analyseprosessen, fått et meget godt innblikk i datamaterialet. Det har derfor vært mulig å peke på de viktigste faktorene som har påvirket implementeringsprosessen i min analysedel, mens de faktorene som har fremstått som mindre viktige har blitt utelatt.

6.1.2 Utvalg

I kvalitative studier benyttes ofte strategiske utvalg som vil si at informantene velges ut på en måte som er hensiktsmessig i forhold til problemstillingen (Thagaard 2003: 55ff). Det

¹⁵ Intervjuguidene finnes i appendikset, vedlegg 2.

viktigste er at de ulike gruppene av aktørene er representert (jf. delkapittel 4.2). Det kvalitative datamaterialet¹⁶ jeg har hatt til rådighet består blant annet av fokusgruppeintervju med AID, som representerer myndighetene i IA-avtalen. Gruppen er satt sammen av personer som har hatt en aktiv rolle i arbeidet med IA-avtalen, noe som også gjelder for resten av fokusgruppene. Fokusgruppeintervju har også blitt foretatt med kontaktpersoner fra NAV Arbeidslivssenter, og det er fire arbeidslivssentre som er representert. Denne utvelgelsen har skjedd på bakgrunn av geografi, og består derfor at en gruppe fra hver av de fire regionene Øst, Vest, Midt og Nord. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som står som parter fra arbeidslivet i IA-avtalen har også deltatt i fokusgruppeintervju. På arbeidsgiversiden er dette NHO, KS, Spekter, HSH, og FAD som representerer Staten som arbeidsgiver. På arbeidstakersiden er det LO, Akademikerne, UNIO, og YS som er involvert i IA-avtalen.

I tillegg til fokusgruppeintervju med fire arbeidslivssenter og partene i avtalen består også mitt datamateriale av dybdeintervjuer med en representant fra FFO, samt representanter fra ledelsen og ansatte i 16 IA-virksomheter.¹⁷ For å komme frem til de virksomhetene som ble valgt ut sendte prosjektgruppen ved SINTEF ut en forespørsel til partene i avtalen som er med i koordineringsgruppen til IA, med ønske om at de kunne komme med forslag på IA-virksomheter. Det var på forhånd ut ifra IA-registeret beregnet hvor mange virksomheter som skulle være representert fra de ulike næringene, og partene valgte da to-tre virksomheter ut ifra de næringene deres medlemmer hovedsakelig befant seg i.¹⁸ Utvelgelsen basert på næring ble representativt bortsett fra at en virksomhet fra "Helse og sosiale tjenester" ble overrepresentert og en virksomhet fra "Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift" ble utelatt. I tillegg til å ta hensyn til de ulike næringene, ble det påpekt at geografisk variasjon var et kriterium for forslagene fra partene. Andre kriterier var at det var virksomheter som de visste hadde jobbet aktivt med IA, men ikke nødvendigvis at de hadde lyktes. Det aller viktigste var fremfor alt at virksomhetene kunne reflektere over IA-arbeidet på en god måte. Fordi arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene både representerer medlemmer i offentlig og privat sektor har også denne dimensjonen blitt

¹⁶ Oversikt over hele det kvalitative datamaterialet finnes i appendikset, vedlegg 3.

¹⁷ Kun 15 IA-virksomheter er representert i analysen.

¹⁸ Denne oversikten finnes i appendikset, vedlegg 4.

ivaretatt ved utvelgelse av IA-virksomheter. Dette skillet kan være viktig for hvordan virksomhetene arbeider med IA-avtalen, noe jeg finner støtte for i annen forskning bl.a i NOVA-rapport 14/07 *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv i praksis* (Hammer 2007).

6.3 Tolkning og analysestrategi

I og med at mitt intervjumateriale er meget stort i omfang har struktureringen av de transkriberte intervjuene for analyse vært en svært viktig prosess. Selv om jeg har samarbeidet med tre personer om å transkribere intervjuene har vi alle benyttet samme strategi i prosessen, og nedskrivningen av intervjuene har derfor blitt identiske for alle intervjuene. Strategien har vært å skrive ned intervjuene ordrett og i direkte form for å gjøre troverdigheten høyest mulig. Dette har vært mulig på grunn av god lyd kvalitet på opptakene. For å bevare intervjuobjektens verdighet har vi i selve intervju rapporten redigert enkelte sitat for å gi materialet en mer skriftlig form (Kvale 1997). I tillegg har vi i transkriberingsprosessen lagt vekt på å skrive overskrifter for hvert tema som følger intervjuguiden. På denne måten har det blitt en enkel oppgave å redusere tekstmengden for min studie ved å plukke ut de temaene som er relevant i forhold til mitt fokus som er delmål 2. Før jeg har satt i gang med koding av de transkriberte intervjuene har jeg altså fjernet all den teksten som omhandler andre tema rundt IA-avtalen.

I arbeidet med koding og kategorisering av intervjuene har jeg benyttet metoden Kvale (1997) kaller "meningskategorisering". Siden det er påvirkningsfaktorer i implementeringsprosessen av delmål 2 jeg er ute etter å belyse har jeg forsøkt å danne underkategorier basert på de tre hoveddimensjonene forståelse, kapasitet og vilje som blir betegnet som svært viktige maktområder i følge Lundquist (1987). Denne strategien viste seg raskt å være fruktbar, og mye av det som ble sagt rundt delmål 2 fra de ulike aktørene kunne kategoriseres og knyttes til en av de tre maktområdene. Kategoriseringen reduserte dermed tekstmengden til et slikt omfang at det var mulig å gå dypt og grundig til verks i analyseprosessen. Selv om mye interessant informasjon på denne måten gikk tapt, stod jeg igjen med de kategoriene som best kunne belyse mine problemstillinger. For å kvantifisere

de fenomenene som kom frem under kodingen ble data fra spørreundersøkelsen senere knyttet til enkelte av underkategoriene.

I analyseprosessen av mine data har jeg valgt en abduktiv tilnærming som foreslått av Alvesson og Sköldberg (2008) og Thagaard (2003), der jeg beveger meg mellom teoridreven og datadreven koding. Etablert teori representerer et utgangspunkt for analysen i forhold til at mine hovedkategorier baserer seg på velkjente påvirkningsfaktorer i implementeringsteorien. Ved å knytte mønstre i dataene som utgjør mine underkategorier opp til eksisterende teori og kunnskap på denne måten kan man dermed si at nye teoretiske perspektiver utvikles gjennom analysen av data (Thagaard 2003: 177; Alvesson og Sköldberg 2008: 55). Man kan også tillegge seg ulike tolkningskontekster i analyseprosessen som kan føre til at et fenomen kan få ulike betydning ut ifra hvordan man velger å tolke et utsagn. Jeg har forsøkt å innta en bredere forståelsesramme enn intervjupersonenes egen selvforståelse og mening, og gravd dypere i uttalelsene for å få et bilde av hva de egentlig er et uttrykk for. Dette samsvarer med den tolkningsrammen som Kvale (1997) kaller "kritisk forståelse basert på sunn fornuft". I tillegg har jeg i den grad det er mulig forsøkt å sette de inn i en teoretisk sammenheng, og enkelte tolkninger kan derfor kategoriseres i den tolkningsrammen som kalles "teoretisk forståelse". En slik tilnærming forutsetter en teoretisk kompetanse hos forskeren (Kvale 1997), og for et så omfattende felt som påvirkningsfaktorer i implementeringsprosessen av et tiltak som IA-avtalen vil det være en stor utfordring å kunne knytte etablert teori opp til alle underkategorier eller funn. For det første vil enhver implementeringsprosess ha sitt særpreg, og siden IA-avtalen som konstruksjon er et såpass nytt fenomen i både norsk- og europeisk arbeids- og sosialpolitikk er det ikke opparbeidet et stort teoretisk rammeverk for akkurat denne type tiltak. Ved å sette meg inn i tidligere evalueringer og forskning på IA-feltet, og benytte meg av tradisjonell implementeringsteori mener jeg likevel at den teoretiske tolkningen kan sies å være gyldig.

6.4 Metodiske utfordringer

6.4.1 Forskerens etiske ansvar

Som forsker har du et etisk ansvar å forholde deg til i forhold til hvordan du gjennomfører studien og ikke minst hvordan du presenterer den. For det første har du et ansvar som innebærer redelighet og nøyaktighet i presentasjonene av forskningsresultatene og i vurderingen av andre forskeres arbeid. I tillegg har du et ansvar ovenfor personer og omgivelser som inngår i forskningen. I kvalitativ metode der du har et såpass nært forhold til informantene får dette derfor en svært stor betydning. Informantene blir berørt av forskningen, og forskeren må derfor ta flere forholdsregler for å følge de etiske retningslinjene (Thagaard 2003: 21ff). En forholdsregel er at forskeren må ha deltakerens informerte samtykke av respekt for individets råderett over eget liv, og kontroll med de opplysningene om seg selv som deles med andre. I min studie der forskningen gjennomføres med tanke på at evalueringen skal komme aktørene til gode, har informantene stilt seg positive til å la seg intervju. Oppdragsforskning stiller en del krav til evaluator i forhold til hva det bør fokuseres på i evalueringen, og AID som oppdragsgiver har derfor etablert en styringsgruppe¹⁹ for evalueringen som underveis har blitt oppdatert på forskningsprosessen. De har løpende gitt råd om evalueringen og tatt stilling til spørsmål som eventuelt har blitt reist underveis.

En annen forholdsregel er prinsippet om konfidensialitet som går ut på at forskeren må være forsiktig med å behandle informasjonen fra forskningsprosjektet slik at deltakernes identitet forblir skjult. Ved å anonymisere informantene i analysedelen har jeg tatt forebehold slik at ingen skal kunne gjenkjenne hvilken person som har uttalt hva. Til sist er det viktig å ta hensyn til, og tenke over hvilke konsekvenser forskningen kan ha for deltakerne, og spesielt hindre at forskningen kan medføre negative konsekvenser for de som deltar (ibid). Jeg mener at disse hensynene er tatt i min studie, og som deltaker på et forskningsprosjekt har jeg ekstra støtte for at prosessen har tatt stilling til de nødvendige konsekvensene.

¹⁹ Styringsgruppen for evalueringen består av representanter fra AID og arbeidslivspartene i IA-avtalen. Arbeidslivets parter er representert gjennom arbeidsutvalget som ligger under koordineringsgruppen for IA-avtalen.

6.4.2 Forskningens kvalitet

Hvilke metodiske valg man tar underveis i en forskningsprosess vil bety mye for forskningens kvalitet. Man må se hele forskningsprosessen under ett og ikke bare sørge for at et avgrenset stadium følger de krav som stilles. Kvalitativ forskning er ofte kritisert for å basere seg på intervjuers egne tolkninger og valg, og kan derfor ikke produsere objektiv kunnskap på samme måte som kvantitativ metode. For å gjøre analysen så riktig som mulig er det derfor ekstra viktig å se på hvordan man selv kan ha hatt innvirkning på intervjuene (Fog 2004). For å vurdere forskningens kvalitet benyttes ofte de tradisjonelle begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Thagaard (2003: 21) hevder at disse begrepene har en litt annen betydning innenfor kvalitativ studier, og mener det er mer hensiktsmessig å snakke om **troverdighet**, **bekreftbarhet** og **overførbarhet** som viktige begrep i forhold til den kvalitative forskningens kvalitet.

Troverdigheten er knyttet til hvordan man har gått frem for å samle inn data, og overbevise leseren om at datainnsamlingen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2003: 170). Jeg har i min metodiske tilnærming forsøkt å gi forklaringer på de metodiske valgene jeg har foretatt i både intervjustadiet, transkriberingsstadiet og analysestadiet. Siden jeg selv ikke har vært delaktig i intervjusituasjonen ved alle intervjuene er det begrenset hva jeg kan si om denne prosessen. Styrken er at halvstrukturerte intervjuguider er benyttet slik at alle tema ble belyst, og at det stort sett har vært flere enn en intervjuer til stede slik at oppfølgingsspørsmål ble stilt hvis noe var uklart. I tillegg kan det være greit å diskutere hvordan informantene fremstiller seg selv. Alle informantene i min studie har en funksjon knyttet til IA-avtalen. Det vil derfor være en overhengende fare for at informantene har forsøkt å legitimere sin egen innsats eller fraskyve seg et ansvar med de uttalelsene de har gitt. Jeg har forsøkt å diskutere dette i analysekapittelet der hvor jeg mener å se en slik tendens til at informantene forsøker å rasjonalisere egne handlinger. Det faktum at AID både fungerer som oppdragsgiver for evalueringen av IA-avtalen, og som informant i analysen, gjør at deres rolle blir ekstra utsatt for en slik rasjonalisering. Til sist styrkes troverdigheten ved at jeg underveis har lagt vekt på å skille mellom den informasjonen jeg har fått gjennom datamaterialet og de vurderingene jeg personlig har utviklet fra denne informasjonen. Det å

være klar på hvem sitt synspunkt det refereres til – informantenes eller forskerens – har derfor vært en viktig del av min analysestrategi.

Det andre aspektet man kan diskutere i forhold til forskningens metodiske kvalitet er bekreftbarhet som er knyttet til vurderingene av de tolkningene undersøkelsen fører til (Thagaard 2003: 170). Som forsker må man gå kritisk igjennom grunnlaget for egne tolkninger, og studien bør kunne bekreftes av annen forskning. Min hovedprioritet har vært å kaste lys over informantenes erfaringer rundt implementeringsprosessen av delmål 2, og i denne sammenheng har jeg forsøkt å fremstille mange av disse erfaringene gjennom å bruke sitat aktivt i analysedelen. På denne måten kan man som leser gjøre opp sin egen tolkning av uttalelsene, og ikke kun være overlatt til min tolkning. I tillegg har jeg forsøkt å sette uttalelsene inn i en kontekst i forhold til hvilken rolle den aktuelle aktøren som uttaler seg besitter, eller i forhold til å gi informasjon rundt det temaet det snakkes om. Ved å gi slike ”tykke beskrivelser” for å gi innsikt i situasjonen og konteksten rundt uttalelsene (Geertz 1973) kan utenforstående som leser studien gjøre seg opp en mening om hvorvidt tolkningene jeg presenterer er fornuftige. Jeg har også brukt de andre deltakerne i IA-prosjektet og veileder aktivt for å diskutere ulike utsagn fra informantene. Sist, men ikke minst har jeg også sett analysen i sammenheng med tidligere forskning som også har pekt på lignende funn og tolkninger.

Det siste aspektet i vurderingen av forskningens metodiske kvalitet er overførbarheten eller generaliseringen som går på hvorvidt analysens funn kan gjøres allmenngyldige (Østbye, Helland, Knapskog, Larsen 2002). Generalisering av data er helt avgjørende for hvorvidt kvantitative funn kan benyttes (Ringdal 2001). Kvalitative funn kan derimot ikke generaliseres på samme måte på grunn av det begrensede utvalget, og et fenomen som statistisk generalisering vil dermed begrense seg til å være gjeldende for kvantitative studier. I den kvantitative forskningen er formålet å trekke konklusjoner som kan generaliseres, og forskeren bruker mye tid og krefter på å forsikre seg om at datainnsamling og –analyse blir utført slik at overførbarheten ikke skades. For en kvalitativ studie som jeg har foretatt i denne masteroppgaven er det derimot ikke om å gjøre å undersøke flest mulig case for så si hva som er typisk, men heller å øke forståelsen av hva som skjer i implementeringsprosessen av IA-avtalens delmål 2. I denne sammenheng vil det være interessant å finne ut om den

forståelsen som utvikles innenfor rammen av min studie også kan være relevant i andre situasjoner (Thagaard 2003: 170). En analytisk generalisering involverer en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som rettleiding for hva som kommer til å skje i en lik eller ulik situasjon (Kvale 1997: 161ff). For at en generalisering i kvalitativ forskning skal være gyldig må trekkene som sammenlignes være relevante, noe som er avhengig av en innholdsrik og dyptgripende beskrivelse av saken. I min studie har jeg gjennom aktørenes erfaringer lært mye om hvordan de opplever IA-arbeidet og innsatsen rundt delmål 2. Ved å gå dypt inn i deres uttalelser kan derfor funnene bli relevante for å skape kunnskap om hvordan IA-avtalen bør videreføres.

7. HVILKE FAKTORER I IMPLEMENTERINGSPROSESSEN AV IA-AVTALEN KAN FORKLARE DEN LAVE MÅLOPPNÅElsen FOR DELMÅL 2?

Jeg har valgt å basere analysen av mine data på en inndeling etter de ulike aktørenes makt til å påvirke implementeringsprosessen av IA-avtalen, med hovedfokus på deres forståelse, kapasitet og vilje. Tabellen under (tabell 7) illustrerer denne inndelingen, og hver enkelt aktør får sitt eget delkapittel. Første delkapittel omhandler derfor myndighetene representert ved AID. Videre har jeg valgt å separere uttalelsene fra arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene, som representerer de to partene fra arbeidslivet i IA-avtalen, i delkapittel 7.2 og 7.3. Uttalelser fra IA-virksomhetene vil komme i delkapittel 7.4. Selv om datamaterialet både består av intervju med representanter fra ledelse og ansatte (blant annet HMS-ansvarlig, tillitsvalgte, og personer som har vært sykmeldt), har jeg valgt å se uttalelsene fra representantene for IA-virksomhetene under ett. Dette begrunnes først og fremst med at jeg ønsker å studere de ulike aktørenes påvirkning i implementeringsprosessen som organisasjoner i et mer overordnet perspektiv. I tillegg ville det krevd vesentlig mer ressurser, tid og plass enn jeg har hatt til disposisjon i denne masteroppgaven, å gå ned på et mikronivå og ta for meg hver enkelt rolle i de ulike organisasjonene. Ulempen er selvfølgelig at man mister evnen til å se uttalelsene fra IA-virksomhetene i en ledelse-/ansattedimensjon på denne måten.

Uttalelser fra arbeidslivssentrene vil videre bli omtalt i delkapittel 7.5. Også denne aktøren forsøker jeg å tilnærme meg som en organisasjon, selv om enkelte uttalelser vil bli knyttet opp til byråkratadferd. Likevel er de ansatte på arbeidslivssentrene interessante i denne studien i lys av sin rolle som kontaktpersoner for IA-virksomhetene, og ved å utelukke teori som omhandler byråkratadferd i en implementeringsprosess ville analysen blitt mangelfull. Når det kommer til FFO, som representerer målgruppen for delmål 2, vil det være vanskelig å peke på deres forståelse, kapasitet og vilje sett i forhold til de andre aktørene i IA-avtalen i og med at de ikke står som en part i avtalen. Likevel mener jeg at det er viktig å belyse målgruppens tilnærming til avtalen, og som Vedung påpeker kan responsen fra målgruppen være et av problemområdene i implementeringsprosessen (jfr. delkapittel 4.2 og tabell 4.2). Uttalelser fra FFO vil derfor bli presentert i et delkapittel 7.6 til sist i analysen.

For hver aktør vil jeg innledningsvis i hvert delkapittel illustrere de ulike påvirkningsfaktorene som har vist seg å være mest fremtredende i datamaterialet i en tabell. I forhold til hvilke faktorer som plasseres under hvilke problemområder, dvs. forståelse, kapasitet, og vilje, vil jeg poengtere at dette er ingen absolutte valg. Mange av faktorene som kommer frem kunne like gjerne vært plassert under flere av de tre problemområdene, men jeg skal forsøke å gi en begrunnelse for hvorfor jeg velger å plassere de nettopp der jeg gjør. I tillegg er delkapitlene oppdelt ut ifra hvem uttalelsene kommer fra, og ikke hvilken aktør som omtales. Når AID for eksempel snakker om arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonenes vilje til å jobbe for sine egne medlemmers interesser, blir dette altså plassert under vilje for AID. Dette ble den mest fornuftige løsningen etter mitt syn.

Myndighetene representert ved AID	Partene i arbeidslivet – arbeidsgiver/arbeidstaker	IA – virksomheter	NAV Arbeidslivssenter	Målgruppen representert ved FFO
Forståelse	Forståelse	Forståelse	Forståelse	Forståelse
Kapasitet	Kapasitet	Kapasitet	Kapasitet	Kapasitet
Vilje	Vilje	Vilje	Vilje	Vilje

Tabell 7 – Aktørenes makt til å påvirke implementeringsprosessen av IA-avtalen

7.1 Myndighetene representert ved AID

Forståelse	Kapasitet	Vilje
Viktigheten av IA-avtalen	Vi leter for å finne dem	Partene er opptatt av egne medlemmer
Hvordan skal man jobbe i forhold til delmål 2?	Resultatfokus	Virksomhetenes holdninger
Uklar definisjon av målgruppen		

Tabell 7.1 – Påvirkningsfaktorer i forbindelse med myndighetenes uttalelser

7.1.1 Myndighetenes forståelse

Viktigheten av IA-avtalen

Som representant for myndighetene er det Arbeids- og inkluderingsdepartementet som har ansvaret for implementeringen av IA-avtalen sammen med partene i arbeidslivet, og det er arbeids- og inkluderingsministeren som på vegne av regjeringen har inngått de frem til nå to intensjonsavtalene. Representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet satt også i Sandmanutvalget som med sin innstilling (NOU 2000: 27) la fundamentet for IA-avtalen. En av de som i dag arbeider i AID, og som selv var med i Sandmanutvalget legger ikke skjul på at IA-avtalen i utgangspunktet handlet mest om sykefravær.

”Jeg tror vel det er riktig å si at IA-avtalen primært var en sykefraværsavtale. Å si at de to andre delmålene bare var liksom garnityr, er vel ikke riktig. Men at hovedfokuset var sykefraværet det er sikkert.”

Tidligere evalueringer kan også bekrefte at IA-avtalen primært var en sykefraværsavtale ved å peke på at det i første omgang var på delmål 1 det ble satt mål og skjedde aktivitet (Intensjonsavtale 2009). En forståelse av at delmålene ikke er likverdige, men at delmål 1 ”stjeler” mye av oppmerksomheten i IA-avtalen vil helt klart kunne spille inn på de resultatene som oppnås for de andre delmålene. Samtidig uttaler AID at selv om de tre delmålene ikke nødvendigvis er likeverdige, er de på en måte like viktige, og at det må jobbes på bred front for å oppnå resultater på alle delmålene.

I tillegg til at hovedfokuset har vært sykefraværet, mener også en representanten fra AID at det er selve oppmerksomheten rundt IA-områdene som har vært det viktigste med IA-avtalen. Han sier:

”...men det at vi i samfunnet får oppmerksomhet rundt sykefravær og tidlig pensjonering og funksjonshemning og sånn, det er jo liksom oppmerksomheten som er det viktige her tror jeg.”

Med en slik uttalelse kan det se ut som AID på en måte prøver å legitimere sin egen innsats ved at resultatene og måloppnåelsen av de ulike delmålene i IA-avtalen får mindre oppmerksomhet, mens denne holdningsendringen som har skjedd etter at IA-avtalen kom på banen, og selve oppmerksomheten rundt delmålene er det viktigste som har skjedd som resultat av avtalen. Når det kommer til delmål 2 så kan manglende resultater derfor legitimeres med at det tross alt har blitt støttet oppmerksomhet rundt personer med redusert funksjonsevne i arbeidslivet.

Hvordan skal man jobbe i forhold til delmål 2?

Når det kommer til hvordan man skal gripe an arbeidet med delmål 2, og hvordan man skal oppnå resultater på dette området, gir representantene for AID uttrykk for at det fortsatt er en del usikkerhet, til tross for at IA-avtalen har eksistert siden slutten av 2001. En representant refererer til siste møte i koordineringsgruppen for IA-avtalen og uttaler:

”Vi hadde jo nå under siste [uklart] så var jo delmål 2 oppe til gjennomgang da, og da redegjorde alle organisasjonene for delmål to og sa [uklart] og alle har laget gode eksempler på hvordan vi kan gjøre det på ulike måter og ingen som har det helt klart hvordan vi skal gjøre dette. Og vi ender jo da opp med liksom at ja, er det noen holdningskampanje eller noe sånn som trengs for liksom å...”

Med utgangspunkt i dette sitatet kan det på mange måter virke som AID distanserer seg litt fra sitt ansvar, siden de på dette tidspunkt faktisk ikke vet hvordan man skal ”gjøre dette” som går på delmål 2 av avtalen. Det at organisasjonene skulle legge frem eksempler på ulike måter man kan tilnærme seg delmål 2 på viser også at AID legger mye ansvar over på arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene for å finne ut hvordan man skal arbeide med dette delmålet. Delegering av ansvar ut til partene i arbeidslivet kan både være et resultat av usikkerhet og uklare retningslinjer, eller rett og slett for dårlig kunnskap på området fra AID sin side. Samtidig vil en slik delegering kunne minske arbeidsmengden for sin egen del. En større klarhet i arbeidsoppgaver rundt delmål 2 vil slik jeg ser det kunne ha stor betydning i forhold til de resultatene man kan forvente å oppnå. Klare ansvarsområder og klare rammer på hvordan delmål 2-arbeidet skal gå for seg vil dermed bli helt vesentlig for utfallet på dette området.

Uklar definisjon av målgruppen

En annen faktor som ser ut til å spille en rolle for delmål 2 er knyttet til hvem som defineres som målgruppen. Da IA-avtalen først ble laget var det enighet om at det var et potensial for å få rekruttert personer med redusert funksjonsevne til arbeidslivet, noe tall fra tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsen i 2. kvartal i 2008 viser, der 17 prosent av befolkningen i alderen 15-66 år oppga å ha en funksjonshemning²⁰ (SSB 2009). Likevel gir AID uttrykk for at det er vanskelig å bestemme seg for hvem man er ute etter.

”...men noe av det man sliter med i forhold til funksjonshemmede er jo å bestemme hva det er man er ute etter. Det eneste målet vi stort sett har hatt operativt veldig lenge er jo det der AKU-tallet på funksjonshemmede, altså 15 prosent som [uklart] funksjonshemmet.²¹ Og det er jo ikke målgruppen her i det hele tatt.”

”Og det var jo på en måte sånn sett kan man si at når den opprinnelige IA-avtalen ble laget, så var man nok veldig ubevisst på hva man egentlig var ute etter. Man mener at der var det potensial, og det var et diskrimineringsmoment ute og gikk.”

”Ja, men funksjonshemmede hva var det da? Det visste man ikke egentlig.”

Usikkerheten rundt hvem man definerer som målgruppen for delmål 2 virker med bakgrunn i disse sitatene stor fra AID sin side. I mine øyne vil en slik usikkerhet fra myndighetenes side rundt forståelsen av hvem IA-avtalen skal være for, og hvem delmål 2 henvender seg mot, ha en stor innvirkning på implementeringen av avtalen. Det er også oppsiktsvekkende at AID, i sin rolle som myndighetens representant i IA-avtalen, gir uttrykk for en slik usikkerhet. Uten å vite helt klart hvilken målgruppe man er ute etter, kan man ikke forvente de store resultatene basert på en slags ”famling i mørket”. Mangel på klare retningslinjer for hvordan man skal arbeide med delmål 2, samt hvem man skal henvende seg mot kan derfor spille en stor rolle i forhold til myndighetenes forståelse

²⁰ Definisjon av funksjonshemning i denne undersøkelsen: ”Med funksjonshemning menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelsehemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet.” (SSB 2009).

²¹ AKUs tilleggsundersøkelse for 2. kvartal 2007 viser at 15 prosent av befolkningen i alderen 16-66 år oppga å ha en funksjonshemning.

7.1.2 Myndighetenes kapasitet

Vi leter for å finne dem

For å kunne rekruttere personer med redusert funksjonsevne til arbeidslivet må det først av alt finnes en viss kapasitet for å finne aktuelle kandidater. IA-virksomhetene kan opprette så mange IA-plasser de bare vil, eller sette seg mål om å rekruttere flere personer per år, men hvis man ikke finner noen å tilsette vil det være umulig å få ting til å skje. I forhold til å finne kandidater som skal inn på arbeidsmarkedet har AID av egen erfaring erfart at det er vanskelig å finne folk. Til tross for at det ble oppfordret å søke blant personer med redusert funksjonsevne i stillingsannonsene, var det av alle søkere bare 13 personer som opplyste at de hadde en form for nedsatt funksjonsevne til AID i 2007. Hvis flere personer med redusert funksjonsevne hadde vist interesse og henvendt seg, ville det også blitt ansatt flere i følge representantene fra AID:

”Vi leter for å finne dem altså. Hvis vi hadde klart det så hadde vi ansatt dem altså.”

Spørsmålet er derfor om man har rett fokus for å få rekruttert de som diskrimineres i arbeidslivet, og i den forbindelse har AID tatt en runde med brukerorganisasjonene. Selv om de kan bruke statistikk og kunnskap om hvor behovene ligger, har det likevel vært vanskelig å få direkte hjelp til å definere hvem man skal henvende seg til i dette arbeidet. En representant uttrykker seg slik:

”Men det som har plaget oss en del, eller gjort det vanskelig er at brukerorganisasjonene ikke er interessert i å lage distinksjoner. De er ikke interessert i å sette folk i grupper, nedsatt, fordi den relasjonelle definisjonen av funksjonshemning, at det er ikke noe som heter funksjonshemning det er samfunnets krav osv. Det gjør at de er veldig lite interessert i å si at vi har en rullestolbruker, vi har blinde, vi har døve, vi har sånn. Og det er klart at hvis vi fortsetter med det, så kommer vi ingen vei. Det kan jeg bare si. Det er veldig stor forskjell på hvordan vi skal tilrettelegge for en døv og en rullestolbruker. Det er ikke det samme, og da må vi på en måte.. og en døv kan utmerket godt klare å gjøre noen arbeidsoppgaver, men ikke andre.”

Resultatfokus

Selv om AID gir uttrykk for at oppmerksomheten rundt IA-området er det som har vært det viktigste med IA-avtalen, kommer det også frem at de er opptatt av å se en viss effekt av IA-arbeidet. De legger ikke skjul på at den ønskede effekten til nå har uteblitt på delmål 2:

”Altså nå er det full enighet om at på funksjonshemmede-området så har det jo ikke skjedd noen ting. Det er det full enighet om.”

I den forbindelse har AID en oppfattelse av at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene fokuserer på at det er medlemskap i IA-avtalen og gode holdninger som er målet med IA-arbeidet, mens de selv har et større fokus på resultater.

”Vi fokuserer jo i og for seg, som sagt vi har tro på det og syns det er viktig, men vi fokuserer til enhver tid på det som kommer ut i den andre enden. Altså sykefravær og uførepensjonering og funksjonshemmede.. ”

Det å kunne dokumentere aktivitet på delmålene vil derfor bli en viktig suksessfaktor for myndighetene, og dette kommer blant annet til uttrykk gjennom konkretiseringen av målformuleringene i IA-arbeidet som ble presentert i Tillegg av 6.juni 2006 og videre med Tillegg av 15.mai 2007 til tilleggsavtale 6.juni 2006. Ved å tallfeste mål slik at man lettere kan måle effekten av det arbeidet som gjøres på de ulike områdene, vil myndighetene til en hver tid kunne vurdere om IA-avtalen gir den ønskede virkningen. AIDs egen forklaring på at denne målformuleringen ble utarbeidet kommer til uttrykk i dette sitatet:

”Det var vel fordi man ikke klarte... man skulle operasjonalisere det på en måte som det var mulig å gjøre noe med.”

Med andre ord ser de på de tallfestede målene som enklere å ”gjøre noe med” (jf. delkapittel 7.1.1 og ”Hvordan skal man jobbe i forhold til delmål 2?”. For delmål 2 ble det presentert nasjonale måltall i Tillegg av 15.mai 2007 til tilleggsavtale 6.juni 2006 som jeg tidligere har referert til (jf. delkapittel 3.3.1). De forskjellige måltallene skal nås gjennom et samarbeid mellom IA-virksomhetene og myndighetene, der myndighetenes rolle blir å tilby de virkemidlene og ressursene som er nødvendig for at partene i arbeidslivet skal kunne bidra i forhold til delmål 2. Om sin egen rolle sier en representant i AID:

”...så står vi i den situasjonen at vi er i en sånn giver-posisjon i forhold til virkemidler og tiltak og sånt, som da organisasjonene skal bruke som lokkemidler for å få flere og flere til å bli medlemmer i IA.”

Denne forståelsen stemmer også overens med myndighetenes rolle slik den er definert i gjeldende regelverk og i henhold til retningslinjer fra regjering og Storting. De skal først og fremst støtte opp om arbeidet for et inkluderende arbeidsliv gjennom et koordinert og målrettet virkemiddelapparat (Regjeringen 2009a).

7.1.3 Myndighetenes vilje

Partene opptatt av egne medlemmer

En annen faktor som for så vidt faller inn under både hoveddimensjonene forståelse og vilje, går på ansvarsområdet på delmål 2. Viljen til å ta ansvar for personer med redusert funksjonsevne vil ha stor betydning for hvordan de ulike aktørene tilnærmer seg delmål 2. AID har fått en forståelse av at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene bare er opptatt av sine egne medlemmer, med andre ord de som allerede er innenfor arbeidsmarkedet. En representant sier:

”Partene er i og for seg opptatt av sine egne medlemmer.”

Mens en annen representant uttaler at:

”Partene er ikke opptatt av sosialklientene.”

Selv om AID selv er en part i IA-avtalen presiserer de i denne sammenhengen at det her er partene i arbeidslivet de snakker om. Deres forståelse er med andre ord at arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene ikke har vilje til å ta seg av andre enn sine egne medlemmer, og ikke de som står uten et arbeidsforhold. Rekruttering av personer utenfra kan dermed bli stoppet av en motvilje fra spesielt arbeidsgiversiden til å åpne sin arbeidsplass, noe representanten fra AID som uttaler følgende poengterer:

”Samtidig så kan du si det at disse menneskene er utenfor arbeidslivet. Dermed så har du ikke samme incentiv for noen av arbeidslivets parter og mene og bry seg så mye om, for de er ute av arbeidslivet.”

En ansvarsfordeling der partene i arbeidslivet kun er opptatt av å tilrettelegge internt i bedriften for personer som på en eller annen måte har utviklet en form for redusert funksjonsevne, legger et stort ansvar over på myndighetene for å få rekruttert de som ikke har et arbeidsforhold. Men for å få denne gruppen inn på arbeidsmarkedet er AID overbevist om at det ikke er nok å sette inn makrotiltak, men at et samarbeid og dialog med spesielt arbeidsgiversiden er helt nødvendig for å oppnå resultater. En representant uttaler:

”Og så kan myndighetene komme inn med masse makrotiltak til krampen tar deg, men hvis ingen arbeidsgivere vil ta i mot dem, da fungerer jo ikke det.”

Det at AID gir uttrykk for at partene i arbeidslivet bare er interessert i sine egne medlemmer, og samtidig erkjenner at delmål 2 ikke kommer til å oppnå de store resultatene i forhold til rekruttering uten at arbeidsgiverne stiller seg åpne til å ta imot, stemmer for så vidt med ansvarsfordelingen slik den fremgår i Tillegg til intensjonsavtalen av 6.juni 2006. Der blir det presisert at målet om å tilsette langt flere med redusert funksjonsevne gjelder ”personer i virksomheten som har eller får redusert funksjonsevne og som virksomhetene har et hovedansvar for å ivareta, med støtte fra myndighetenes virkemidler”, og ”personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne, og som det i hovedsak er myndighetenes ansvar å ivareta, med bistand fra virksomhetene”. Som AID uttrykker er nettopp vilje fra virksomhetene til å bistå med å åpne sine arbeidsplasser en meget viktig faktor for at de tiltakene myndighetene setter i verk skal oppnå resultater, selv om ansvarsfordelingen av Tillegg til intensjonsavtalen av 6.juni 2006 presiserer at virksomhetene bare skal bistå myndighetene for å ivareta personer utenfor virksomheten. Hva som derimot ligger i begrepet ”bistå” er etter mitt syn svært vagt, og blir opp til virksomhetene selv å definere.

Virksomhetenes holdninger

En annen faktor som spiller inn i forhold til viljen til å jobbe med delmål 2, og som kan sees i sammenheng med forrige punkt om at virksomhetene må være villige til å åpne sine arbeidsplasser for rekruttering, går på virksomhetenes holdninger. AID sier lite om sin egen vilje til å arbeide med delmål 2, men når det kommer til virksomhetenes vilje til å ta samfunnsansvar i forhold til å få rekruttert personer med redusert funksjonsevne peker de

på to ting. Det ene er at holdningene ute i virksomhetene er utrolig viktig for å oppnå resultater på delmål 2. Det er en kjensgjerning at det har vært en liten effekt på delmål 2, og AID uttaler at "snille" IA-virksomheter som viser et samfunnsansvar på dette området ikke har vist seg å være til hjelp.

"Men der er det rett og slett ingen framdrift å se, og hvis man hadde trodd da at IA-konseptet, altså, snille gode bedrifter er det som skal til for å få funksjonshemmede i arbeid, så har vi ikke sett den effekten."

Uten en god og åpen holdning fra virksomhetenes side kan det tenkes at resultatene på delmål 2 vil utebli. Likevel mener AID at godskap og snille bedrifter i seg selv ikke er nok for å oppnå resultater, men at mer robuste systemer må til. En representant fra AID referer til Telenors Handicap-program²², og sier:

"Jeg tror ikke det går an å legge til grunn at vi har sånne samfunnsbedrifter som Telenor og andre som tar liksom ansvar og sørger for ansvar for dette [latter]. Nei altså, jeg tror rett og slett ikke på dette over tid. Og jeg tror det er en ganske dødfødt tilnærming å liksom bygge på bare sånn der alminnelig godskap, fordi det er mye bedre å lage systemer som er mer robuste. Jeg har vært i arbeids- og sosialkomiteen, og de er jo for å gjøre noe med holdningene til folk og alt mulig, det er jo i og for seg jeg og, altså jeg mener jo at [latter]. Holdningene til folk er jo jævla dårlige."

Troen på snille virksomheter som tar et samfunnsansvar utover sitt vanlige ansvar for sine egne arbeidstakere, er med andre ord ikke særlig stor fra AIDs side. Det kan tenkes at siste del av dette sitatet er ment noe humoristisk, siden det var en latterfull stemning når det ble sagt. Likevel er det en viktig faktor å ta med seg at uten noen former for sanksjonsmuligheter ovenfor virksomheter som ikke bidrar i arbeidet for å rekruttere personer med redusert funksjonsevne utenfra, kan det ikke forventes den store effekten. Dette kan bekreftes i følge Midtsundstads studier av virksomhetenes sosiale ansvar

²² Telenors Handicap-program er et kurs- og arbeidstreningsprogram for fysisk funksjonshindrede, samt hørsel- og synshindrede. Programmet skal være med på å gi deltakerne muligheter til å jobbe seg inn i arbeidslivet gjennom relevant arbeidstrening og erfaring. Programmet har siden 2007 blitt kalt Telenor Open Mind (Telenor 2009).

(Midtsundstad 2008) som viser at det helt klart er den interne formen for sosialt ansvar som blir prioritert før man setter i gang tiltak for personer uten et arbeidsforhold.

7.2 Partene i arbeidslivet – arbeidsgiverorganisasjonene

Forståelse	Kapasitet	Vilje
Ansvar	Sykefravær tar fokus →	← Sykefravær tar fokus
Holdninger og kompetanse – en tidkrevende prosess	Hvor er kandidatene?	Holdning personer med redusert funksjonsevne
	”Plussverdi”	

Tabell 7.2 – Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidsgiverorganisasjonenes uttalelser

7.2.1 Arbeidsgiverorganisasjonenes forståelse

Ansvar i forhold til delmål 2

I forhold til ansvarsforståelsen på delmål 2 hersker det enighet om at arbeidsgiverorganisasjonene har ansvaret for å følge opp IA-arbeidet i forhold til sine medlemsbedrifter og de ansatte der. NHO definerer dette ansvaret slik:

”Vi har hovedansvaret for våre ansatte, at de på en måte ikke skyves ut men at vi greier så godt det er mulig å håndtere dem og få en tidlig avklaring hvis det er slik at de ikke kan være der. Og så er det den store, det er de som på en måte står der ute i den køen allerede. Og det er spørsmål om hva kan vi bidra med, i tillegg til det myndighetene må gjøre selv for de er på en måte ikke våre, de er egentlig ansatte i staten. I alle fall lønnes de av staten alle sammen så de er en arbeidsstyrke som på en måte ligger der ubrukt. Og som antagelig ikke alle skal ut i fullt arbeid, men det er i alle fall en ubrukt ressurs der.”

HSH deler også dette synet om at de som står utenfor sine medlemsbedrifter ikke er deres ansvar å rekruttere. Det er likevel enkelte tiltak som kan benyttes for å ta ansvar for denne gruppen:

”Men det er bare at de som står utenfor arbeidslivet, de er myndighetenes ansvar å få inn. Det er jo arbeidsdelen i A/S Norge, også har arbeidsgiverne sagt ”på hvilken måte kan vi bidra med å få disse inn likevel da?”. Fra vanlige arbeidstreningsplasser til det vi kalte for IA-plasser for pre-kvalifisering for å få disse som står utenfor inn og åpne arbeidslivet.”

Det å stille seg åpen for å få de som står utenfor inn i arbeidslivet og tilby blant annet IA-plasser blir med andre ord en del av den forståelsen av arbeidsgiverorganisasjonenes ansvar på delmål 2. Utover dette mener de altså at det er myndighetene som skal ta hånd om de arbeidsledige og utføre.

Holdninger og kompetanse – en tidkrevende prosess

En annen faktor som går på forståelsen rundt arbeidet med delmål 2 av IA-avtalen og som arbeidsgiverorganisasjonene muligens bruker som en forklaring på hvorfor det har skjedd så lite som det har på dette området, går på uttalelser om at kompetanse og holdinger i forhold til IA-avtalen tar lang tid å bygge opp og forankre. En representant fra FAD sier blant annet:

”Dette er jo et kompetanseområde som vi har trengt tid til å bygge opp kompetanse rundt, og det tror jeg også arbeidslivssentrene er i ferd med å bygge opp, og bli bedre partnere for lokale arbeidsgivere ute.”

Med dette gir de klart uttrykk for at det er en viss kompetanse som må til for at IA-arbeidet skal fungere optimalt, og arbeidsgiversiden kan ikke bygge opp denne kompetansen uten hjelp fra arbeidslivssentrenes side. Forståelsen av at ting tar tid er påfallende, og det samme gjelder i forhold til holdinger. Spekter uttaler blant annet:

”Få til en holdningsendring, få til de gode virkemidlene, det tar ganske lang tid da.”

Viktigheten av denne holdningsendringen er også noe som tar opp representantene fra NHO:

”A: Du skal endre holdninger og du skal endre metoder å jobbe på, og det er jo ganske tidkrevende. Og det er jo det du må jobbe mer med, ikke nødvendigvis ha ett bestemt virkemiddel i tillegg til det vi allerede har.

B: Og da må alle ta sin del og da må også NAV ta sin del. For når det er snakk om delmål to så er jo det en sånn ullen sak, men det er dog definert hva de målbare målene er. Det er veldig mye hengt på NAV.”

I tillegg til å peke på viktigheten av å få inn denne holdningsendringen i virksomhetene, og ikke bare tenke virkemidler og andre tiltak, nevner likevel NHO at arbeid på delmål 2 er mye opp til NAV. Dette henger nok mye sammen med den klare ansvarsforståelsen fra arbeidsgiversiden om at staten må ta ansvar for de som står utenfor, men vitner også om at delmål 2 skiller seg ut som et vanskelig område. Selv om IA-arbeidet i stor grad handler om holdninger, er virkemiddelapparatet noe som må være på plass i tillegg til at kompetanse og kunnskap må ut til virksomhetene, og arbeidsgiversiden har altså en forståelse av at arbeidslivssentrene her har en meget viktig oppgave. Ved å vise at arbeidsgiverorganisasjonene også legger en del av ansvaret for de mangelfulle resultatene på delmål 2 over på NAV, blir også en ny dimensjon presentert. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble etablert den 1. juli 2006. Arbeids- og velferdsetaten overtok dermed de ansvarsområder og oppgaver som tidligere tilhørte Aetat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket (Regjeringen 2009b). Selv om arbeidslivssentrene ble etablert i alle fylker i 2002, skjedde det nødvendigvis en del i forhold til organiseringen av virkemidler ved etableringen av NAV, noe som også hadde innvirkning for IA-virkemidlene. En relativt fersk NAV-reform og de utfordringene denne omleggingen har ført med seg, vil derfor kunne spille en viktig rolle i IA-arbeidet, slik som representantene fra NHO også påpeker.

7.2.2 Arbeidsgiverorganisasjonenes kapasitet

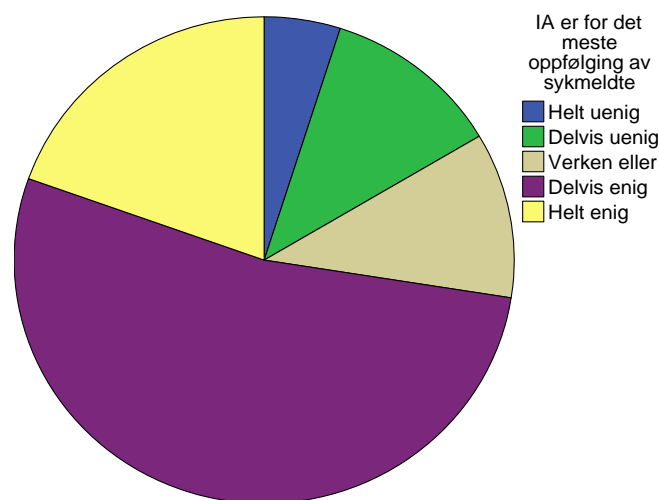
Sykefravær tar fokus

Siden IA-avtalen består av to mål som ikke nødvendigvis er likeverdige, men som betyr like mye (jf. AIDs forståelse av viktigheten av IA-avtalen) er det opp til IA-virksomhetene selv, i samråd med arbeidslivssentrene, å sette aktivitetsmål på de ulike delmålene. Men andre ord er det rammene for IA-avtalen som er konstruert slik at virksomhetene selv kan definere hvilke mål det er mest vilje til å jobbe med, noe som gjør at denne faktoren like gjerne kunne vært plassert under arbeidsgiverorganisasjonenes vilje. For virksomheter som sliter med et høyt sykefravær vil det være naturlig og først av alt konsentrere seg om delmål 1, før de eventuelt åpner sitt IA-perspektiv og setter aktivitetsmål for de andre delmålene. Det er ikke

sikkert denne tankegangen gjelder alle IA-virksomheter med høyt sykefravær, men logikken tilsier at slik er det for de aller fleste som er i en slik situasjon, noe det også finnes støtte for i de tidligere evalueringene av IA-avtalen (ECON 2003; ECON 2005; Olsen og Vangstad 2004). Arbeidsgiversiden ser denne tendensen, og er helt klar på at de andre delmålene i IA-avtalen i stor grad har blitt overskygget av at stort sykefraværersfokus. FAD uttaler:

”Men det er ganske interessant hvordan man tar en sånn fokus på sykefraværet, men det er akkurat som man ikke greier å løfte blikket litt mer og hva man kan hanke inn av ressurser med redusert funksjonsevne.”

Data fra spørreundersøkelsen²³ SINTEF har foretatt i evalueringen av IA-avtalen viser også at fokuset i stor grad ligger på sykefravær og sykemeldte. På spørsmål som går på å ta stilling til ulike påstander har ledelsen i IA-virksomhetene svart med en slik fordeling på påstanden ”IA er for det meste oppfølging av sykemeldte”: hele 72,5 prosent er ”delvis enig” eller ”helt enig” i denne påstanden og bare 16,5 prosent er ”delvis uenig eller helt uenig”.



Figur 7.2.2 – Ledelsens respons på påstanden ”IA er for det meste oppfølging av sykemeldte” (N = 2274, 151 missing)

²³ Virksomhetsundersøkelsen ble sendt ut til 5000 IA-virksomheten. Svarprosenten for alle virksomhetene sett under ett er 64 prosent (besvart av 3085 virksomheter). Blant ledelsen er svarprosenten på 50 prosent (besvart av 2427 ledere) og for de ansatte er svarprosenten på 38 prosent (besvart av 1811 ansatte, primært hovedtillitsvalgte/tillitsvalgte).

Hvorfor et slikt sykefraværsfokus har fått en særstilling i IA-avtalen kan blant annet handle om lønnsomhet fra virksomhetenes side. NHO peker nettopp på dette:

”Men det var jo sykefraværet som lå til grunn, det er jo der, for å si det sånn, for både staten og bedriftene at pengene lå.”

I et lønnsomhetsperspektiv er det altså snakk om mest penger å hente hvis virksomhetene kan få til en reduksjon i sykefraværet, noe NHO også mener staten vil kunne tjene på i form av reduserte utgifter til sykepenger. For arbeidsgivere er fraværet alltid for høyt og dyrt (Wergeland 2003). Det er virksomhetene som må betale sykepenger for de første 16 kalenderdagene av sykefraværet, men det er ikke bare slike økonomiske utgiftene som utfordrer lønnsomheten. Ofte må man sette inn nye ressurser i form av vikarer eller andre som kan utføre arbeidsoppgavene til den sykemeldte, noe som i mange tilfeller krever ekstra opplæring og oppfølging. Det NHO ikke fokuserer på ved en slik tilnærming er at også målgruppen for delmål 2, som står utenfor arbeidslivet og har en form for redusert funksjonsevne, vil ha behov for økonomiske støtteordninger som ofte vil være meget langvarige. Det er et velkjent fenomen at langtidssykemeldte ofte ender opp som uføretrygdede (Andreassen og Kornstad 2007). Man kan gjerne si at jo lengre man er sykemeldt, jo mindre er sjansen for at man kommer tilbake i jobb, slik at viktigheten av å få redusert sykefraværet i første omgang har en stor betydning for at folk ikke skal falle ut av arbeidsmarkedet. Jeg mener at det er viktig å se uttalelsen fra NHO i lys av at de er en arbeidsgiverorganisasjon som skal arbeide for arbeidsgiversidens interesser, og at lønnsomhetsfokuset derfor handler mest om ugiftene ved sykefravær som i første omgang må dekkes av arbeidsgiverne, i stedet for utgifter til langtidssykemeldte eller uføre som det er staten som må dekke.

Spekter har nettopp den oppfatningen at fokus på sykefravær er spesielt viktig slik at man i alle fall ikke bidrar til at flere faller ut av arbeidsmarkedet. En representant uttaler:

”Det er to ting som er helt åpenbart, få folk til å stå lenger i jobben det er viktig, og alle norske arbeidsgivere begynner å synes det er viktig. Det å få ned sykefraværet det er viktig. Også har du det med funksjonshemmede, altså få de som er utenfor inn, det syns mange arbeidsgivere ikke er viktig. Men det vi ser er jo på mange måter at vi blir flinkere til å holde på de som ellers faller ut, så det er

gledelig ikke sant, for da minker du den haugen av de 700 000 eller hva det er, som ikke kommer seg inn i arbeidsmarkedet.²⁴”

Spekter har altså en oppfatning av at deres medlemmer ikke synes rekruttering er et viktig satsningsområde, men at man heller bør fokusere på de som har blitt rammet av en sykdom eller skade internt i virksomheten, og dermed står i fare for å falle ut. Ved å beholde disse i jobb, enten gjennom tilrettelegging eller tilpassing, vil arbeidsgiversiden i alle fall sørge for at den gruppen som står utenfor arbeidsmarkedet ikke blir større. Med andre ord legitimerer de sitt ansvar på delmål 2 ved å peke på at de i alle fall ikke sørger for at flere faller ut av arbeidsmarkedet og inn i den gruppen som målet er at de skal rekruttere fra.

Hvor er kandidatene?

For å kunne forvente en aktivitet fra IA-virksomhetene på det som går på rekruttering av personer uten et arbeidsforhold må også visse rammer ligge til grunn for at en slik aktivitet skal være mulig. Systemet for å komme i kontakt med aktuelle kandidater må være på plass, og ikke minst må det finnes kandidater som fyller kriteriene og er interessert i å komme seg i jobb. Det er arbeidslivssentrene som er ansvarlige for å sette IA-virksomheter som ønsker å rekruttere personer utenfra i kontakt med aktuelle kandidater, og jeg vil senere komme inn på hvordan dette arbeidet foregår. Når det kommer til å finne kandidater har dette vist seg å være en vanskelig oppgave. HSH har selv satt i gang et sommerjobbprosjekt kalt ”Sommerjobb for alle” som de har kjørt et par år. Målet er at unge personer med nedsatt funksjonsevne får jobberfaring. Det har derimot vist seg vanskelig å finne kandidater til slike jobber, noe de ytrer i denne uttalelsen:

”Vi lagde jo tidlig et prosjekt her som var et sånt sommerjobbprosjekt for å prøve å få unge funksjonshemmede til å få en CV. For så vidt et vellykket prosjekt, men altså vi har jo kjempet for å få tak i de som da skal ut, og har ikke funnet de.”

Uten kandidatene blir det altså vanskelig å gjennomføre tiltak som skal sørge for å bedre vilkårene på arbeidsmarkedet for personer med redusert funksjonsevne. HSH har ikke

²⁴ Spekter henviser til tall presentert i St.meld. nr. 9 (2006-2007) som viser at om lag 700 000 personer i yrkesaktiv alder til enhver tid er borte fra arbeidslivet og mottar livsoppholdsytelser fra det offentlige på grunn av problemer knyttet til sykdom, arbeidsledighet eller sosiale forhold.

videreført "Sommerjobb for alle"-prosjektet de siste årene, og at det kan være vanskeligheter med å finne kandidater er årsaken til dette er ikke utenkelig, uten at det kan bekreftes.

IA-plasser er en del av virkemiddelapparatet i IA-avtalen og gjør det blant annet mulig for personer uten et arbeidsforhold å få prøve ut arbeidsevnen sin i ordinært arbeid. Også arbeidet med å finne kandidater til slike plasser har vist seg å være vanskelig i følge arbeidsgiversiden, i og med at det er en sammensatt prosess der man først skal ha virksomheter som stiller IA-plasser til rådighet, og deretter skal finne de rette kandidatene som passer inn i en slik type virksomhet. Spekter mener at dette er feil rekkefølge, og at man først burde definert behovene for de som trenger en plass til å prøve ut arbeidsevnen sin:

"Det man startet med feil vei der var at man først fant bedriftene, og så skulle man koble de bedriftene mot folk som trengte det, og da fant man ikke dem. [...] Det er mange av våre bedrifter som har meldt seg, men man skulle ha begynt med de som trengte den arbeidsplassen. Hva kan du, eller hva kan du utvikle deg til, hvilke bedrifter kunne du tenke deg. Så der startet man i feil ende. Så det ble litt, så det er en praktisk ting som gjør at det ikke fungerer."

Dette er helt klart en faktor ved IA-avtalen som kan påvirke resultatene på delmål 2. Uten et enkelt og effektivt system som kan sette IA-virksomhetene som stiller seg villige til å rekruttere personer uten et arbeidsforhold, enten gjennom IA-plasser eller på andre måter, i kontakt med aktuelle kandidater, er det vanskelig å se for seg den helt store aktiviteten på dette området av IA-avtalen.

"Plussverdi"

En annen faktor i forhold til arbeidsgivernes kapasitet til å ta ansvar ovenfor arbeidstakere med redusert funksjonsevne går på det økonomiske aspektet. I en virksomhet er det arbeidsgivernes ansvar at man til enhver tid har en større fortjeneste enn de utgiftene som går ut blant annet til å lønne sine arbeidstakere. Ved å ansette noen som trenger ekstra tilpassning og tilrettelegging, og i noen tilfeller har en redusert funksjonsevne som gjør at de ikke kan yte 100 prosent, er arbeidsgiverne avhengig av kompensasjon for det arbeidet som legges ned ekstra for at disse skal kunne være i jobb. HSH poengterer dette veldig bra ved å trekke inn begrepet "plussverdi":

”..alt næringsliv i Norge er avhengig av at når du har summert utgifter og inntekter, at du kommer inn med et plusstall i bunn. Altså betyr jo det at de arbeidstakerne jeg tar inn hos meg, de må levere en plussverdi. Og plussverdien kan enten være i kroner og øre, eller kroneverdien sånn at du kommer ut med en større kroner og øre enn det du ellers ville gjort.”

Dette viser hvor viktig det er at IA-avtalen kan tilby gode kompensasjonsordninger for IA-virksomheter som virkelig gjør en god innsats for å tilrettelegge og tilpasse arbeidssituasjonen for egne ansatte som har behov for det, i tillegg til de som ønsker å opprette IA-plasser og på andre måter rekruttere personer med redusert funksjonsevne inn i bedriften. I bunn og grunn er det lønnsomhet som blir det viktigste elementet for arbeidsgiverne, og det er utenkelig å tro at IA-virksomhetene vil vise en stor innsats på delmål 2 om dette vil føre til økonomiske tap i forhold til produktivitet og effektivitet. Dette kan også ses i sammenheng med myndighetenes begrensede tro på det de betegner som snille virksomheter som tar et samfunnsansvar utover sitt vanlige ansvar for sine egne arbeidstakere (jf. delkapittel 7.1.3).

7.2.3 Arbeidsgiverorganisasjonenes vilje

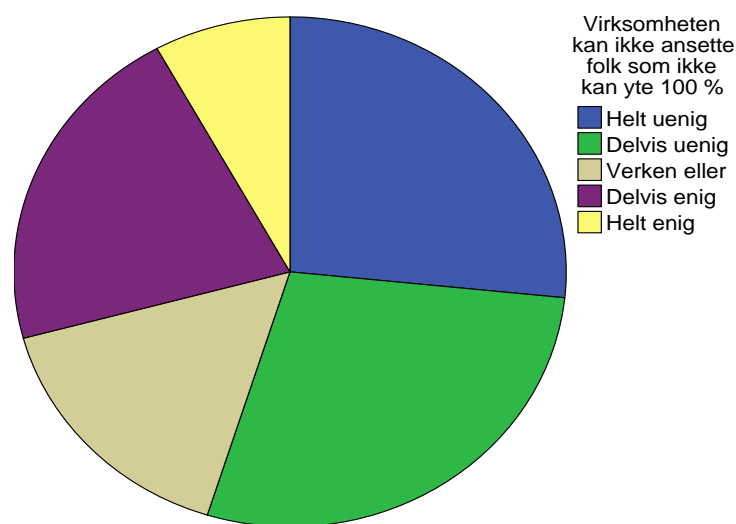
Sykefravær tar fokus

Som nevnt kunne like gjerne en faktor som går på at sykefraværskonsentret tar bort mye av oppmerksomheten rundt de andre delmålene i IA-avtalen vært plassert under problemområdet vilje. Selv om IA-avtalen er konstruert slik at IA-virksomhetene selv, i samarbeid med arbeidslivssentrene skal sette aktivitetsmål på de forskjellige delmålene, er det i siste omgang viljen til å prioritere sin aktivitet utover det som gjøres i forhold til å redusere sykefraværet som spiller inn. Som FAD uttaler så fører fokuset på sykefraværet til at virksomhetene ikke greier å løfte blikket og tenke på de andre IA-perspektivene, men med en vilje til å ta et slikt samfunnsansvar og tenke utenfor det arbeidet som skjer internt i bedriften, er jeg temmelig sikker på at vi ville sett en større aktivitet blant annet på delmål 2.

Holdninger til personer med redusert funksjonsevne

Viljen til å sette i gang en aktivitet eller ta tak i en utfordring blir ofte påvirket av de holdningene aktørene i en implementeringsprosess besitter. Dette kan være holdninger de

har bevisst, og som de helt tydelig har tatt et standpunkt til, eller det kan være holdninger som ligger i underbevisstheten. En slik holdning i forbindelse med IA-arbeidet kan typisk være arbeidsgivernes bekymring i forhold til å ansette noen som ikke kan yte 100 prosent. Data fra spørreundersøkelsen besvart av ledelsen ved IA-virksomhetene viser at 29,2 prosent er "helt enig" eller "delvis enig" i påstanden "Virksomheten kan ikke ansette folk som ikke kan yte 100 prosent" (8 prosent er "helt enig" og 21,2 prosent er "delvis enig"). Dette er kanskje ikke en stor andel, men det er klart at det kan være en avgjørende faktor for de resultatene som oppnås for delmål 2 at nesten 30 prosent av ledelsen i IA-virksomhetene har en slik holdning. Det skal også sies at over halvparten, 54,8 prosent har svart "helt uenig" eller "delvis uenig" i denne påstanden (26,6 prosent er "helt uenig" og 28,2 prosent er "delvis uenig").



Figur 7.2.3 – Ledelsens respons på påstanden "Virksomheten kan ikke ansette folk som ikke kan yte 100 prosent" (N=2261, missing 164)

For personer med redusert funksjonsevne må det ofte tilpasninger eller tilrettelegging til i arbeidshverdagen, og avhengig av hvilke oppgaver du skal utføre er det tenkelig at man ikke vil kunne yte 100 prosent på grunn av sin situasjon. Arbeidsgivernes holdninger kan derfor bety mye for innsatsen på delmål 2, og Spekter viser at de er klar over dette ved å uttale:

"Det er jo selvfølgelig forlengelsen av det [A] sa innledningsvis her, det er veldig vanskelig, og det må vi bare stikke fingeren i jorda på, å få arbeidsgivere til å rekruttere folk de er redd for har dårligere arbeidsevne. Men ta vare på de du har som du kjenner."

Også i denne sammenhengen vil det altså være mer tenkelig at det å gjøre en innsats for å beholde egne ansatte som på en eller annen måte har fått en redusert funksjonsevne, vil prioriteres før man eventuelt rekrutterer personer utenfra. Egne ansatte kjenner man som Speker påpeker, og man er ikke så usikker på den ansattes egenskaper og kvaliteter til å utføre ulike oppgaver. I tillegg vil personer utenfra ofte kreve ekstra opplæring og ressurser for å komme inn i arbeidsoppgaver, rutiner og miljø. Arbeidsgivernes usikkerhet rundt personer med redusert funksjonsevne som de ikke har et forhold til vil derfor kunne påvirke den aktiviteten som skjer i forhold til rekruttering av personer utenfra.

7.3 Partene i arbeidslivet – arbeidstakerorganisasjonene

Forståelse	Kapasitet	Vilje
Ansvar	Hvor er kandidatene?	Holdning til personer med redusert funksjonsevne
	Produktivitet eller inkludering?	
	Potensiell målkonflikt: → delmål 1 – delmål 2	← Potensiell målkonflikt: delmål 1 – delmål 2

Tabell 7.3 – Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidstakerorganisasjonenes uttalelser

7.3.1 Arbeidstakerorganisasjonenes forståelse

Ansvar i forhold til delmål 2

Også arbeidstakersiden er forholdsvis klar på at de har ansvar for sine medlemmer, og ikke de som står utenfor arbeidslivet. Å beholde de som er innenfor er hovedfokus i arbeidet på delmål 2, og som en representant fra LO sier:

”Ja, og det har jo vi sagt gang på gang at ”vi tar ikke ansvar for andre enn våre. Vi har ikke mulighet til å gjøre det, og det må dere skjønne.” Fordi noen ganger så får vi jo liksom litt sånn på pukkelen fordi vi ikke er klare nok i forhold til de utenfor. Men så sier vi at ”vår hovedoppgave er å sørge for at ingen blir sparket ut av de som er kommet innenfor. Og vi skal være med å styrke arbeidsmiljøene og arbeidsplassene slik at de blir i stand til å holde dem innenfor når det rønner på helsen”.

Samme syn deler Unio, og de påpeker at dette ansvarsområdet var noe som ble kartlagt i 2005 da arbeidsgiversiden kom med klare krav om at det måtte skilles mellom de ulike partenes ansvarsområder:

”Altså IA-avtalen har jo ikke mulighet, IA-avtalen og IA-samarbeidet, har jo ikke mulighet til å gjøre så veldig mye for de som er utenfor arbeidslivet, og det er jo...og IA-avtalen retter seg mot de som er innenfor. Og de som er i ferd med å falle ut. [...] Det var et veldig klart krav i 2005 fra arbeidsgiversiden at man måtte skille mellom hva som var arbeidsgiver og hva som var arbeidstakers ansvar, og hva som var myndighetenes ansvar. Og de fikk gjennomslag for det, slik at det er et sånt skille og arbeidslivets parter tar ansvar for de som er innenfor.”

Med en slik tankegang blir det med andre ord overlatt til myndighetene å ta vare på de som står utenfor. Ansvarsavklaringen representanten fra Unio snakker om som kom etter at arbeidsgiversiden ytret sine krav i 2005 er Tillegg av 6.juni 2006. Som jeg allerede har vært inne på konkretiseres det i dette tillegget til avtalen at delmål 2 blant annet går ut på å få tilsatt langt flere personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne, og som det i hovedsak er myndighetenes ansvar å ivareta, med bistand fra virksomhetene. Konkret hvordan aktørene stiller seg til nettopp det å bistå myndighetene kommer i liten grad frem gjennom intervjumaterialet. Som arbeidstakerorganisasjon vet vi at blant annet LOs hovedfokus er arbeid til alle, og at hovedoppgavene er å sikre medlemmene gode lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig har LO en visjon om å skape et arbeidsliv med plass til alle, preget av likestilling og likeverd, medvirkning og skaperkraft, noe de selv omtaler som ”det gode arbeid” (LO 2009). Denne visjonen viser at også arbeidstakerorganisasjonene vil ha interesser når det kommer til delmål 2 for IA-avtalen. Likevel kan det tenkes at de til forskjell fra arbeidsgiverorganisasjonene, som har arbeidsgiversiden som sine medlemmer, ikke har den samme kapasiteten til å utøve press på sine medlemmer som fører til aktivitet på delmål 2. Dette kan dermed føre til at de ikke har den samme overordnede makten til å kreve en innsats fra sine medlemmer til å sette delmål 2 på dagsorden. Ansvarsforståelsen for arbeidstakersiden kan på denne måten føre til at fokuset på delmål 2 blir overskygget av fokus på arbeidstakernes rettigheter i form av lønns- og arbeidsvilkår.

Problematikken rundt dette med ansvarsfordelingen ovenfor de som står utenfor et arbeidsforhold er også noe Akademikerne peker på:

”Og som partner, så synes vi at det var særlig vanskelig å jobbe med dem vi ikke hadde kontakt med, ikke sant. For det er jo noe med at vi kan ta ansvar for eventuelle medlemmer eller ansatte med en redusert funksjonshemming, men de som i utgangspunktet ikke hadde kontakt med noen parter... Også kommer vi jo til den største utfordringen da, hvem har ansvar for dem? Hvordan får vi de inn i systemet slik at noen av partene kan ta ansvar for det. Og det tror jeg kanskje var noe man pekte på som en utfordring. Fordi at det er på mange måter vanskelig å ta ansvar for noen som ikke er en del av de vi har befatning med.”

Som representanten fra Akademikerne påpeker er det vanskelig å se for seg at partene skal ta ansvar for noen de ikke har befatning og kontakt med. Bekymringen de ytrer går da på hvordan man skal få rekruttert denne gruppen inn, slik at noen av partene kan ta ansvar for dem. Dette er helt klart en utfordring som vil ha betydning i implementeringsprosessen av IA-avtalens delmål 2, og slik som jeg ser det også en av hovedutfordringene for avtalen generelt. Som AID uttrykker i delkapittel 7.1.3 er det ikke nok å sette inn makrotiltak fra myndighetenes side, men bistand fra partene i arbeidslivet må til. I følge Tillegg av 6.juni 2006 skal altså virksomhetene bistå myndighetene i arbeidet med å ivareta personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne, og uten en klar agenda på hvordan denne bistanden skal skje, vil det være umulig å oppnå resultater på dette området. Når LO, Unio og Akademikerne i tillegg gir uttrykk for at de bare er interessert i å ta vare på sine medlemmer, og at det er vanskelig å jobbe med noen de ikke har befatning med, vil arbeidet for å inkludere personer uten et arbeidsforhold bli vanskelig.

7.3.2 Arbeidstakerorganisasjonenes kapasitet

Hvor er kandidatene?

Arbeidstakerorganisasjonene gir også uttrykk for at tilgangen på å finne aktuelle kandidater har mye å si for aktiviteten knyttet til rekruttering av personer med redusert funksjonsevne. Sammen med NHO gjorde LO for noen år siden et forsøksarbeid for å få flere funksjonshemmede i arbeid ved at bedriftene meldte til arbeidskontoret at de var interessert i å få funksjonshemmede søkere. Det de da opplevde var at arbeidskontoret ikke

kunne hjelpe dem med å finne kandidater rett og slett fordi det ikke fantes noe register der de var registrert. En representant fra LO mener dette fortsatt er en problemstilling, og har selv engasjert seg for et bedre system på dette området:

”Så jeg har etterspurt ovenfor NAV-systemet ”hvorfor går det ikke an, selv om de har fått en uførepensjon, det må da kunne gå an å ha de stående i et register likevel, som delvis arbeidssøkende i alle fall?” For vi vet jo at uførepensjon bare er en inntektssikring for dem, det er jo ikke bestandig at de er arbeidsuføre i alle sammenhenger.”

Hvis det virkelig er en reell utfordring slik som LO uttrykker, at det ikke finnes et register som gjør det lett å sette virksomheter som stiller seg åpne for å rekruttere personer utenfra i kontakt med aktuelle kontakter, vil rekrutteringsarbeidet bli ekstra tungt. For å finne ut hvordan dette arbeidet med å sette virksomheter og aktuelle kandidater i kontakt har jeg vært i kontakt med en kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter og en tiltakskordinator ved NAV Lokalt. Kontaktpersonen ved arbeidslivssenteret kan fortelle at de forsøker å skape en kontakt mellom virksomheter som bestemmer seg for å rekruttere personer og NAV Lokalt. De som jobber ved NAV Lokalt vil da i følge tiltakskordinatoren gå aktivt ut for å finne kandidater som kan stemme med den kompetansen arbeidsgiver ønsker gjennom å sende ut forespørsler til de øvrige saksbehandlerne, eller ved å foreta et søk i brukerdatbasen og kontakte aktuelle kandidater. Det samme kan også skje motsatt vei. NAV Lokalt har oversikt over ledige IA-plasser som er pre-kvalifisert av arbeidslivssenteret. Dersom en saksbehandler finner en plass som kan samstemme med ønskene til en arbeidssøker, tar de kontakt med kontaktpersonen til den aktuelle IA-virksomheten, som igjen vil opprette en kontakt mellom søkeren og arbeidsgiveren.

Verken arbeidslivssentrene eller NAV Lokalt sitter på noen liste over personer med redusert funksjonsevne uten et arbeidsforhold. Den vanligste måten å finne personer på, om en saksbehandler ikke selv kjenner aktuelle kandidater ut fra sin portefølje, vil altså være å søke i en felles brukerdatabase etter kriterier som yrkesønske, utdanning og bistandsbehov, slik at man kan finne en god match mellom plass og kandidat. I følge tiltakskordinatoren fra NAV Lokalt er disse søkene avhengig av at tidligere saksbehandlere og brukeren selv har lagt inn opplysninger for å kunne vurdere om de er i målgruppen for den aktuelle IA-plassen. Brukerdatbasen inneholder alt fra trygderettigheter, arbeidserfaring, utdanning,

jobbønsker, bistandsbehov og kontortilhørighet. Svakheten med systemet er at uten at brukeren selv eller saksbehandleren har registrert slike opplysninger, vil det bli vanskelig å finne frem til aktuelle kandidater. I tillegg er det ikke alle som selv ser at de ulike tiltakene kan være nyttige eller som vet at tiltakene finnes. Alle arbeidssøkere skal før eller siden bli innkalt til informasjonsmøter om hva NAV kan bidra med på veien tilbake i jobb, og utfordringen hvis aktuelle kandidater ikke er registrert i brukerdatbasen er også at de vil miste muligheten til å bli innkalt til slike møter og gå glipp av verdifull informasjon.

Et slikt register som LO etterlyser, finnes altså i form av brukerdatbasen som både sier noe om hvilke stønader og tiltak den aktuelle kandidaten mottar/har mottatt, og også yrkeserfaring og utdanning som vil være viktig for å kunne finne en match med en aktuell IA-virksomhet. Utfordringer slik jeg ser det, og som tiltakskoordinatoren jeg har vært i kontakt med også poengterer, vil være frafallet av alle de som ikke har registrert slike opplysninger om seg selv. Mange kandidater vil på denne måten aldri komme i posisjon til å være aktuelle for et virkemiddel som IA-plasser, og faren er stor for at mange av de vel 90 000 funksjonshemmede som stod utenfor arbeidslivet i 2.kvartal 2008, men som oppga at de ønsket seg arbeid (SSB 2009), nettopp kan være av de som havner utenfor slike register. I tillegg vet vi at det å stå utenfor arbeidsmarkedet over en periode etter at man ufrivillig har havnet i en situasjon der man har vært nødt til å forlate arbeidsmarkedet, kan føre til at man får en mindreverdighetsfølelse og passivitet til tanken om å prøve seg i arbeid igjen (Halvorsen 2005: 116 og 117). Den usikkerheten dette bidrar til kan i verste fall føre til at enkelte da faktisk ikke ønsker å rekrutteres tilbake til arbeidslivet, og vil dermed også utebli fra de omtalte registrene. De strukturelle rammene for IA-arbeidet kan dermed føre til utfordringer med å finne aktuelle kandidater som tilhører målgruppen for delmål 2, og resultatene kan på denne måten utebli.

Akademikerne stiller seg også skeptisk til dette som har med de strukturelle rammene knyttet til rekrutteringen av personer med redusert funksjonsevne. Det å finne en match der en virksomhet kommer i kontakt med en kandidat som passer inn i virksomheten med tanke på kvalifikasjoner, og ikke minst en kandidat med de riktige kvalifikasjonene som bor i nærheten, ser de på som en stor utfordring:

”Og det er klart at å få den logistikk-kabalen til å gå opp med at man har 15 000 funksjonshemmede som bor ett sted i landet, også har du eventuelt arbeidsgivere et annet sted...ja, jeg har i alle fall funnet ut at det man måtte ha gjort da var å sørge for at disse menneskene som hadde fått etablert noen rettigheter i en kommune kunne bære de med seg i neste kommune, for det er jo et helvete for folk å ha kommet i dialog med hjelpeapparatet i en kommune og eventuelt skulle flytte på seg så er jo det helt umulig omtrent.”

Med dagens systemer vil det altså by på utfordringer hvis en person i en kommune skulle få tilbud om å rekrutteres inn i en virksomhet i en annen kommune. En slik faktor vil også spille inn på kapasiteten de ulike aktørene i IA-avtalen vil ha til å oppnå resultater på delmål 2. Selv om jeg ser det som naturlig at en kandidat som ønsker å benytte et virkemiddel som IA-plass eller lignende til å komme seg i arbeid, ser det som en fordel å slippe å flytte på seg, har representanten fra Akademikerne et poeng i at systemet må endres hvis det skal være mulig å benytte IA-avtalen som et effektivt rekrutteringsverktøy for personer med redusert funksjonsevne. Når vi samtidig vet at de registrene som finnes ikke greier å fange opp alle de kandidatene som potensielt kunne vært aktuelle for rekruttering, vil de faktorene arbeidstakerorganisasjonene tar opp knyttet til kapasiteten for å arbeide med delmål 2 potensielt utgjøre en stor trussel for å oppnå resultater på området.

Produktivitet eller inkludering?

En annen faktor som kan plasseres under kategorien kapasitet for arbeidstakerorganisasjonene går på egenskaper ved det norske arbeidslivet som et hinder for et inkluderende arbeidsliv. Krav til produktivitet samtidig som man skal sørge for inkludering og et arbeidsliv med plass til alle vil i enkelte tilfeller oppleves som et dilemma for virksomhetene. En representant fra Akademikerne sier blant annet:

”Men det som slår meg er jo at vi har, vi har det der delmål 2 og dette med...og det er det som jeg føler og som også [annen person i fokusgruppen] peker på [tungt sukk], det skorter enda noe på det der dobbeltpresset som vi har med at vi skal være utrolig produktive i Norge for å kunne liksom leve med de lønnskostnadene og det vi har, og samtidig så skal arbeidslivet da faktisk være rausere sånn at du skulle kunne være i arbeid selv om du ikke kan yte 120 prosent, men 70 og 60.”

Det er klart at kravene til produktivitet i arbeidslivet vil være eksisterende så lenge etterspørselen etter varer og tjenester er til stede. I perioder med dårlig etterspørsel kan det

tenkes at arbeidsgiverne må se seg nødt til å kutte i arbeidsstokken, og fokus på et inkluderende arbeidsliv vil også da være en utfordring. Likevel er det dobbeltpresset representanten fra Akademikerne snakker om noe virksomhetene ofte vil legge på seg selv i forhold til at de både setter produktivitet og inkludering som sine satsningsområder. Hvilke holdninger spesielt arbeidsgiversiden har, og hvordan de vil prioritere sine satsningsområder er til syvende og sist det som spiller inn, og slike faktorer kan nok derfor like gjerne plasseres under viljen til å påvirke en implementeringsprosess.

Potensiell målkonflikt: delmål 1 – delmål 2

I likhet med arbeidsgiverorganisasjonene kommer også arbeidstakerorganisasjonene med uttalelser som går på at fokus på sykefravær kan være en trussel for å oppnå resultater på delmål 2. I oppstartsfasen for IA-avtalen under høringsuttalelsene til Sandman-utvalget ytret Unio at dette kunne føre til problemer for IA-avtalen:

”Jeg tror mange av oss [...] var svært kritiske til hans forslag og vi mente spesielt at et høyt sykefravær i et land med høy yrkesdeltakelse var akseptabelt og nødvendig. Også mente vi at IA-delmålene var innbyrdes motstridende.”

Selv om Unio i denne første fasen mente at det kunne være en intern konflikt mellom IA-målene, er holdningene deres en annen i dag. Akademikerne innrømmer derimot at spørsmålet om IA-målene kan sies å være motstridende også har blitt debattert i senere tid. En representant uttaler:

”Jeg tror at det er mange som har sett dilemmaene sånn som du sier i forhold til at presser du på der, så dukker det bare opp et annet sted. At det ligger en iboende målkonflikt der, og at det har vært debattert i foreningene, det har det helt klart.”

Den samme debatten som går på at fokus på et inkluderende arbeidsliv og lavt sykefravær ikke er forenelig, har også preget debattene i det offentlige rom rundt IA-avtalen. Forsker og spesialist i arbeidsmedisin Ebba Wergeland er en av de personene som har vært aktiv i denne debatten. Hun hevder at det ikke er mulig å redusere sykefraværet og samtidig få flere eldre, uføre, sykemeldte og funksjonshemmede inn i arbeidslivet (Morland 2003). ”*Vi vil ha et arbeidsliv med rett til arbeid for alle, må vi akseptere et høyere sykefravær, ikke*

kreve at det blir lavere". Hun mener derfor at det blir galt å koble tanken om et inkluderende arbeidsliv sammen med en målsetting om sterkt redusert sykefravær. Jo bedre man lykkes med å inkludere "svake og sykdomsutsatte" grupper i arbeidsmarkedet, desto høyere blir det gjennomsnittlige sykefraværet. Wergeland hevder derfor at en slik strategi vil være gjensidig ekskluderende, og at de tre delmålene i IA-avtalen derfor ikke vil være forenelige med hverandre (Morland 2003).

Som representanten fra Unio påpeker i sitatet over var deres syn i oppstartsfasen av IA-avtalen at et høyt sykefravær i et land med høy yrkesdeltakelse var akseptabelt og nødvendig, og at IA-delmålene var innbyrdes motstridende som Wergeland også hevder. I dag er de imidlertid av en annen oppfatning, og denne holdningsendringen er nok først og fremst forårsaket av bedre kunnskap på området i løpet av perioden. En representant uttrykker dette slik:

"Altså, jeg mener i hvert fall ikke lenger at målene er innbyrdes motstridende. Jeg har lært litt nå som jeg sa, at det er fullt ut forenlig med et lavt sykefravær og mange eldre i arbeidslivet, men også at det er mange funksjonshemmede i arbeidslivet, det tror jeg. I prinsippet. Men det fordrer en langt bedre organisering av den enkelte virksomhet. Fordi vi hører jo fra våre tillitsvalgte at når det kommer funksjonshemmede, spesielt hjelpetrengende eller holdt på å si ukurant arbeidskraft da, inn i arbeidslivet, så belaster det øvrige kollegaer mer enn det bør. Så selv om jeg tror at målene kanskje ikke er innbyrdes motstridende så kreves det en ganske stor innsats i virksomhetene for at de likevel ikke skal bli det da. Men i prinsippet tror jeg ikke de er motstridende. Du kan ha mange funksjonshemmede i arbeid uten at det blir mer sykmelding."

Men andre ord mener representanten fra Unio at det er innsatsen fra virksomhetenes side som avgjør om IA-delmålene kan bli innbyrdes motstridende eller ikke. Med rett organisering og prioritering, vil inkludering av personer med redusert funksjonsevne ikke føre til noen større belastning på andre ansatte eller en økning i sykefraværet. Unio har altså tro på at det skal være mulig å nå målet om å inkludere utsatte grupper som funksjonshemmede og eldre i arbeidslivet, samtidig som man jobber for å redusere sykefraværet, men at dette krever en stor innsats fra virksomhetene.

7.3.3 Arbeidstakerorganisasjonenes vilje

Holdning til personer med redusert funksjonsevne

Viljen til å fokusere på delmål 2 for å beholde og rekruttere personer med redusert funksjonsevne, vil som jeg allerede har vært inne på bety mye for de resultatene man potensielt kan oppnå. Unio mener at holdningene til arbeidsgiverne er meget avgjørende for at det blir gjort en innsats for å jobbe med delmål 2, og at det i siste omgang er opp til de om blant annet rekruttering av personer med redusert funksjonsevne blir et satsningsområde for virksomheten. En representant uttrykker dette slik:

”Jeg tror kanskje det er et urealistisk mål jeg. Tro at folk liksom, at arbeidsgivere de kan jo ansette folk med funksjonshemming hvis de vil. Vi sitter ikke på makten til å ansette folk, det er det arbeidsgiver som gjør. Vi er på en måte med på å pushe på sånn at systemet fungerer enkelt og at folk skal komme i jobb, men det er til syvende og sist arbeidsgiverne som faktisk ansetter folk.”

I følge Unios uttalelser er det altså arbeidsgiveren som til sist vil avgjøre om virksomheten ønsker å satse på rekruttering av personer med redusert funksjonsevne. Partene i IA-avtalen kan tilrettelegge systemet slik at det skal bli enkelt for arbeidsgiverne å ta et valg om å opprette IA-plasser eller på andre måter bidra til at denne gruppen kommer inn på arbeidsmarkedet, men holdningene til arbeidsgiverne vil være viktige for at det i praksis skal skje en aktivitet. YS kaster også lys over dette med å eksemplifisere holdninger til personer som blant annet har diagnosen psykiske lidelser:

”Vi har en stor utfordring på en diagnosegruppe som er ganske stor, og det er lettere psykiske lidelser. Og arbeidsgiverne, du ser nesten på dem, at de bli vettskremte. Man har lett for å sette alle i en bås og de med psykiske lidelser, de er farlige. Det har man jo sett, de begår jo drap og de gjør mange ting. Altså, man klarer ikke skille mellom den lettere biten og alvorlige sinnslidelser. Så det som jeg synes er mest skremmende det er at man faktisk, ser man en rullestolbruker så setter man de i bås, der funker verken det ene eller det andre. Og sånn er det ikke.”

Erfaringene til YS tilsier altså at det er lett å sette utsatte grupper som har en eller annen form for diagnose i bås. En rullestolbruker har sine begrensninger, men hvilke muligheter man kan ha blir det i mindre grad fokusert på. Hvis arbeidsgiverne skulle tilnærme seg

delmål 2 med en slik innstilling vil rekruttering av personer med redusert funksjonsevne forståelig nok bli satt langt ned på dagsorden.

Holdningen til målgruppen for delmål 2 kan også dreie seg om at andre ansatte i virksomheten ser det som en ekstra belastning å jobbe sammen med personer med redusert funksjonsevne fordi de ofte må ha en form for tilrettelegging eller tilpasning i arbeidshverdagen. Unio har blant annet erfart at dette kan være en utfordring, og har fått tilbakemeldinger som kan uttrykkes slik:

”Og det var veldig ofte i diskusjonen tilbakemeldinger på de tilfellene hvor en skulle tilrettelegge for syke og funksjonshemmede og sånt, så mente tillitsvalgte fra ansatte at det medførte en større belastning av kollegaer. De mente ikke da å være skeptiske til at disse skulle inkluderes, de vil jo gjerne ha dem der. Men det var viktig at det skulle organiseres godt nok slik at det ikke ble en belastning på de andre.”

Diskusjonen det henvises til fant sted da Unio fra 2004 og et par år utover reiste rundt på en turné i alle fylker for å orientere og diskutere IA. Problemet var altså ikke at ”friske” arbeidstakere ikke ønsket at virksomheten skulle inkludere syke og funksjonshemmede, men at det måtte organiseres på en måte som ikke førte til at de andre ansatte fikk en ekstra belastning på grunn av det. En slik faktor kunne like gjerne vært plassert under kapasitet til å påvirke implementeringsprosessen, i og med at det er mangelfull organisering som kan føre til at inkluderingen oppfattes som en belastning for de andre ansatte i virksomheten. Likevel mener jeg det kan vitne om en holdning som potensielt kan påvirke viljen til å jobbe med delmål 2. Hvis arbeidstakerne ytrer en skepsis til arbeidet med å beholde og rekruttere personer med redusert funksjonsevne i deres virksomhet, vil arbeidsgiversiden ikke få den nødvendige støtten til å sette aktivitetsmål på dette området. Som arbeidstakerorganisasjonene peker på kan altså holdninger til målgruppen for delmål 2 og viljen til å bidra til et inkluderende arbeidsliv fra arbeidsgiverne og arbeidstakerne, få stor betydning for implementeringsprosessen for IA-avtalen.

Potensiell målkonflikt: delmål 1- delmål 2

Siden jeg allerede har vært inne på arbeidstakerorganisasjonenes ytringer om at fokus på sykefravær potensielt kan hindre en satsning på å rekruttere flere med redusert

funksjonsevne til arbeidslivet, vil jeg ikke si mye om dette punktet her. Jeg har først og fremst valgt å plassere denne faktoren under en mer strukturell tilnærming der IA-avtalens rammer med tre potensielt motstridende delmål kan utfordre kapasiteten til å arbeide for å nå ett av målene. I tillegg mener jeg at det i siste omgang handler om viljen til å prioritere sine satsningsområder, og som Unio hevder skal det være mulig å nå målet om å inkludere utsatte grupper som funksjonshemmede og eldre i arbeidslivet, samtidig som man jobber for å redusere sykefraværet. Det som kreves for å oppnå dette er en stor innsats fra virksomhetene, og holdninger og interesse vil derfor være svært avgjørende for om de vil legge ned denne innsatsen.

7.4 IA-virksomhetene

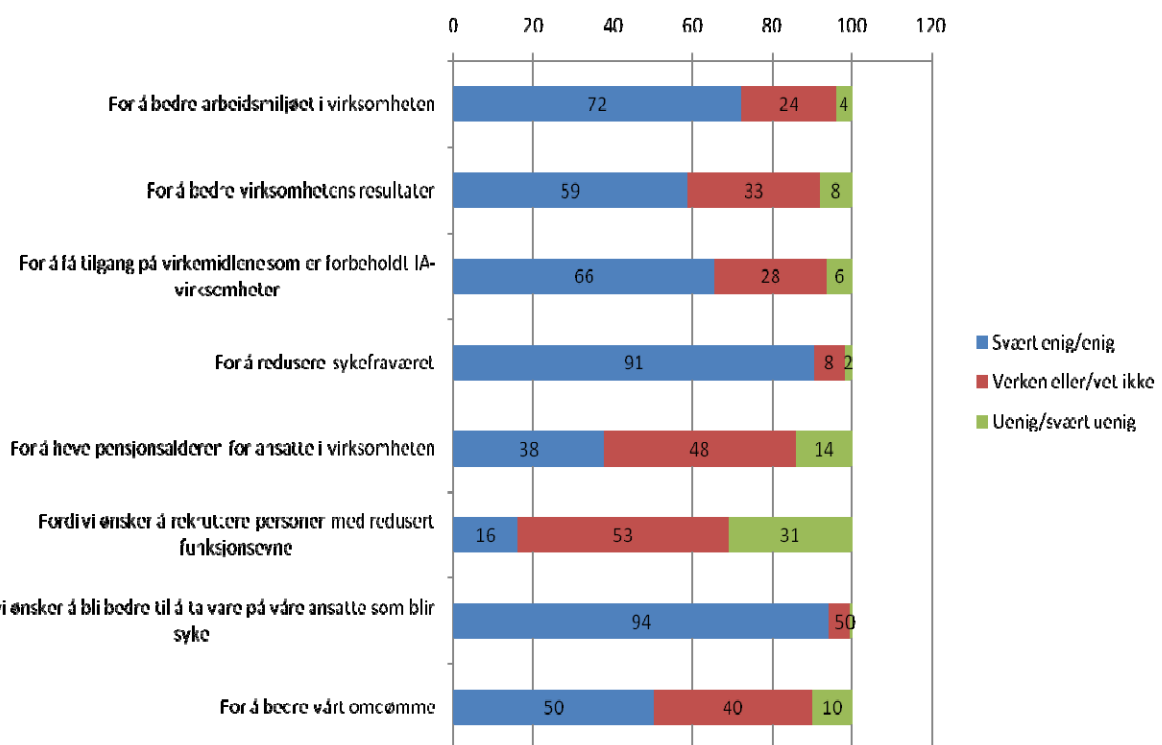
Forståelse	Kapasitet	Vilje
	Hvor er kandidatene?	Holdning til personer med redusert funksjonsevne
	Produktivitet eller inkludering?	
	Potensiell målkonflikt internt i delmål 2: beholde – rekruttere	

Tabell 7.4 – Påvirkningsfaktorer i forbindelse med IA-virksomhetenes uttalelser

7.4.1 IA-virksomhetenes forståelse

I forbindelse med virksomhetenes forståelse av sin rolle i IA-avtalen virker det tilsynelatende selvsagt at de har et hovedansvar for sine ansatte, men at de skal stille seg åpne for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet. De virksomhetene som skriver under på en samarbeidsavtale med NAV Arbeidslivssenter og dermed blir en IA-virksomhet, får et rammeverk å forholde seg til som partene har utformet. Noen ytterligere uttalelser rundt deres egen forståelse av ansvarsforhold og viktighet av avtalen blir i liten grad omtalt, og jeg vil derfor ikke komme nærmere inn på dette punktet. Jeg vil likevel gi en oversikt fra spørreundersøkelsen besvart av ledelsen ved IA-virksomhetene om motivet for å inngå en samarbeidsavtale. Hvilket motiv virksomhetene i utgangspunktet hadde for å bli en IA-

virksomhet vil også legge føringene for det arbeidet de vil legge ned, og den forståelsen de har av hva det å være en IA-virksomhet faktisk går ut på. Oversikten viser at motivasjonen for å inngå samarbeidsavtalen i liten grad er at virksomhetene ønsker å jobbe for å rekruttere personer med redusert funksjonsevne, bare 16 prosent har sagt seg ”svært enig/enig” i denne påstanden. Ønsket om å redusere sykefraværet og ønsket om å ivareta egne ansatte som har blitt syke er de to største motivasjonsfaktorene, med henholdsvis en andel på 91 prosent og 94 prosent som har sagt seg ”svært enig/enig”.



(Ose et al. 2009)

Figur 7.4.1 – Ledelsens respons på påstanden ”Er du enig i følgende påstander om hvorfor virksomheten valgte å tegne IA-avtale?”. Prosentfordeling. (N=2425, missing 2)

7.4.2 IA-virksomhetenes kapasitet

Hvor er kandidatene?

Når en IA-virksomhet har tatt en avgjørelse om å sette seg aktivitetsmål på delmål 2 i form av opprettelse av IA-plasser eller på andre måter stille sin virksomhet disponibel for rekruttering av personer med redusert funksjonsevne, er neste steg å få kontakt med aktuelle kandidater. Her vil arbeidslivssentrene ha en viktig rolle for å opprette kontakt

mellom virksomhet og kandidat, med bistand fra NAV Lokalt. Som jeg allerede har pekt på i forbindelse med uttalelser rundt kapasitet fra arbeidstakerorganisasjonene (jf. delkapittel 7.3.2) kan det være utfordrende å finne aktuelle kandidater som vil og kan rekrutteres til arbeidslivet. Både utfordringer knyttet til å fange opp de potensielle kandidatene, og utfordringer med å finne en bra match av virksomhet og kandidat kan være grunnen til det. IA-virksomhetene påpeker også problemer knyttet til å finne aktuelle kandidater, og en representant fra ledelsen i en IA-virksomhet [Privatsykehuset] uttaler:

”Det som er største utfordringen, og det har jeg sagt til NAV og til disse interesseorganisasjonene for de funksjonshemmede, det er at vi ser de ikke, vet ikke hvor de er henne. Og når vi lyser ut stillinger så står det jo ikke i søknaden; ”jeg er funksjonshemmet og har den og den type redusert funksjon eller bevegelsehemming, eller et eller annet sånt”. Sånn at vi har ingen policy på ikke tilsette funksj...folk med ulik funksjonsgrad for å si det sånn i forhold til bevegelse eller andre ting, men vi ser aldri disse søkerne.”

Som denne representanten uttrykker vet de ikke hvor de kandidatene som potensielt kunne vært aktuelle til en IA-plass eller lignende i deres virksomhet er. Når de ikke kan se den gruppen som potensielt kunne blitt rekruttert inn, kan faren være at de heller ikke ser det behovet som finnes. Som vi vet av tall presentert i tilleggsundersøkelsen til Arbeidskraftundersøkelsen for 2.kvartal 2008 var det godt og vel 90 000 funksjonshemmede som stod utenfor arbeidslivet og som oppga at de ønsket seg arbeid (SSB 2009). Behovet er med andre ord der, og det kan da være en stor trussel av IA-virksomhetene ikke ”ser” denne gruppen. Utfordringen blir derfor å få personer med redusert funksjonsevne til å opplyse om sin diagnose når de søker på en jobb, slik at de virksomhetene som har satt seg mål om å rekruttere personer fra denne gruppen (og som da gjerne har opplyst om dette i stillingsannonsen), ser at det finnes aktuelle kandidater.

Når det er sagt er det arbeidslivssentrene sin oppgave å formidle en kontakt mellom kandidatene, som det ofte er NAV Lokalt som har en oversikt over, og virksomhetene. At IA-virksomhetene gir uttrykk for at de ikke vet hvor kandidatene er, kan derfor også tyde på at arbeidslivssentrene ikke er klare nok i sin kontakt med virksomhetene på at de skal være behjelpelige med å finne kandidatene. Riktignok krever dette igjen at det faktisk finnes kandidater som arbeidslivssentrene kan sette IA-virksomhetene i kontakt med, og med de

strukturelle utfordringene rundt registrering og det å finne en match, vet vi at dette kan være en vanskelig nok oppgave i seg selv.

Produktivitet eller inkludering?

En stor andel av IA-virksomhetene som ble intervjuet innrømmet at delmål 2 var et område de i stor grad ikke hadde fokuset på. Rekruttering av personer med redusert funksjonsevne var blant annet en aktivitet som få virksomheter kunne si at de hadde oppfylt. Som forklaring på dette ble det blant annet hevdet at presset på produktivitet ikke var forenelig med fokus på inkludering. En leder ved en IA-virksomhet [Sykehjemmet (Vestlandet)] ga blant annet denne forklaringen:

”Vi vil nok ikke ha et budsjett som gjør at vi kan forsvare å ansette dem. Man må være veldig forsiktig med hvilke ord man bruker, for disse har jeg veldig stor respekt for, og de er hjertelig velkommen til oss. Men presset vårt er så stort til å yte 100 prosent så hvis vi skulle ha ansatt noen som bare kan yte i vanlig alder, arbeidsalder, altså før snakket vi om seniortiltak, som ikke kan yte 100 prosent, så vil vi slite med det.”

Dette utsagnet kan man tolke dit hen at det vil være vanskelig å ansette personer med redusert funksjonsevne som ikke kan yte 100 prosent fordi budsjettet krever en enorm produktivitet hos alle ansatte. Med en slik tankegang er det ingen ting som tilsier at virksomheten har en visjon om å vise et samfunnsansvar og bidra til et inkluderende arbeidsliv. Når vi samtidig vet at arbeidsgiverne for eksempel ved å ta inn en person på en IA-plass vil få en økonomisk kompensasjon for å stille arbeidsplassen til rådighet (NAV 2009b), er det nok i større grad uvitenhet om virkemidlene i IA-avtalen som fører til en slik holdning enn viljen til å bidra. Det skal selvfølgelig ikke føre til økonomisk tap for virksomhetene å bidra til et inkluderende arbeidsliv, det handler til syvende og sist om å se mulighetene ved å tenke litt utenfor boksen. Representanten påpeker tross alt at de som ikke kan yte 100 prosent er hjertelig velkommen til virksomheten. En annen virksomhet [Sykehuset] påpeker også at det ikke er viljen det skorter på, men at økonomi og lav bemanning tilsier at det blir vanskelig å fokusere på delmål 2. En representant for de ansatte uttaler:

”I utgangspunktet så tror jeg at det går ikke på å ikke ville, men det går på at vi har ikke muligheten. På grunn av økonomi. Og lav bemanning de fleste steder.”

Det økonomiske aspektet og kravene til effektive, produktive arbeidere blir altså trukket frem fra flere IA-virksomheter for å legitimere den lave innsatsen på delmål 2. I tillegg har flere pekt på at de arbeidsoppgavene man må kunne beherske i den aktuelle virksomheten hindrer mange med redusert funksjonsevne å kunne arbeide akkurat der. Representanter fra tradisjonelle fysiske yrker som helse og omsorg, samt industri har blant annet uttalt:

”Det er veldig vanskelig å kunne ta inn, for det er såpass tøft å jobbe ut imot boligene. Det blir alt for tøft for en som for eksempel skulle sitte i rullestol eller ha bevegelseshemmende funksjon. Fordi at det er alt for tungt der, det går jo på at vi må hjelpe de og løfte de, vi skal for eksempel sette de i sengen. Og det er jo eneste under matingen da, at de kan brukes hvis de ikke er sterk og klarer å løfte armene. Det er jo veldig vanskelig en sånn arbeidssituasjon egentlig, det spørres jo hvor redusert du er. Det går jo på det.” [Hjemmetjenesten]

”Det er klart jeg ser, det er sikkert mulighet men... nå snakker jeg personlig da, men når jeg står og skal ha industriarbeidere og mekanikere som må gjøre en fysisk jobb, ja ikke lenger tung da, men du må ha alle funksjonene i orden da nært sagt.” [Internasjonal industrivirksomhet]

Begge uttalelsene viser at representantene kan se muligheter for å ansette personer med redusert funksjonsevne, men de grunnleggende arbeidsoppgavene vil det bli en utfordring for personer med fysiske begrensninger å gjennomføre. Dette vil selvfølgelig være avhengig av hvilke arbeidsoppgaver virksomheten utfører, og hvilken diagnose en person med redusert funksjonsevne har. Det som slår meg med slike uttalelser er at IA-virksomhetene genererer et bilde av en person med en bestemt funksjonsnedsettelse som ikke går i hop med en bestemt stilling. De utfordringene dette vil føre med seg blir altså hovedfokus fremfor å se på de mulighetene som finnes. Med andre ord kan det virke som IA-virksomhetene ikke greier å se alternativer når det kommer til personer med redusert funksjonsevne. Hvis en person med en bestemt funksjonsnedsettelse ikke kan utføre arbeidsoppgavene i en bestemt stilling, er det helt sikkert andre arbeidsoppgaver han eller hun kan utføre uten at funksjonsnedsettelsen skal ha noen betydning. Evnen til å være kreativ og se de mulighetene som finnes vil altså kunne bety mye for resultatene på delmål 2.

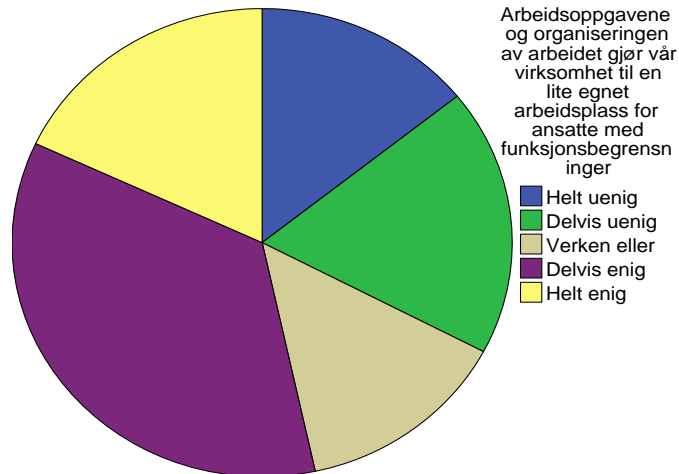
[Ungdomsskolen] som ikke representerer et tradisjonelt fysisk yrke, påpeker også at arbeidsoppgavene kan være en hindring for å fokusere på inkludering, men at det ikke nødvendigvis er de fysiske egenskapene som bestemmer dette. En leder fra denne virksomheten uttaler:

”Så jeg ser nok ikke for meg at ungdomsskole er en godt egnet plass for en hvilken som helst funksjonshemming, det gjør jeg nok ikke. Men hvis du er fysisk funksjonshemmet og du ellers har en...du må ha optimal kapasitet hvis du skal lede mellom 30 og 60 elever samtidig, på 13 til 16 år, du må faktisk det. Uansett hvor mye tilrettelegging du gjør, hvis du ikke er trygg i den rollen og får til det der, så er det for tøft. Du bør jo se, og du bør høre, og du behøver ikke å gå, men da skal du ha en tydelighet. For når du møter så mange ungdommer i den alderen, hvis de ikke møter en tydelighet som oser av en positiv autoritet, så blir det litt for krevende. Det er enkelt sagt, men det er utrolig viktig.” [Ungdomsskolen]

I en slik virksomhet blir altså tydelighet og autoritet fremhevet som viktige egenskaper de ansatte bør ha. Hvorfor representanten indikerer at personer med fysiske funksjonshemninger ikke nødvendigvis vil være trygg i en rolle som lærer stiller jeg meg undrende til, men det blir i alle fall uttrykt at det å jobbe med ungdommer krever optimal kapasitet. Når ledelsen i en virksomhet uttrykker en slik holdning, vil det være tenkelig at det kan få konsekvenser for innsatsen på delmål 2. Igjen kan man derfor si at dette handler like mye om holdninger og vilje til å prioritere satsningsområder; vil man nok, så skal det gå. Samtidig viser det at mange av IA-virksomhetene trekker frem kravene det norske arbeidslivet setter til effektive og fleksible arbeidstakere som et hinder for å fokusere på delmål 2, noe som igjen fører til at de ikke føler at de har kapasitet til å tenke inkludering.

For å bygge opp under denne uttalelsen har jeg valgt å trekke inn tall fra spørreundersøkelsen SINTEF har sendt ut til ansatte i IA-virksomhetene. Spørsmålet jeg har tatt utgangspunkt i er følgende: ”Ta stilling til følgende påstander om IA og redusert funksjonsevne: Arbeidsoppgavene og organiseringen av arbeidet gjør vår virksomhet til en lite egnet arbeidsplass for ansatte med funksjonsbegrensninger”. Her kommer det frem at hele 53,4 prosent er ”delvis enig” eller ”helt enig” i at deres virksomhet er en lite egnet arbeidsplass for ansatte med funksjonsbegrensninger (18 prosent er ”helt enig”, 35,4

prosent er ”delvis enig”). For de øvrige kategoriene har 13,9 prosent svart ”verken eller”, 18,5 prosent er ”delvis uenig” i påstanden, og 14,2 prosent er ”helt uenig” i at deres arbeidsplass er en lite egnet arbeidsplass for ansatte med funksjonsbegrensninger. Figuren under illustrerer denne fordelingen.



Figur 7.4.2 – Hovedtillitsvalgtes/tillitsvalgtes respons på påstanden ”Arbeidsoppgavene og organiseringen av arbeidet gjør vår virksomhet til en lite egnet arbeidsplass for ansatte med funksjonsbegrensninger” (N=1657, missing 154)

Potensiell målkonflikt internt i delmål 2: beholde – rekruttere

Det er ikke bare i forbindelse med at sykefraværet potensielt vil ta bort en del fokus fra delmål 2 at IA-avtalen har blitt kritisert for at målene internt i avtalen kan være innbyrdes motstridende. Også internt i delmål 2 vil det potensielt kunne påvirke kapasiteten at delmålet er todelt. Delmål 2 har både som mål å ivareta personer i virksomheten som har eller får redusert funksjonsevne, og personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne. På grunn av denne todelingen kan det føre til at virksomhetene ofte velger å prioritere å beholde egne ansatte fremfor å rekruttere utenfra, og på denne måten legitimerer sin innsats på delmål 2. En leder fra en IA-virksomhet [Engrosvirksomheten] sier blant annet:

”Ja, for vi har ikke aktivt vært ute og rekruttert ansatte med redusert funksjonsevne. Foreløpig nå så har vi nesten mer enn nok med å prøve å håndtere det vi har selv her i forhold til det å ha redusert

funksjonsevne, for det er mange som trenger tilpassing i hverdagen. Så jeg vet ikke om...så vi har ikke kommet så langt at vi har gått ut og hentet nye som vi legger til rette for.”

En representant for de ansatte fra en annen IA-virksomhet [Sykehuset] uttaler også et de foreløpig har hatt nok med å beholde de som allerede har en form for redusert arbeidsevne internt i virksomheten, før de kan flytte fokuset ut:

”Når det gjelder å ansette personer med redusert arbeidsevne, så har det nok ikke vært noe annerledes på dette sykehuset enn veldig mange andre steder, de har tenkt litt sånn først må vi prøve å ta vare på alle de vi har med redusert arbeidsevne, før vi setter mål på å ansette flere. Og vi er nok litt der enda.”

En annen representant fra den samme virksomheten [Sykehuset] følger opp med å si:

”...også blir det litt selvmotsigende i forhold til hva vi står med i hverdagen. Vi klarer ikke å legge til rette for de vi har, og da er vel ikke akkurat tanken å rekruttere de vi ikke kan tilrettelegge fra før av.”

Fokus på sine egne ansatte blir med andre ord førsteprioritet, og rekruttering utenfra vil komme i andre rekke. Denne uttalelsen kommer også opp i forbindelse med spørsmål som går på om virksomhetene har benyttet seg av IA-plasser. De aller fleste som ikke har noen erfaring med dette virkemiddelet i IA-sammenheng begrunner dette med at de har nok med seg selv eller rett og slett ikke har kapasitet til å følge opp et slikt tiltak. Her er tre eksempler:

”Nei. Det er som jeg sier at vi har i grunn nok med det vi har.” [Sykehjemmet (Østlandet) leder]

”Men jeg oppsøker ikke det spesielt, ikke interessert i det for da må vi ha en personal til å følge opp. Har ikke sjans! Det er hovedbegrunnelsen selvfølgelig..” [Ungdomsskolen leder]

”Ja, vi burde jo helt sikkert ha muligheter til det da, men jeg tror at det oppleves at vi har litt nok med oss selv. I forhold til at vi har såpass høyt sykefravær selv og det er ganske mange, mye variasjoner i arbeidsplasser her og...hvis vi bare utnytter det.” [Industrivirksomhet leder].

På grunn av at IA-avtalen er konstruert på en slik måte at det ikke kreves at virksomhetene setter seg aktivitetsmål på alle delmålene, men at de selv i samarbeid med

arbeidslivssentrene kan definere sine arbeidsområder, vil det ikke føre til konsekvenser at de prioriterer fokus på å beholde fremfor å rekruttere. Uttalelsene fra de tre virksomhetene over kan tyde på at mange muligens vil mene at de legitimerer sin innsats på delmål 2 ved å tilrettelegge for egne ansatte som på en eller annen måte har fått en redusert funksjonsevne, og at en ytterligere innsats vil komme i andre rekke. Uten noen form for sanksjonsmuligheter ovenfor virksomheter som ikke bidrar til å åpne sin arbeidsplass også for de som står uten et arbeidsforhold, vil rekrutteringen med andre ord bli nedprioritert fremfor en innsats for å beholde egne ansatte. Det overordnede nasjonale IA-målet om å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold vil på denne måten lett kunne bli en uoppnåelig visjon.

7.4.3 IA-virksomhetenes vilje

Holdning til personer med redusert funksjonsevne

Som uttalelsene fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene også påpeker kan holdningen til personer med redusert funksjonsevne spille inn for innsatsen som blir lagt ned på delmål 2. Frykt for at denne gruppen ikke vil kunne arbeide like effektivt som personer som ikke har en form for funksjonsbegrensning, eller at inkludering av personer med redusert funksjonsevne vil føre til ytterligere belastning på de andre ansatte, kan føre til at mange virksomheter nedprioriterer fokus på delmål 2. IA-virksomhetene selv deler også denne oppfatningen, og et verneombud fra en virksomhet [Sykehjemmet (Østlandet)] uttaler blant annet dette når han/hun blir spurt om de kunne tenke seg å satse på rekruttering av personer med redusert funksjonsevne:

”Det syns jeg blir vanskelig altså. Ja. Det syns jeg egentlig. For da må andre ta den tyngre delen av jobben din så nei, jeg vet ikke.”

Det er nettopp denne ekstra belastningen på de andre ansatte som blir trukket frem som et hinder for å satse på rekruttering fra dette verneombudet. I tillegg uttrykker et annet verneombud ved en annen IA-virksomhet [Transportvirksomheten] at trusselen med at man potensielt kan få et høyere sykefravær kan være et hinder for å ansette personer med

funksjonsbegrensinger. Helsekravene veier dermed tyngre enn de målene man har forpliktet seg til å jobbe med som en IA-virksomhet.

”...som jeg sa til han at det kan stå hva det vil i IA-avtalen, men kommer du og søker jobb på [Transportvirksomheten] og har en arm som ikke fungerer, så får du ikke jobb altså. Sånn er det bare. Det er ikke noe som blir gjort for å...jeg holdt på å si diskriminere mot noen, men du må, det er en del helsekrav der da. [...] Fordi de som sitter og ansetter, de ser da ”her ser vi et potensial for masse sykefravær”.”

7.5 Arbeidslivssentrene

Forståelse	Kapasitet	Vilje
Ansvar	Potensiell målkonflikt: → delmål 1 – delmål 2	← Potensiell målkonflikt: delmål 1 – delmål 2
	Potensiell målkonflikt → internt i delmål 2: beholde - rekruttere	← Potensiell målkonflikt internt i delmål 2: beholde - rekruttere
	Finne en match	
	Ingen tvang å levere aktivitetsplaner	

Tabell 7.5 – Påvirkningsfaktorer i forbindelse med arbeidslivssentrenes uttalelser

7.5.1 Arbeidslivssentrenes forståelse

Ansvar i forhold til delmål 2

NAV Arbeidslivssenter skal bistå virksomheter som har skrevet under på samarbeidsavtalen, og hver IA-virksomhet får sin egen kontaktperson i arbeidslivssenteret i sitt fylke.

Kontaktpersonen skal gi råd og veiledning i IA-arbeidet og sørger for at virkemidler utløses raskt og effektivt. I tillegg har kontaktpersonen en koordinerende rolle overfor NAV Lokalt og andre offentlige instanser (NAV 2009c). Samarbeidet med NAV Lokalt blir blant annet benyttet hvis en IA-virksomhet har satt seg aktivitetsmål på delmål 2 som går på rekruttering

av personer med redusert funksjonsevne. De har selv ingen direkte kontakt med denne gruppen, og påpeker også at det er vanskelig å faktisk vite hvem denne gruppen som skal inn på arbeidsmarkedet er:

” [...] vanskelig å definere gruppene av de som stod utenfor det ordinære arbeidsmarkedet. ”Hvem er denne gjengen som står utenfor som har problemer med å komme seg inn?” Det var det ingen som visste noe om, og det er vel et relativt stort problem nå i dag også, hvem disse gruppene her omhandler.”

Som representanten fra [NAV Arbeidslivssenter Midt] uttaler er selve definisjonen på hvem som potensielt skal kunne benytte IA-avtalen som et virkemiddel for å komme seg inn på arbeidsmarkedet uklar. Konsekvensen av dette vil være at kontaktpersonene i sin kontakt med IA-virksomhetene ikke vil kunne gi den nødvendige informasjonen om hva denne rekrutteringen går ut på. Uten en klart definert målgruppe og informasjon om hvilket behov som egentlig finnes ute, er det en fare for at rekruttering blir et utelatt område av IA-avtalen.

Når det kommer til ansvarsfordelingen i forhold til koordineringen av IA-plasser viser også arbeidslivssentrene at det hersker en del tvil om hvordan dette arbeidet skal foregå.

”Men det handler jo om de spør om IA-plasser, og det er jo fortsatt litt diffust dette med ansvar og roller i forhold til det knyttet opp mot oss og NAV. [...] For det er jo viktig at det kommer noen føringen på den avgrensningen mellom hva det er som er vårt ansvar i arbeidslivssentret og hva er det NAV skal håndtere. Skal vi åpne sånn som vi har gjort, sånn at vi har åpnet at de er villige til å ta imot, eller har vi en mer aktiv rolle i forhold til at denne personen skal på plass, prøves ut, eller er det NAV-kontoret som har sendt hele den prosessen og vedkommende inn. Roller og ansvar i den samhandlingen er jo litt viktig å få på plass. Ellers blir det litt sånn som du sier [navn], hvem gjør hva her?” [NAV Arbeidslivssenter Nord]

Selv om IA-plass er et forholdsvis nytt virkemiddel i IA-avtalen, i og med at det ikke ble presentert før i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009 og videre beskrevet i Tillegg av 6.juni 2006, er det arbeidslivssentrene som skal være ansvarlige for å informere virksomhetene om hvilke virkemidler som finnes. Når det uttrykkes en såpass stor usikkerhet rundt arbeidslivssenterets rolle og ansvar i forhold til dette, vil det også være lite

tenkelig at dette virkemiddelet vil komme til å bli benyttet av virksomhetene. En klar oversikt over arbeidsdeling og autoritetsfordeling, og en god og effektiv kommunikasjonsstruktur vil være en avgjørende strukturbetingelse i en implementeringsprosess (Baklien 2000). Usikkerhet blant arbeidslivssentrene rundt hvem målgruppen for delmål 2 er, hvilket ansvar de har i forhold til denne gruppen, samt hvordan virkemidlene tilknyttet delmål 2 faktisk fungerer, vil derfor kunne være en stor trussel mot resultatoppnåelse på dette området.

7.5.2 Arbeidslivssentrenes kapasitet

Potensiell målkonflikt: delmål 1 – delmål 2

I sin kontakt ut mot IA-virksomhetene har arbeidslivssentrene mange erfaringer å dele i forhold til virksomhetenes prioriteringer når det kommer til satsningsområder for sitt IA-engasjement. En kontaktperson ved [NAV Arbeidslivssenter Nord] sier blant annet:

”Vi sliter med å få de til å sette egne mål og lage plan. Og det enkleste er jo ofte, og der har jo de fleste et mål, og det gjelder dette med sykefravær for det første delmålet. Når det gjelder både delmål to og tre så har vi jo slitt over år med at det er veldig mange som vegrer seg for å sette egne mål på delmål 2 spesielt.”

Det er med andre ord en stor utfordring å først av alt få virksomhetene til å sette seg egne mål og planer for sin IA-aktivitet. Som jeg tidligere har vært inne på er det i utgangspunktet et krav at alle IA-virksomheter skal sette seg konkrete målsettinger for de ulike delmålene, men det finnes ingen sanksjonsmuligheter ovenfor de virksomhetene som ikke gjør det. Samtidig blir det et dilemma hvilke satsningsområder man ønsker aktivitet på, og som representanten fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] uttrykker prioriterer ofte virksomhetene da det enkle ved å fokusere på ett av delmålene i sine målsettinger. Det er da delmål 1 som blir prioritert, og erfaringer tilsier altså at mange virksomheter vegrer seg for å sette seg mål for aktivitet på delmål 2 spesielt. Den potensielle målkonflikten mellom delmål 1 og delmål 2 av IA-avtalen blir i denne sammenhengen også nevnt som en mulig årsaksfaktor for en slik vegring, og som to representanter fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] uttrykker:

A: ”Også blir det også dilemma mellom delmål 1 og delmål 2.”

B: "Du skal på død og liv beholde folk i arbeid, også får du ikke inn de andre som du egentlig ønsker å få inn."

Når en representant fra [NAV Arbeidslivssenter Midt] blir spurt om han/hun mener det er en intern målkonflikt mellom delmål 1 og 2 av IA-avtalen, så kommer det frem at det kan være et problem ved noen tilfeller:

"Jeg mener ikke det. Du kan jo selvfølgelig finne noe, altså når du skal rekruttere flere som har redusert arbeidsevne så kan man i noen tilfeller få et høyere sykefravær. Så akkurat der.."

Rekruttering av personer med redusert funksjonsevne kan med andre ord være en trussel for å få et høyere sykefravær i noen tilfeller, og det er klart at virksomhetene kan vegre seg for å sette målsettinger på dette området hvis man innehar en slik holdning. Mye blir da opp til arbeidslivssentrene for å sørge for at IA-virksomhetene organiserer arbeidet sitt på en slik måte at man ikke opplever slike tilfeller. Oppmuntring på å utvide sitt perspektiv og ikke bare fokusere på sykefravær blir enormt viktig, men det hersker også en viss passivitet fra arbeidslivssentrenes side på dette området. Denne passive holdningen kommer godt frem i sitatet under:

"Ja, for det er klart at når du skal inn i noen bedrifter og skal tegne avtale i 2002-2003, så var det forholdsvis stor andel som hadde fokus på sykefravær, og relativt liten andel på delmål 2 og delmål 3. Så det var en veldig skjevfordeling på det og samtidig hvis en bedrift har stort sykefravær så kan man kanskje ikke forvente at de setter inn en kjempestor innsats på delmål 2. Altså, ta inn personer som står utenfor og vil inn." [NAV Arbeidslivssenter Øst]

At man ikke kan forvente en stor innsats på delmål 2 fra virksomhetene hvis de sliter med høyt sykefravær er ikke en holdning som nødvendigvis vil motivere IA-virksomhetene til å fokusere på dette området. En kontaktperson fra [NAV Arbeidslivssenter Vest] innrømmer godt at man også har vært litt mildere når det går på å stille krav til aktivitetsmål på delmål 2 og 3:

"Når det gjelder de to andre delmålene så er det vel ikke noen tvil om at vi har vært litt milde i måten vi har diskutert med virksomheten ute når det gjelder å stille krav til aktivitetsgrad."

En annen representant fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] påpeker mangel på ressurser som en grunn til at man ikke har hatt mulighet til å fokusere på så mye mer enn delmål 1 av IA-avtalen. Det må først og fremst flere rådgivere til for at man skal kunne motivere virksomhetene til å tenke utenfor ”sykefraværsboksen”:

”Jeg tror det at sørpå for eksempel, der er det flere rådgivere, så er det egne rådgivere på de forskjellige delmålene. Her oppe har vi ikke den luksusen for å si det sånn. Vi må jobbe med alt, så da er det sykefraværet som er det altoppslukende nesten da.”

Det er opplagt at det må tilstrekkelig med ressurser til for at kontaktpersonene i arbeidslivssentrene skal kunne gjøre en tilfredsstillende jobb ut mot IA-virksomhetene. Jeg ønsker ikke å gå inn i debatten om hvorvidt de ulike arbeidslivssentrene har tilgang på ulike mengder med ressurser i form av ansatte rådgivere, men uttalelsen har helt klart et poeng. Hvis kontaktpersonene må prioritere mellom hvilke områder de oppfordrer virksomhetene til å satse på, vil behovet i mange tilfeller kunne gå på bekostning av delmål 2, men heller dreie seg om å beholde seniorenne eller få ned sykefraværet, fordi dette ofte vil være en ytre målsetting for virksomhetene. Dette kan sees i sammenheng med Lipskys ”creaming”-teori der bakkebyråkratene i en situasjon med begrensede ressurser vil komme til å prioritere det fokuset ut mot virksomhetene som vil gi de selv størst sjanse til å oppnå gode resultater og et godt omdømme (Lipsky 1980: 107-108). Det er ingen hemmelighet at det er lett å måle innsatsen på delmål 1 fordi man lett kan se på sykefraværsstatistikken, og resultatene kan på denne måten være mer synlig enn blant annet aktivitet for å beholde og rekruttere personer med redusert funksjonsevne. Interessen av å oppnå resultater og tilfredsstille virksomhetenes ønsker om å fokusere på sykefravær, vil på denne måten kunne forklare arbeidslivssentrenes prioriteringer.

Potensiell målkonflikt internt i delmål 2: beholde – rekruttere

Som virksomhetene poengterer har arbeidslivssentrene også erfaringer som tilsier at mange IA-virksomheter legitimerer sin innsats på delmål 2 ved å satse på å beholde og legge til rette for at egne ansatte som har ekstra behov, fremfor å rekruttere personer utenfra. Det er utrolig mange eksempler på dette, og alle de fire arbeidslivssentrene uttrykker det samme;

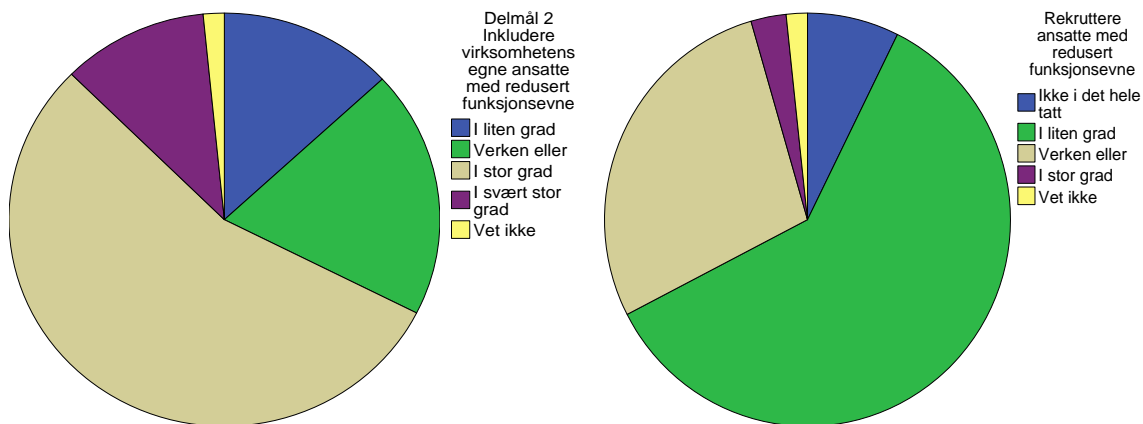
virksomhetene har nok med å beholde, tilrettelegge og omplassere de som allerede har et arbeidsforhold i virksomheten. Jeg kunne poengtert dette ved å presentere mange uttalelser, men synes spesielt erfaringene denne representanten fra [NAV Arbeidslivssenter Vest] sitter inne med belyser det hele veldig bra:

”Altså, mange av disse vil si at ”dette er vi flinke til og vi kan ikke ta inn flere nye, men vi skal ivareta de vi allerede har”, det er liksom en sånn gjenganger. Spesielt innenfor offentlig som kanskje er de som er minst flink, så møter vi veldig mye det argumentet at ”vi har allerede så mange i den grupperingen”, altså de som hører inn under delmål 2, ”at hvis vi klarer å beholde de så har vi gjort en god jobb innenfor det området der”.”

Holdningen tilsier altså at ved å ivareta de som internt i virksomheten har en form for redusert funksjonsevne, mener virksomhetene at de gjør en god jobb når det kommer til delmål 2. Det finnes ikke kapasitet til å ta inn nye som også trenger oppfølging eller tilrettelegging. Denne erfaringen kan også belyses ved å vise en oversikt fra spørreundersøkelsen som er sendt ut til de ansatte ved arbeidslivssentrene.²⁵ Ved å ta stilling til påstanden ”I hvor stor grad mener du at dine virksomheter generelt har arbeidet med målene i IA-avtalen (svar etter totalinntrykket av dine virksomheters arbeid med målene)” kommer det frem at det er stor forskjell på innsatsen som går på å inkludere virksomhetens egne ansatte med redusert funksjonsevne (figur 7.5.2.1) og innsatsen for å rekruttere ansatte med redusert funksjonsevne (figur 7.5.2.2). 66 prosent av de som har svart mener at virksomhetene de er kontaktpersoner for har arbeidet med å inkludere virksomhetens egne ansatte med redusert funksjonsevne ”i stor grad” eller ”i svært stor grad” (henholdsvis 55 prosent ”i stor grad” og 11 prosent ”i svært stor grad”). I motsetning svarer bare 2,8 prosent at virksomhetene de er kontaktpersoner for har arbeidet med å rekruttere ansatte mer redusert funksjonsevne ”i stor grad” eller ”i svært stor grad” (henholdsvis 2,8 prosent ”i stor grad” og ingen har svart ”i svært stor grad”). Derimot er andelen som har svart ”i liten grad ” på at dette 60,1 prosent og de som har svart ”ikke i det hele tatt” 7,3 prosent, mens for å inkludere virksomhetens egne ansatte med redusert funksjonsevne har 13,1 prosent svart ”i liten grad” og ingen har svart ”ikke i det hele tatt”.

²⁵ Spørreundersøkelsen blant ansatte ved NAV Arbeidslivssenter ble sendt ut til 463 personer og besvart av 212. Dette tilsvarer en svarprosent på 46 prosent.

Sektordiagrammene under belyser den store forskjellen for hvilket område av delmål 2 IA-virksomhetene primært fokuserer på i følge kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene.²⁶



Høyre: Figur 7.5.2.1 – Ansatte ved arbeidslivssentrene respons på påstanden ”I hvor stor grad mener du at dine virksomheter generelt har arbeidet med delmål 2 - inkludere virksomhetens egne ansatte med redusert funksjonsevne” (N=191, missing 21)

Venstre: Figur 7.5.2.2 – Ansatte ved arbeidslivssentrene respons på påstanden ”I hvor stor grad mener du at dine virksomheter generelt har arbeidet med delmål 2 - rekruttere ansatte med redusert funksjonsevne” (N=178, missing 34)

En annen faktor jeg synes det er viktig å påpeke til sist, i forhold til utfordringene det skaper at delmål 2 er todelt på den måten at man både skal beholde og rekruttere personer med redusert funksjonsevne, går på kontaktpersonenes holdninger til det hele. I sin kontakt med virksomhetene vil deres tilnærming til viktigheten av de to områdene av delmål 2 potensielt påvirke virksomhetene i sitt arbeid. En kontaktperson ved [NAV Arbeidslivssenter Vest] hadde blant annet denne tilnærmingen i møte med arbeidsgiverne:

”Jeg bruker det bildet her for å si til arbeidsgivere når jeg møter de, at den best - mest kompetente arbeidskraften du kan rekruttere den har du ansatt allerede.”

Det er helt klart mye som tilsier at de som allerede er ansatt i virksomhetene er den beste arbeidskraften man kan ha, både fordi de som allerede er ansatt som regel kjenner til

²⁶ Jeg gjør oppmerksom på at kategoriene der ingen svar er registrert for figur 7.5.2.1 og 7.5.2.2 er utelatt fra illustrasjonene. Dette gjelder for kategorien ”ikke i det hele tatt” for figur 7.5.2.1 og kategorien ”i svært stor grad” for figur 7.5.2.2.

arbeidsoppgaver og prosedyrer, og har kommet inn i arbeidsmiljøet. Å beholde ansatte som på en eller annen måte har blitt utsatt for skader eller sykdom som krever ekstra tilpassning eller oppfølging vil derfor være av stor interesse for virksomheten. Samtidig er tanken bak Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv et ønske om et arbeidsliv med plass til alle som vil og kan arbeide, og de ansatte ved arbeidslivssentrene vil derfor få en enormt viktig rolle i arbeidet for å motivere IA-virksomhetene til å tenke IA også i forhold til rekruttering av personer uten et arbeidsforhold. Kanskje man ved å i større grad fokusere på de verdiene man kan oppnå ved å åpne virksomheten og vise at man tar et samfunnsansvar ovenfor de som har falt ut av arbeidsmarkedet, også ville fått flere IA-virksomheter til å sette seg aktivitetsmål når det kommer til rekruttering av personer utenfra?

Finne en match

I forhold til kapasiteten til å jobbe med delmål 2 påpeker arbeidslivssentrene en viktig faktor som kan påvirke resultatene man oppnår på området. Når en IA-virksomhet setter seg aktivitetsmål for rekruttering av personer blant annet til IA-plasser, må det også kandidater til for at man skal oppnå resultater. Både AID, partene i arbeidslivet og IA-virksomhetene har kommentert den utfordringen det er å finne aktuelle kandidater, og arbeidslivssentrene har den samme oppfatningen. Siden arbeidslivssentrene kun er ansvarlige for å anskaffe IA-virksomheter som er villige til å åpne sin virksomhet for rekruttering, gir de mye av ansvaret for å finne kandidatene over til NAV Lokalt og det øvrige NAV-systemet. To arbeidslivssenter poengterer dette i disse uttalelsene:

”Det vi vel ser det er at vi har målsetting i [distrikt] at vi skal skaffe 60 IA-plasser, det ser vi ikke som noe problem i det hele tatt å få til. Utfordringen er vel at resten av NAV-systemet kan skaffe folk til å ta inn disse plassene.” [NAV Arbeidslivssenter Vest]

”For vi har jo et mål på handlingsplanene våre om at vi skal skaffe 50 IA-plasser i år, og vi vil selvfølgelig ha folk inn i dem. Og i den arbeidssituasjonen som de har på NAV Lokalt nå, vil muligens ikke greie å fylle alle disse 50 arbeidsplassene.” [NAV Arbeidslivssenter Midt]

NAV-systemet og arbeidsmengden ute på NAV-kontorene blir altså av kontaktpersonene ved arbeidslivssentrene brukt som forklaring på den utfordringen det er å finne kandidater til IA-plasser. Videre har arbeidslivssentrene erfaringer som tilsier at det er en like utfordrende

oppgave å finne en match mellom en virksomhet som har sagt seg villig til å åpne sin arbeidsplass for IA-plasser, og en aktuell kandidat som har de kvalifikasjonene som skal til for å jobbe i nettopp denne bransjen. En representant fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] forslår derfor at man kanskje burde hatt en oversikt over aktuelle kandidater og de kvalifikasjonene de sitter på, før man går ut blant IA-virksomhetene for å finne en egnet virksomhet til nettopp denne kandidaten, noe også Spekter påpeker i delkapittel 7.2.2. Med andre ord etterlyser flere av aktørene at man undersøker hvordan etterspørselen er ute før man oppretter plasser:

”Men så har det jo vist seg der de har fått en del virksomheter som sier at ”okei, vi kan ta inn så og så mange”, og da finner man ikke folkene, og da blir det jo bare ord, og det blir jo ikke flere i arbeid med det. Man bør kanskje gå andre veien også finne ut hvem er det vi har som trenger en plass, også må vi prøve å gå inn og selge dem for å si det sånn. Så jeg tror at man heller skulle prøvd og sett mer på den veien.”

Til sist påpeker arbeidslivssentrene at målgruppen for delmål 2 faktisk er en gruppe som har vært ute av arbeidsmarkedet en vesentlig tid, og at det dermed kan være vanskelig å finne kandidater som mentalt er villige til å komme tilbake igjen. En representant fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] sier:

”Det er vel kanskje enda vanskeligere å skaffe...til tross for at det er så mange ferdig attførte og folk som har yrkeshemninger, til tross for alt det der så er det vanskelig å få dem til å være villig til å jobbe. Eller hvis de er uføre å få de tilbake i jobb igjen. For jeg tror det skjer noe med folk selv, jo lengre tid de er borte fra yrkeslivet, jo vanskeligere...det blir en barriere mentalt å klare og komme seg tilbake igjen.”

Som jeg har vært inne på i min teoretiske tilnærming kan det være egenskaper ved målgruppen som gjør at enkelte ikke ønsker å rekrutteres til arbeidslivet. Mange har havnet i en situasjon der de ufrivillig har måttet forlate arbeidsmarkedet, og etter lang tid ute kan det oppstå en mindreverdighetsfølelse og passivitet til tanken om å prøve seg i arbeid igjen (Halvorsen 2005: 116 og 117). Det er klart at dette også er en faktor man må ta stilling til for å forklare den lave måloppnåelsen for delmål 2. Uten kandidater som stiller seg åpne for å prøve ut arbeidsevnen sin ved en IA-plass eller ønsker å benytte andre virkemidler for å komme seg inn på arbeidsmarkedet igjen, vil det heller ikke oppnås resultater på dette

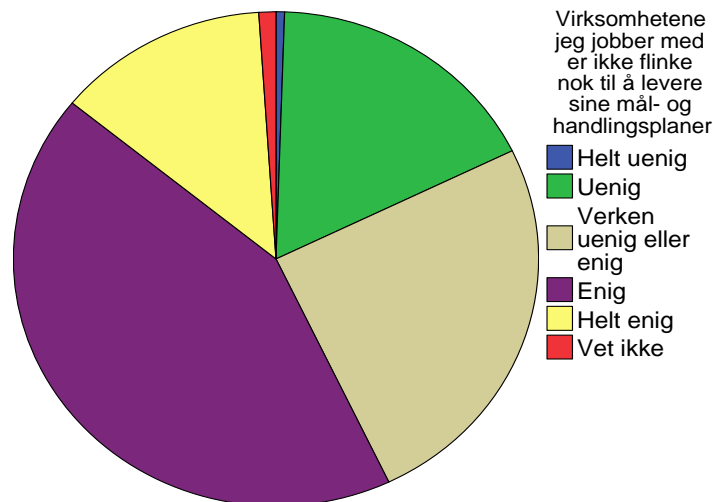
området. Samtidig tenker jeg også at det er utrolig viktig at målgruppen vet om de mulighetene de har til å benytte et tiltak som IA-avtalen som et virkemiddel for å komme seg i jobb, og dette ansvaret må både ligge på bruker- og interesseorganisasjonene og NAV-systemet med NAV-kontorene i spissen.

Ingen tvang å levere aktivitetsplaner

En siste faktor som kan være avgjørende for at det skjer en aktivitet på delmål 2, knyttet til kapasiteten som ligger i IA-rammeverket, omhandler aktivitetsplanene. Hvis IA-virksomhetene ikke leverer inn aktivitetsplanene sine, kan heller ikke kontaktpersonene presse på for at de skal ta inn personer med redusert funksjonsevne. Som en representant fra [NAV Arbeidslivssenter Nord] poengterer:

”Og i og med at de ikke leverer inn planene sine, målene sine, ikke sant, så vet vi ikke. Hvis vi får presset de planene frem så vil det komme frem hvor mange de for eksempel kan ta inn av personer med redusert funksjonsevne. Du vet jo ikke så lenge det ikke er noen planer på der.”

Det vil med andre ord være svært viktig at virksomhetene leverer inn sine aktivitetsplaner slik at det er presisert både for dem selv og for arbeidslivssenteret hvilke satsningsområder de har. Som jeg allerede har vært inne på er det i utgangspunktet et krav at virksomhetene skal levere inn planer for sin IA-aktivitet til sin kontaktperson i arbeidslivssenteret, men siden det ikke er noen tvang er erfaringene delte på om dette faktisk blir gjort. Data fra spørreundersøkelsen viser at over halvparten av de ansatte ved arbeidslivssentrene er enig i påstanden ”Virksomhetene jeg jobber med er ikke flinke nok til å levere sine mål- og handlingsplaner”. 13,1 prosent har svart ”helt enig” og 42,9 prosent har svart ”enig”. Nesten ingen, bare 0,5 prosent har svart ”helt uenig” på denne påstanden, og 17,3 prosent har svart ”uenig”. Dette viser dermed at en stor andel av de ansatte ved arbeidslivssentrene har dårlige erfaringer med at de virksomhetene de jobber med ikke er flinke nok til å levere sine mål- og handlingsplaner. Jeg vil påpeke at dette selvsagt er en subjektiv vurdering fra kontaktpersonenes side, men det sier likevel noe om at rutinene på dette området kanskje ikke er så bra.



Figur 7.5.2.3 – Ansatte ved arbeidslivssentrene respons på påstanden "Virksomhetene jeg jobber med er ikke flinke nok til å levere sine mål- og handlingsplaner" (N=191, missing 21)

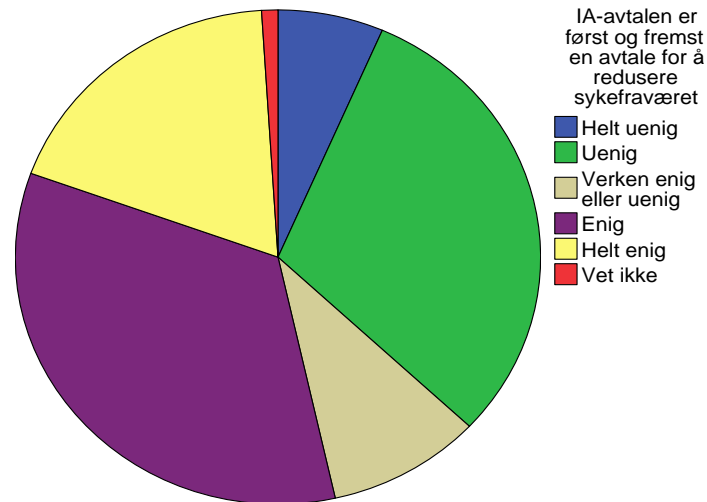
Det som er helt sikkert er at uten en mål- og handlingsplan som kan forplikte en viss innsats på de ulike områdene av IA-avtalen, vil man heller ikke kunne forvente den helt store aktiviteten. Selv om vi vet at det i disse planene er mulig å definere hvilke delmål virksomhetene først og fremst vil konsentrere sin innsats rundt, vil mangel på innleverte planer i utgangspunktet gjøre IA-arbeidet internt i virksomheten svært lite forpliktende ovenfor de andre aktørene.

7.5.3 Arbeidslivssentrene vilje

Potensielle målkonflikter: delmål 1 – delmål 2 og innad i delmål 2

Som et resultat av det rammeverket som ligger til grunn for IA-avtalen er det mulig å prioritere sine satsningsområder ut ifra hvor behovene ligger i virksomheten. I en situasjon der sykefraværet er den største utfordringen, vil fokuset fra virksomhetenes side ofte gå på bekostning av delmål 2 og 3 av avtalen som jeg allerede har vært inne på i forbindelse med arbeidstakerorganisasjonenes og arbeidsgiverorganisasjonenes uttalelser. Data fra spørreundersøkelsen viser også at kontaktpersonene ved arbeidslivssenteret i stor grad mener at IA-avtalen primært er en sykefraværsavtale. Av 200 kontaktpersoner som har svart er det en andel på 52,5 prosent har svart at de er "helt enig" eller "enig" i at IA-avtalen først og fremst er en avtale for å redusere sykefraværet (henholdsvis 18,5 prosent er "helt enig"

og 34 prosent er "enig"). 30,5 prosent er "uenig" i denne påstanden og bare 6,5 prosent er "helt uenig".



Figur 7.5.3 – Ansatte ved arbeidslivssentrenes respons på påstanden "IA-avtalen er først og fremst en avtale for å redusere sykefraværet" (N=200, missing 12)

Det samme gjelder også innad i delmål 2. På grunn av at rammeverket for IA-avtalen er slik at det er mulig å prioritere sine satsningsområder ut ifra hvor behovene ligger i virksomheten, blir ofte innsatsen for å beholde egne ansatte førsteprioritet før man tar på seg et ansvar for å inkludere personer utenfra (se for øvrig figur 7.5.2.1 og 7.5.2.2). Med andre ord er det rammeverket og den kapasiteten virksomhetene selv har til å gjøre de prioriteringene de anser som mest nødvendige og lønnsomme, som fører til at fokuset på de ulike delmålene av IA-avtalen blir varierende. Likevel mener jeg at selv om rammeverket og kapasiteten til å prioritere de innsatsområdene IA-virksomhetene selv måtte ønske, handler de prioriteringene som blir gjort ofte om vilje. Arbeidslivssentrene som skal gi råd og veiledning i IA-arbeidet får derfor en svært viktig funksjon med å motivere virksomhetene til å se utover det ansvaret de har for egne ansatte og bare tenke sykefravær, men også stille seg villig til å åpne sin arbeidsplass for mennesker utenfra og formidle den verdien dette vil kunne ha for den enkelte, for arbeidsgiverne og for samfunnet for øvrig. Kontaktpersonenes prioriteringer av hvilke områder av IA-avtalen de velger å legge ned mest tid og ressurser på blir derfor svært avgjørende. Med virksomhetenes sterke fokus på sykefravær og egne ansatte er faren at dette fokuset også smitter over på kontaktpersonene, jf. "regulatory

capture theory". Det kunne også vært interessant og studert de prioriteringene kontaktpersonene gjør i lys av Lipskys "creaming"-teori, og undersøkt om de prioriteringene kontaktpersonene gjør i forhold til sitt fokus ut mot virksomhetene kan påvirkes av at delmål 2 virker som et vanskeligere mål å oppnå resultater på enn de andre IA-delmålene gjør. Mitt datamateriale gir meg dessverre ikke tilstrekkelig innsikt til å vurdere dette.

7.6 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

7.6.1 FFOs rolle i IA-avtalen

FFO er altså valgt til å representere målgruppen for delmål 2 i min prosessevaluering, og da IA-avtalen kom i 2001 hadde FFO virkelig troen på at dette var noe som omhandlet deres medlemsorganisasjoner. Representanten fra FFO gir uttrykk for at tanken i 2001 var at de burde være med på arbeidet, og det ble satt i gang en ganske lang prosess knyttet til at de ønsket å bli en part. FFO pushet på både ovenfor myndighetene og de øvrige partene i avtalen, men måtte til slutt innse at det ikke gikk. Resultatet ble heller at de fikk være en del av en felles møtearena som ble laget, mellom partene og myndighetene. Denne møtearenaen ble omtalt som konsultasjonsgruppen for avtalen, selv om de i prinsippet fungerte som en referansegruppe. I kjølvannet av denne konsultasjonsgruppen, som FFO tross alt ikke var tilfredse med siden de ikke var noen part, utarbeidet de en strategi i 2003 – 2004 som gikk ut på at de i all sin kontakt med partene fra arbeidslivet skulle adressere IA-problemstillinger og være premissleverandører på det som hadde med sitt arbeidsområde å gjøre, nemlig delmål 2. FFO forsøkte på denne måten å oppnå den betydningsfulle stillingen de mente de burde ha i IA-avtalen, men arbeidet ga få resultat. Ved fornyingen til den andre avtaleperioden i 2005 ble det derfor tatt en runde hvor uttalelsene var klare fra FFOs side:

"Dette har ikke funket! Vi får ikke innpass, vi er ikke interessante, de sier det samme, både myndighetene og partene hver gang: "Ja, funksjonshemmede er viktige, ja vi må jobbe med dette her," også er det sykefraværet det handler om. Dette funker ikke, dette her er tidsbruk til ingen nytte."

Uttalelsene kom på bakgrunn av interne evalueringer og refleksjoner i FFO. Veldig mange av de knaggene de hadde hengt arbeidslivsarbeidet sitt på i fire år hadde IA som utgangspunkt, og det de lyktes med i løpet av den perioden, blant annet ved å komme inn i

beslutningsprosesser, komme med i media, og så videre, var ting som ikke hadde hatt med IA å gjøre. Strategien med å levere innspill og komme med synspunkter ut mot partene i IA-avtalen hadde ikke ført frem, og beslutningen om å trekke seg tilbake i forhold til arbeidet med IA-avtalen ble derfor et faktum. Etter 2005 har derfor ikke FFO oppsøkt kontakt med partene, og uten å være helt sikker uttaler også representanten at de ikke fikk flere innkallinger til møter i konsultasjonsgruppen etter 2005. Arbeidet fra FFOs side knyttet til IA-avtalen etter 2005 kan derfor oppsummeres som dette:

”Vi har adressert IA som problemstilling når vi har blitt invitert til å snakke om det i ulike sammenhenger, og igjennom vårt kravbrev som vi sender hvert år til de ulike departementene, deriblant AID som er ett av de viktigste departementene, der vi da skriver hva vi mener bør gjøres ifra departementet sin side på IA, men that’s it!”

7.6.2 FFO og målgruppens holdninger til delmål 2 av IA-avtalen

På spørsmål om representanten fra FFO fortsatt tenker at delmål 2 av IA-avtalen er ment for å inkludere folk med funksjonshemninger, kommer det frem at FFO som organisasjon er usikker på om det noen gang har gjort det.

”I møte med både parter og myndigheter så har de jo den der holdningen til IAs delmål 2 at det står ”å inkludere og beholde”, men det er mye enklere å beholde enn å inkludere som det da fokuseres mest på.”

Med en slik holdning der inkluderingen av personer med funksjonshemninger som står utenfor arbeidslivet blir nedprioritert i forhold til å beholde de som allerede er innenfor, mister FFO mye av sin intensjon i IA-arbeidet som et talerør for sine medlemsorganisasjoner. I tillegg har de erfaringer som tilsier at gjennom den første avtaleperioden var det slik at de ansatte ved arbeidslivssentrene som hadde som oppgave å reise rundt å få bedriftene til å jobbe med de tre delmålene, selv sa til virksomhetene at ”dette handler først og fremst om delmål 1, de to andre delmålene trenger dere ikke å bry dere så veldig mye med.” Dette ensidige fokuset på sykefravær som FFO opplevde fra arbeidslivssentrene i starten av første avtaleperiode gav seg litt utover i perioden og over i andre avtaleperiode. Da ble det noe mer fokus på de to øvrige delmålene, men erfaringen fra FFO på hvor den absolutte

hovedvekten har vært i løpet av IA-perioden, har det ikke på noe tidspunkt vært særlig tvil om.

Når det kommer til målgruppens holdninger til IA-avtalens delmål 2 er inntrykket at mange ikke vet om de mulighetene avtalen kan gi dem. Erfaringen tilsier at det i den første avtaleperioden kunne komme henvendelser som for eksempel sa: "Ja, dette IA-opplegget, står jeg sterkere hvis jeg skal søke jobb da?" Under den andre avtaleperioden derimot har det ikke kommet en eneste henvendelse fra en funksjonshemmet arbeidssøker om IA. Om dette kan skyldes den målkongretiseringen som kom i Tillegg av 6.juni 2006, og at ansvaret for å tenke inkludering utenfra dermed tydelig ble fraskrevet IA-virksomhetene og partene i arbeidslivet, er noe jeg ikke har støtte for å uttale meg om. Poenget er at på inntrykksnivå uttaler representanten fra FFO at IA-avtalen ikke er noe deres medlemmer vet mye om, og de som organisasjon opplever heller ikke at det er der potensialet ligger. Uttalelsen under på spørsmål rundt FFOs tilnærming til IA-avtalen i den andre avtaleperioden, oppsummerer deres holdninger ganske klart:

"Vi hadde konkludert med at "denne avtalen er ikke for oss. Vi er ikke en interessant part, dette er en avtale mellom arbeidslivspartene og staten!"."

8. AVSLUTNING

8.1 Oppsummering av funn

De ulike aktørene som er involvert i implementeringsprosessen av IA-avtalen peker alle gjennom sine erfaringer på forskjellige faktorer som kan ha hatt betydning for måloppnåelsen for delmål 2. Noen har erfaringer som blir delt av flere av aktørene, mens enkelte er alene om å ha en forståelse av at en bestemt faktor har betydd mye. Hvis man skal forsøke å se disse faktorene i sammenheng er det mange mønstre som viser seg. Først og fremst vil jeg si at skillet mellom de tre hoveddimensjonene forståelse, kapasitet og vilje virker å være noe flytende i og med at flere underkategorier like gjerne kunne vært plassert under flere enn ett maktområde. Ett eksempel på dette kan være at den forståelsen aktørene har ovenfor sitt ansvarsområde i forhold til delmål 2 kan henge sammen med viljen og holdningene til å gjøre en innsats på dette området. Det ser stort sett ut til å være en samlet forståelse av at virksomhetene og partene i arbeidslivet har ansvaret for personer som allerede har et arbeidsforhold, mens staten har ansvaret for de som står utenfor. Dette stemmer for så vidt med konkretisering av målformuleringene i IA-arbeidet som kom i Tillegg av 6.juni 2006 og presiserer at personer i virksomheten som har eller får redusert funksjonsevne har virksomhetene et hovedansvar for å ivareta, med støtte fra myndighetenes virkemidler, mens personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne er det i hovedsak myndighetenes ansvar å ivareta, med bistand fra virksomhetene. Med en slik forståelse er det svært viktig at virksomhetene faktisk viser en vilje til å ivareta ansatte som har eller får en redusert funksjonsevne, og ikke minst bistår myndighetene i arbeidet med å ivareta personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne.

Erfaringene fra aktørene tilsier at nettopp denne viljen til å gjøre en innsats på delmål 2 kan begrenses av flere faktorer. AID har blant annet en oppfatning av at partene i arbeidslivet bare er opptatt av sine egne medlemmer, og ikke av "sosialklientene". Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har selv erfaringer som tilsier at det er vanskelig å få arbeidsgivere til å rekruttere folk de er redd for har dårligere arbeidsevne, og noen har også opplevd at det har kommet tilbakemeldinger fra de øvrige ansatte i virksomhetene som er

redd for en ytterligere arbeidsbelastning på dem i forbindelse med rekruttering og tilrettelegging. Denne holdningen deler også representantene for enkelte IA-virksomheter. I tillegg til frykten for en større belastning på øvrige ansatte formidler de også holdninger som går på frykt for et høyere sykefravær ved å ansette personer med redusert funksjonsevne. Skepsis og stigmatisering kan derfor føre til at rekruttering blir nedprioritert, og det overordnede IA-målet om å skape et arbeidsliv med plass til alle som kan og vil arbeide blir på denne måten vanskelig å gjennomføre.

Det er altså ingen tvil om at holdninger har mye å si for de resultatene det er mulig å oppnå på delmål 2 av IA-avtalen. Arbeidsgiverorganisasjonene er også opptatt av dette, og påpeker at holdningsendringer og det å bygge opp kompetanse rundt IA-arbeidet tar tid, og man må derfor være tålmodig selv om de konkrete målene skulle utebli. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet den 03.10.2001, og når den andre avtaleperioden nå går ut dette året har den vært en realitet i 8 år. Hvor tålmodige man kan være i forhold til at man ikke når de konkrete måltallene i IA-avtalen, og da spesielt for delmål 2, skal jeg ikke diskutere videre i denne oppgaven. Til tross for NAV-reformens inntreden og de utfordringene den har ført med seg, samt ulike ytre faktorer som jeg ikke har gått inn på i denne studien, vil jeg likevel antyde at 8 år er ganske lang tid uten at man har sett de helt store effektene.

Selv om IA-arbeidet i stor grad handler om holdninger er det slik at de strukturelle rammene for avtalen legger grunnlaget for den kapasiteten man har til å gjøre en innsats på de ulike områdene. Myndighetene representert ved AID gir blant annet uttrykk for en usikkerhet knyttet til forståelsen av hvordan man skal jobbe for å oppnå resultater på delmål 2. En slik usikkerhet kommer også frem i forhold til hvem man egentlig er ute etter å rekruttere inn på arbeidsmarkedet, med andre ord en uklar definisjon av målgruppen. Usikkerhet og uklarhet rundt de strukturelle rammene for IA-arbeidet kan dermed bidra til at resultatene uteblir. I tillegg er de fleste aktørene opptatt av at selve oppbygningen av IA-avtalen med de tre delmålene, og friheten til at IA-virksomhetene selv kan prioritere sin IA-virksomhet, kan by på utfordringer. NAV Arbeidslivssenter som skal bistå IA-virksomhetene i utarbeidelsen av målsettinger på de ulike delmålene har ingen sanksjonsmuligheter ovenfor de som velger å ikke sette seg mål for aktivitet på alle delmålene. På grunn av at sykefravær ofte er et

område som overskygger de andre IA-målene resulterer dette i at målet om å redusere sykefraværet blir prioritert foran fokus på å ivareta og rekruttere personer med redusert funksjonsevne, samt seniorpolitikk.

I tillegg kommer det frem at arbeidet for å beholde egne ansatte med redusert funksjonsevne i stor grad blir prioritert foran rekruttering av personer utenfra, noe blant annet arbeidstakerorganisasjonene og virksomhetene mener kan ha en sammenheng med de høye kravene som stilles til produksjon og effektivitet i arbeidslivet. I tillegg synes det lettere og viktigere for IA-virksomhetene å prioritere egne ansatte fordi viktige relasjoner allerede er etablert. Med andre ord kan friheten IA-virksomhetene har til selv å definere hvor de vil legge ned sin innsats, gå på bekostning av inkludering og rekruttering av personer med redusert funksjonsevne. For at virksomhetene skal kunne bistå myndighetene i arbeidet med å rekruttere personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne peker også mange av aktørene på utfordringen med å finne kandidater som en viktig faktor som går på kapasiteten til å oppnå resultater. Det skal både være en match mellom virksomhet og person som skal rekrutteres, og det er også en stor risiko at mange av de potensielle kandidatene ikke en gang er registrert slik at de finnes i de databasene NAV Lokalt bruker for å lete de opp.

De faktorene som har vist seg fremtredende i min prosessevaluering av IA-avtalens delmål 2, viser også at det finnes et stort forbedringspotensial. For at de ulike aktørene i implementeringsprosessen skal kunne gjøre en god innsats på dette området av IA-avtalen er det viktig at de har en felles forståelse av hva som ligger i delmålet, og ikke minst hvilket ansvar de ulike aktørene har i implementeringen. Forståelsen av at partene i arbeidslivet har ansvaret for de som er innenfor og staten har ansvaret for de som står utenfor, er for så vidt felles for alle aktørene, men uten vilje fra arbeidslivets parter, og da spesielt arbeidsgiversiden, til å åpne sine arbeidsplasser og bidra til et arbeidsliv med plass til alle, vil arbeidet stå på stedet hvil. Fokus på holdninger, kunnskap og gode praksiser for hvordan samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet kan utføres for å best mulig ivareta og rekruttere personer med redusert funksjonsevne, kan slik jeg ser det føre til at aktiviteten på delmål 2 forsterkes.

Ut ifra min studie har også IA-avtalens struktur som må ligge til grunn og sørge for at aktørene har kapasitet til å arbeide og gjøre en innsats i forhold til delmål 2, vist seg å spille en stor rolle for implementeringsprosessen. Om det hadde vært et krav utover det som eksisterer i dag om å levere aktivitetsplaner med konkretiserte måltall på alle delmålene, hadde forhåpentligvis IA-virksomhetene sett seg mer pliktige til å formulere konkrete mål for arbeid på delmål 2, også når det kommer til rekruttering. Ved å følge opp denne praksisen og sette en større fokus på å måle virksomhetenes resultater, ville presset på å oppnå resultater blitt et helt annet enn det er i dag. I tillegg ville et bedre utarbeidet system for rekrutteringspraksis av personer med redusert funksjonsevne gjort arbeidet med effektivt. Vi vet ut ifra statistikker at det er en stor gruppe som står utenfor arbeidslivet og som ønsker seg inn, og ved å benytte seg mer aktivt av målgruppens bruker- og interesseorganisasjoner som f.eks FFO for å kartlegge hvor behovene ligger og hvordan man bedre kan finne de potensielle kandidatene fra statistikkene, tror jeg mye mer kunne vært oppnådd.

Det inntrykket jeg sitter igjen med etter å ha gjennomført denne prosessevalueringen av IA-avtalens delmål 2, er at det gjennom aktørenes erfaringer genereres et bilde av funksjonshemmede og personer med redusert funksjonsevne som et problem og et hinder for et produktivt arbeidsliv, heller enn en verdifull medarbeider. I mange tilfeller ble det uttalt at spesielle arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling ikke går overens med personer med funksjonsnedsettelse, og mulighetene det vil gi å fokusere på delmål 2 blir i mindre grad nevnt. Det å ansette personer med redusert funksjonsevne vil kunne bety mye for disse personenes livskvalitet, men dette er bare et aspekt ved det. Som virksomhet vil en sosial ansvarlig kunne gi store gevinster, ikke minst ved at det dannes et fordelaktig bilde av virksomheten som skaper legitimitet og gjør den mer attraktiv i arbeidsmarkedet. På denne måten kan fokus på delmål 2-arbeid på mange måter omtales som en vinn-vinn-vinn-situasjon i og med at arbeid er god medisin for den enkelte, arbeidsgiver trenger arbeidskraft og samfunnet tjener på at flere er i arbeid og færre er på trygd. Hvordan man skal få aktørene, og kanskje først og fremst virksomhetene eller IA-avtalens *regional intermediaries*, til å innse dette har jeg ingen gode svar på bortsett fra holdningsskapende arbeid, men viktigheten av å ta dette ansvaret vil etter mitt syn være helt avgjørende for å få et mer inkluderende arbeidsliv.

Til sist vil jeg poengtere at de faktorene som har vist seg å være mest framtrødende i min masteroppgave ikke nødvendigvis vil være generaliserbare til andre studier grunnet konteksten for aktørenes uttalelser og i forhold til min rolle som forsker. Likevel har jeg forsøkt å diskutere de ulike faktorene opp mot tidligere evalueringer av IA-avtalen samt teori som kan være gjeldende i en implementeringsprosess. Midtsundstads studie av virksomhetenes sosiale ansvar (2008) som viser at flertallet av norske arbeidstakere jobber i virksomheter som opplever at de har et ansvar ovenfor egne ansatte, men ikke i samme grad for integreringen av personer utenfra, kan på mange måter bekrefte flere av de påvirkningsfaktorene som har vist seg å ha betydning i min prosessevaluering. Jeg vil derfor konkludere med å si at IA-avtalen i liten grad ser ut til å bedre forholdene for personer som står utenfor arbeidslivet. Dette skyldes først av alt at IA-virksomhetene nedprioriterer arbeid på delmål 2 grunnet krav til produktivitet, fokus på sykefravær, uklare prosedyrer og holdninger til målgruppen. Når det kommer til personer med redusert funksjonsevne utenfor et arbeidsforhold kan vanskeligheten med å finne kandidater, prioritering på å beholde fremfor å rekruttere, samt forståelsen av at det er statens oppgave å få rekruttert denne gruppen til arbeidslivet, være faktorer som har påvirket den lave måloppnåelsen. Ved å ta tak i de påvirkningsfaktorene som har vist seg gjeldende i min prosessevaluering har jeg likevel stor tro på at det kan skje fremskritt når det kommer til resultater og utfall på delmål 2.

8.2 Videre forskning

Tid og ressurser fører til at man må foreta enkelte begrensninger når man skal gjennomføre et forskningsprosjekt, noe som for min del har dreid seg om valg av tema i første omgang. Ved å være tilknyttet SINTEF sin evaluering av IA-avtalen fikk jeg frie tøyler til å selv velge meg et fordypningsområde, som altså ble en prosessevaluering av delmål 2. Bakgrunnen for dette var først og fremst at resultatene på delmål 2 har uteblitt, og jeg dermed syntes det virket meget interessant å studere de prosessene som har skjedd rundt dette delmålet for å få en forståelse av hva som har skapt utfordringer. I tillegg er evalueringen SINTEF foretar mer effekt-fokusert, og min tilnærming vil derfor kunne utfylle deres evaluering på akkurat det området som går på delmål 2. For å foreta en prosessevaluering var det også mest

nærliggende å gjennomføre en kvalitativ studie, og valg og begrensninger i forhold til metode og utvalg er presentert i kapittel 6.

I min masteroppgave har jeg hovedsakelig konsentrert min studie til å gjelde selve implementeringsprosessen av IA-avtalen, og i mindre grad fokusert på de fem andre forklaringsfaktorene Vedung (1997) presenterer som kan påvirke utfallet og resultatene av en offentlig intervensjon. Likevel ville en studie der man ser bort fra alt annet enn det som skjer i implementeringsprosessen av IA-avtalen vært umulig å gjennomføre. En årsak til dette er at partene i avtalen både har vært involverte i utformingen av avtalen samtidig som de er representert i min studie som informanter, og det ville derfor bydd på store utfordringer å forsøke å skille deres uttalelser omkring hva som har vært intensjonen og motivet bak iverksettelsen av IA-avtalen og hva som faktisk har skjedd underveis. Det samme gjelder responsen fra mottakerne. Ved å involvere FFO i min studie har jeg både fått et innblikk i deres rolle i IA-avtalen, samt erfaringer fra mottakergruppen. På tross av slike innspill fra de resterende forklaringsfaktorene i min studie ville det vært interessant å ta for seg hver enkelt forklaringsfaktor for å studere hvordan de kan ha påvirket utfallet og resultatene på delmål 2 av IA-avtalen.

Etter å ha gjennomført denne studien har det også dukket opp andre forskningsspørsmål underveis som jeg ikke har hatt kapasitet til å forfølge i noen stor grad i min masteroppgave. Det er spesielt ett slikt spørsmål som har gjort seg gjeldende, og det er "hvor er kandidatene?". Jeg så tidlig at aktørene viste en stor usikkerhet rundt dette med å definere målgruppen for delmål 2, og oppgaven med å finne aktuelle kandidater som potensielt kan rekrutteres av en IA-virksomhet virker å være en stor utfordring fra aktørenes side. Jeg har forsøkt å belyse denne utfordringen ved å knytte til meg informasjon fra de som faktisk arbeider med dette i praksis, nemlig en tiltaks koordinator ved et NAV-kontor og en kontaktperson ved et arbeidslivssenter, og det har vist seg at det ikke nødvendigvis er så lett å fange opp alle de funksjonshemmede som ønsker å komme seg i arbeid i følge AKU-statistikken. En studie som kunne fokusert på IA-avtalen som rekrutteringsverktøy for personer med redusert funksjonsevne, og spesielt tatt for seg de utfordringene det er å fange opp disse med et slikt verktøy, ville derfor dekt et område jeg mener det trengs ytterligere forskning på. Nyttige tilskudd til min studie ville derfor vært å studere om dette

kan skyldes egenskaper ved målgruppen gjennom å henvende seg direkte til dem, eller om det er selve systemet og utformingen av politikken som går på tiltak for å få flere personer med redusert funksjonsevne i arbeid som byr på utfordringer.

Til sist vil jeg også foreslå en annen tilnærming for å studere IA-avtalens delmål 2, og det går på å se IA-avtalen i sammenheng med andre virkemidler og tiltak som skal sørge for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Som rekrutteringsverktøy er IA-avtalen spesiell i og med at fokuset både er lagt på å redusere sykefraværet, rekruttere personer med redusert funksjonsevne til arbeidslivet, og øke den gjennomsnittlige avgangsalderen. Andre utsatte grupper på arbeidsmarkedet som kvinner og innvandrere blir dermed utelatt fra fokuset, og man velger med andre ord bare enkelte grupper som det opprettes særskilte tiltak for. Ved å sammenligne IA-avtalen med andre offentlige tiltak som er ment å gjøre det lettere for utsatte grupper å inkluderes på arbeidsmarkedet, ville man fått et bilde av den betydningen avtalen faktisk har for å skape et inkluderende arbeidsliv i et større perspektiv.

LITTERATURLISTE

Alvesson, Mats og Kaj Sköldberg (2008): *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.

Andreassen og Kornstad (2007): "Utviklingen i sykefraværet på 1990-tallet." I *Økonomiske analyser* 3/2007: 43-57.

Arbeidsmiljø (2009): "Statsråd i økonomiske stormkast". I *Arbeidsmiljø*, 2/2009.

Baklien, Bergljot (2000): "Evalueringforskning for og om forvaltningen." I Olaf Foss og Jan Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*, side 55-77. Oslo: Nordberg A.S.

Barth, Erling, Kalle Moene og Michael Wallerstein (2003): *Likhet under press. Utfordringer for den skandinaviske fordelingsmodellen*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Bergeskog, Anders (2001): "Labour Market Policies, Strategies and Statistics for People with Disabilities: A Cross-national Comparison." I *Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper* 2001: 13. Uppsala: Institute for Labour Market Policy Evaluation.

Bloor, Michael (2006): *Keywords in Qualitative Methods : A Vocabulary of Research Concepts*. London: Sage Publications.

Brandi, Søren, Steen Hildebrandt, Ingerid W. Nordhaug og Odd Nordhaug (2004): *Inkluderingsledelse. Utnyttelse av mangfold i arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dale-Olsen Harald, Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp (2005): "IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med nedsatt funksjonsevne." I *ISF-rapport* 2005/9.

Drøpping, Jon Anders og Tove Midtsundstad (2003): "Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv." I *Fafo-rapport* 417/2003.

ECON (2003): "Inkluderende arbeidslivsvirkosomheter – plass til alle?," I *ECON-rapport* 047/2003. Oslo: ECON Analyse.

ECON (2005): "16 IA-virkosomheter to år etter - utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet." I *ECON-rapport* 2005-051. Oslo: ECON Analyse.

Evaluering av IA-avtalen (2005): *Evaluering av IA-avtalen 2005 - rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe*. Hentet 30.04.2009 fra <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hdk/2006/0011/ddd/pdfv/270735-evaluering2005endelig-korrekturlest28nov.pdf>

Falkenberg, G. (2006): *Verdier og sosiale normer i store norske virksomheter. Viktige kulturbærere eller fordekt PR?* Fafos Rådsprogram 2006-2008, Fafo-notat 2006: 08, Oslo: Fafo.

FFO (2009):

a) *Om FFO*. Hentet 19.03.2009 fra <http://www.ffo.no/no/Om-FFO/>

b) *Ny lov skal rive barrierene*. Hentet 27.02.2009 fra

<http://www.ffo.no/no/Sidemeny/Aktuelt/Rettigheter/Diskriminering/Ny-lov-skal-rive-barrierene/>

Fløtten, Tone, Arne Grønningsæter, Jon M. Hippe og Johan Christensen (2007) "Den reformerte velferdsstaten – en ny samfunnskontrakt." I Jon Erik Dølvik, Tone Fløtten, Gudmund Hernes og Jon M. Hippe (red.): *Hamskifte: den norske modellen i endring*, side 69-98. Oslo: Gyldendal akademisk.

Fog, Jette (2004): *Med samtalen som utgangspunkt: det kvalitative forskningsinterview*. København : Akademisk Forlag.

Geertz, Clifford (1973): "Thick Descriptions: Toward an Interpretive Theory of Culture" I Clifford Geertz (red.): *The interpretation of cultures: Selected essays*, side 3-30. New York: Basic Books.

Halvorsen, Knut (2005): *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hammer, Torild (2007): *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv i praksis*. NOVA-rapport 14/07, Oslo: NOVA.

Hatland, Aksel, Stein Kuhnle & Tor Inge Romøren (1994): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Ad notam Gyldendal.

Holt, Helle (1999): "En moderne virksomhed og det sociale ansvar - en case-analyse". Arbejdspapir desember 1999. København: Socialforskningsinstituttet.

Høj Anvik, Cecilie, Terje Olsen, Lise Lien, Merethe Sollund og Thomas A. Hansen (2007): *Kunnskapsstatus for IA-avtalens delmål 2: Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne*. NF-rapport nr. 11/2007.

Intensjonsavtale (2009): *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009*. Hentet 29.04.2009 fra <http://www.nav.no/1073747561.cms>

Kitzinger, Jenny (1995): "Qualitative Research: Introducing focus groups", I *British Medical Journal* 311: 299-302.

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: AdNotam Gyldendal.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

LO (2009): *LOs handlingsprogram. Fagbevegelsens utfordringer*. Hentet 15.05.2009 fra <http://www.lo.no/u/Om-LO/LO-mener1/LOs-handlingprogram/01-Fagbevegelsens-utfordringer/>

Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering: An actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.

Midtsundstad, Tove (2005): "Virksomhetenes sosiale ansvar." I Hege Torp (red.): *Nytt arbeidsliv – medvirkning, inkludering og belønning*, side 154-171. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Midtsundstad, Tove (2008): "Virksomheten som politisk aktør." *Tidsskrift for Velferdsforskning*, Nr. 1, s. 17-33.

Morgan, David L. (1988): *Focus groups as qualitative research*. California: Sage Publications.

Morland, Berit (2003): "Kan et inkluderende arbeidsliv redusere sykefraværet?" I Birgitte Gjestvang og Bente Riise (red.): *Arbeidsmiljø og psykisk helse – mestring og ledelse*, side 22. Hefte utgitt av Rådet for psykisk helse.

NAV (2009):

- a) *Om IA-avtalen*. Hentet 20.04.2009 fra <http://www.nav.no/1073747561.cms>
- b) *IA-plass – noe for deg?* Hentet 03.06.2009 fra <http://www.nav.no/805363205.cms>
- c) *Hva er IA?* Hentet 20.04.2009 fra <http://www.nav.no/page?id=307>

Niskanen, William A.(1973): *Bureaucracy: Servant or master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs.

Nordhaug, Odd (2004): "Kompetanseledelse i norsk arbeidsliv". I Odd Nordhaug (red.): *Strategisk kompetanseledelse. Teori og praksis*, side 343-362. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 2000: 27: *Sykefravær og uførepensjon. Et inkluderende arbeidsliv*, Sosial- og helsedepartementet.

NOU 2001: 22: *Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmede barrierer*, Sosial- og helsedepartementet.

NOU 2004: 13: *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*, Sosialdepartementet.

Olsen, Torunn S. og Arild Vangstad (2004): *Inkluderende arbeidsliv – for hvem? Del 1: Sysselsetting av arbeidstakere med redusert funksjonsevne sett fra et utvalg av virksomheter*. Kristiansand: Trygdeetatens Arbeidslivssenter i Vest-Agder.

Ose, Solveig Osborg, Anne Mette Bjerkan, Ivar Pettersen, Karl-Gerhard Hem, Arild Johnsen, Jan Lippestad, Bård Paulsen, Tone O. Mo, Per Øystein Saksvik (2009): "Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)". I *SINTEF Rapport A11947*.

Paulsen, Kari og Ida Frisak Ringnes (2006): "IA-avtalen videreføres. Sammen om å løse viktige problemer". I *Arbeid, velferd og samfunn 2006*, side 54-63. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Regjeringen (2009):

a) *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 2006-2009*. Hentet 27.03.2009 fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/velferdspolitik/inkluderende_arbeidsliv/Intensjonsavtale_om_et_mer_inkluderende_.html?id=85829

b) *NAV-reformen*. Hentet 13.03.2009 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/velferdspolitik/midtspalte/arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=438734>

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Kunnskapsforlaget.

SSB (2009): *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden. Rapportar 2009/10*. Hentet 26.05.2009 fra http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_funksjonshemmede/

Statens Personalhåndbok (2009): *Kapittel 12.14: Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv*. Hentet 21.05.2009 fra <http://www.sph.dep.no/Statens-Personalhandbok-2009/12VeiledningerMaler/1214---Samarbeidsavtale-om-et-mer-inkluderende-arbeidsliv/>

St.meld. nr.39 (1991-1992): *Attføring og arbeid for yrkeshemmede: sykepengar og uførepensjonsmeldingen*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

St.meld. nr.35 (1994-1995): *Velferdsmeldingen*, Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr.9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*, Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Søndergaard, Jørgen (2004): *Danske virksomheters sociale engagement*. København: Socialforskningsinstituttet.

Telenor (2009): *Telenor Open Mind*. Hentet 16.04.2009 fra <http://www.telenor.no/openmind/>

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedung, Evert (1997): *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Virkemidler for et mer inkluderende arbeidsliv (2009): *Virkemidler for et mer inkluderende arbeidsliv*, NAV. Hentet 20.04.2009 fra <http://www.nav.no/805374618.cms>

Wergeland, Ebba (2003): "Den store hjernevasken". I Ebba Wergeland (red.): *Arbeidsmiljøloven, sykefraværet og sekstimersdagen. Artikler i utvalg* (2006), side 72-87. Oslo: Transit AS.

Winter, Søren (2001): *Implementering og effektivitet*. Åshus: Systime

Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog og Leif Ove Larsen (2002): *Metodebok for mediefag*. Bergen: Fagbokforlaget.

APPENDIKS

Vedlegg 1: Virkemidler for å gi innpass i arbeidslivet

Tilretteleggingsgaranti

Tilretteleggingsgaranti er en ordning for å øke yrkesdeltakelsen for personer med redusert funksjonsevne, og skal sikre arbeidstaker og arbeidsgiver trygghet for at personer med redusert funksjonsevne får nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging. Ordningen er landsdekkende fra 2008.

IA-plass

IA-plass er et tilbud til personer som har et arbeidsforhold, men trenger utprøving hos en annen arbeidsgiver eller personer uten arbeidsforhold som har behov for å prøve ut arbeidsevnen i ordinært arbeid.

Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.

Kvalifiseringsprogram er ment for personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid, forutsatt tett og forpliktende bistand og oppfølging fra det lokale NAV-kontoret. Programmet skal bestå av arbeidsrettede tiltak og kan kombineres med medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet som støtter opp mot personens overgang til arbeid. Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet skal gi rett til kvalifiseringsstønad. Ordningen gjelder fra 1. januar 2008.

Beholde uføreytelsen under hospitering/arbeidsforsøk.

Den som har en uføreytelse kan til enhver tid prøve seg i arbeid. Det er fullt mulig å være i ulønnet hospitering/arbeidsutprøving hos en arbeidsgiver og beholde uføreytelsen. Det må gis melding til NAV Lokalt i forkant. Den som har en uføreytelse kan også benytte mange av NAVs virkemidler for å gi innpass i arbeidslivet.

Yrkesrettet attføring.

Hensikten med yrkesrettet attføring er at du skal skaffe deg arbeid, eller beholde ditt nåværende arbeid gjennom bistand fra NAV.

Attføringsstønad under gjennomføring av tiltak.

Attføringsstønad skal dekke merutgifter som den enkelte deltaker har i tilknytning til gjennomføring av yrkesrettede attføringstiltak herunder merutgifter som personen har i forbindelse med utredning og tiltak (stønad til daglige reiser, barnetilsyn, skolepenger, bøker/undervisnings-materiell og boutgifter) eller i forbindelse med nytt arbeid etter avsluttet attføring (stønad til flytting).

Attføringsstønad under arbeidstrening.

Dette innebærer at arbeidsgiveren kan få dekket utgifter i forbindelse med at personer gjennomgår attføring i form av arbeidstrening eller opplæring i en godkjent arbeidstreningssjans. Det forutsettes at arbeidsgiver faktisk har ekstra utgifter og at det foregår en reell arbeidstrening eller opplæring. Stønnen under arbeidstrening gis etter fast sats.

Fadder/praktisk hjelp.

Attføringsstønad kan også dekke utgifter til fadder eller praktisk hjelp i forbindelse med gjennomføring av yrkesrettet attføringstiltak. Med fadder menes en person som skal veilede, hjelpe og ha sosialt ansvar for attføringssøkeren med hensyn til den praktiske gjennomføringen av attføringstiltaket.

Hjelpemidler og ombygging av maskiner på arbeidsplass.

Stønad til tiltak som er nødvendig og hensiktsmessig for at en arbeidssøker eller arbeidstaker skal kunne fortsette eller begynne i et arbeidsforhold. Stønad kan gis for tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen gjennom hjelpemidler og ombygging av maskiner.

Opplæring

Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøtning av arbeidstakere som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Opplæring gis som arbeidsmarkedskurs organisert i samarbeid med NAV. Personer med nedsatt arbeidsevne kan i tillegg tilbys ordinær utdanning dersom NAV vurderer det som nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid.

Arbeid med bistand.

Arbeid med bistand er et tiltak som skal hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne til å få eller beholde arbeid. Tiltaket kan blant annet gis i form av kartlegging av kompetanse, bistand til å finne egnet arbeidsplass, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Det kan også gis som opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter samt råd og veiledning til arbeidsgiver.

Arbeidspraksis.

Tiltaket skal gi tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging av den enkelte deltaker. Tiltaket skal bidra til å prøve ut den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet og bidra til å styrke deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning. Arbeidspraksis kan foregå både i ordinær virksomhet eller i skjermet virksomhet.

Bedriftsintern opplæring.

Målet med tiltaket er å bidra til å motvirke utstøtning fra arbeidslivet ved større omstillinger, opprettholde og styrke kompetansen til ansatte i bedrifter som har omstillings- eller strukturproblemer som er særlig alvorlige for arbeidsmarkedet, eller rekruttere til ledige stillinger som det er vanskelig å besette.

Midlertidig sysselsettingstiltak.

Midlertidig sysselsettingstiltak skal gi arbeidserfaring til personer som står i fare for å bli varig utestengt fra arbeidslivet eller som har problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet.

Avklaring.

Avklaringstiltaket skal gi veiledning, systematisk kartlegging og utprøving av den enkeltes arbeidsevne. Dette for å kartlegge eventuelle behov for kvalifisering eller andre tiltak som kan bidra til at vedkommende kan komme i arbeid.

Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift.

Tiltak i arbeidsmarkedsbedrift gir tilbud om tilrettelagt opplæring og arbeidstrening, samt mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet. Tiltaket gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer. Målet er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Lønnstilskudd.

Lønnstilskudd skal bidra til at utsatte grupper arbeidssøkere ansettes på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Det gis et tidsbegrenset lønnstilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer på ordinære lønns og arbeidsvilkår med sikte på et varig arbeidsforhold. Det finnes et kortvarig lønnstilskudd med en varighet på inntil 1 år, og et lønnstilskudd av lengre varighet, på inntil 3 år for personer med nedsatt arbeidsevne.

Tilskudd til teknisk tilrettelegging/anskaffelse av utstyr.

Det kan gis tilskudd til dekning av utgifter til utstyr som er nødvendig for at en person skal kunne gjennomføre tiltaket, ut i fra sin funksjonsevne. Tilskuddet inkluderer nødvendig opplæring i bruk av utstyret. Tilskuddet gis etter regning opptil en maksimalsats som er fastsatt av departementet.

Tidsubestemt lønnstilskudd.

Tiltaket har som formål å forebygge uførepensjonering og øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. Deltaker skal ansettes på ordinære arbeids- og lønnsvilkår.

Målgruppen er personer i og utenfor arbeidslivet som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne og hvor alternativet kan være overgang til uførepensjon. Målgruppen kan i tillegg omfatte personer som er innvilget gradert eller full uførepensjon. Tilskuddet til arbeidsgiver gis i en tidsubestemt periode.

Transport til arbeid og utdanningsreiser.

Det kan ytes støtte til personer som på grunn av langvarig funksjonshemming (minst ett år) ikke kan benytte offentlige kommunikasjonsmidler. Disse kan få dekket utgifter til transport til/fra arbeid/skole til samme pris som en bussbillett. Arbeids- og utdanningsreiser er en forsøksordning, og stønad gis for opptil ett år om gangen.

Funksjonsassistanse.

Ordningen skal gjøre det lettere for personer med sterk fysisk funksjonsnedsettelse å kunne være i arbeid. Assistenten kan gjøre ulike praktiske oppgaver, for eksempel hjelpe med kopiering, av og på med ytterklær, ved toalettbesøk, i lunsjen, ved forretningsreise osv.

Lese- og sekretærhjelp.

Blinde og svaksynte kan ha rett til lese- og sekretærhjelp hvis det bidrar til å kunne gjennomføre utdanning, opplæring eller arbeidstrening med sikte på å skaffe arbeid eller beholde arbeidet.

Tolk på arbeidsplass.

Nødvendig tolkehjelp til hørselshemmede/døve og døvblinde gis dersom det medfører at vedkommende kan være i arbeid. Det gjelder ingen tidsbegrensning og utgiftene dekkes direkte til tolk etter regning dersom tolken ikke er ansatt i NAV. Tolk kan ansettes i bedriften.

(Virkemidler for et mer inkluderende arbeidsliv 2009)

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguide: Fokusgruppe parter i IA-avtalen

Generelt om bakgrunnen for avtalen

Hvilken rolle hadde denne partneren i forkant av IA-avtalen?

Hva er det viktigste formålet med avtalen for de?

Implementering

Hvordan har dere implementert avtalen?

Hvordan har dere arbeidet i deres sektor for å:

- Informere om avtalen
- Avtalens innhold
- Virkemidler

Det har skjedd mye med avtalen siden oppstarten. Hva mener dere er de viktigste endringene?

Erfaring

Hva er deres erfaring med IA-avtalen generelt?

Hva mener dere om virkemidlene som er tilgjengelig gjennom avtalen?

Er det noen virkemidler dere arbeider for å få med i IA-avtalen nå?

Hva har dere som partner oppnådd?

Fremtid

Hva tror dere om fremtiden til avtalen?

Hvilken vei bør utviklingen gå for at arbeidslivet skal være inkluderende?

Hva kan gjøres bedre?

Avslutning

Hva er det aller beste med IA-avtalen?

Hva er ikke så bra?

Intervjuguide: Ledelse i virksomhetene

Om virksomheten (forberedt intervjuer!)

Antall ansatte, hva de driver med, hva er produksjonsprosessen, spør om noe du har blitt nysgjerrig på når du leste om virksomheten og gjorde i bakgrunnssøk.

I) Om bakgrunnen for å inngå IA-avtale

- Når ble virksomheten IA-virksomhet?
- Hvorfor valgte dere å bli IA-virksomhet? (krav fra ansatte/pga høyt sykefravær/HMS/annet?)
- Hva håpet dere å oppnå? (intensjon)
- Ble beslutningen om å bli IA-bedrift/virksomhet tatt fra toppledelsen eller som et samlet initiativ fra alle i virksomheten (medvirkning)?
- Er det gitt noen generell opplæring av ansatte i forhold til innholdet i IA-avtalen?
- Har enkelte stillingers innhold blitt vesentlig endret som en konsekvens av IA-avtalen?
- Har det blitt opprettet helt nye stillinger (OU)?
- Hva har det betydd for virksomheten at dere ble en IA-virksomhet?

II) Implementering

- Hvordan har dere arbeidet med avtalen internt i virksomheten?
- Hvordan informerte dere virksomheten om avtalen? (kurs, seminar, annet)
- Hvordan arbeider dere med å spre kunnskap om for eksempel virkemidler internt?

III) Sykefravær

- Hvordan er sykefraværet i virksomheten?

(høyt/lavt, hvordan vet de dette? hvem sammenlikner de seg med og hvordan gjøres sammenlikningen, bruker de offentlig sykefraværstatistikk?)

- b) Er det mye/lite korttidsfravær, langtidsfravær eller begge deler?
- c) Har dere stort fokus på sykefravær?
- d) Hvordan arbeider virksomheten evt. med å redusere sykefraværet?
- e) Hva betyr sykefravær for deres virksomhet? (konsekvenser for produksjon etc.)
- f) Hvem skaffer vikarer?
- g) Er det vanskelig å skaffe vikarer? Tiltak?
- h) Har du inntrykk av at folk går folk på jobb selv om de er syk i din virksomhet? (kultur)
- i) Har virksomheten etablert etterprøvbare aktivitetsmål for sykefraværutviklingen?
- j) Er disse målene en integrert del av et godt og målrettet arbeidsmiljøarbeid/HMS arbeid?
- k) Har det vært noen endring i sykefraværutviklingen etter at dere inngikk IA-avtale?
- l) Hva tror du er årsaken til denne utviklingen?

IV) Oppfølging av sykmeldte

- a) Hvem har ansvaret for å følge opp sykmeldte i virksomheten?
- b) Har det vært gjennomført opplæring i forbindelse med oppfølging av sykmeldte? (Vet de som skal følge opp hvordan de skal gjøre det?)
- c) Har virksomheten utarbeidet gode oppfølgingsplaner som iverksettes innen 6 uker fra sykmeldingens start?
- d) Gjøres dette i så fall helt rutinemessig?
- e) Har virksomheten noe samarbeid med fastlegen i forbindelse med oppfølging av sykmeldte?
- f) Hvordan fungerer dette samarbeidet?
- g) Har virksomheten satt i gang aktivitetsorienterte tiltak i sykmeldingsperioden? Hvilke?
- h) Bidrar disse tiltakene til mer forpliktende oppfølging og tydeliggjøring av ansvar?
- i) Er det etablert rapporteringssystem for oppfølgingsarbeidet i virksomhetene?
- j) Generelt: Hvilken erfaring har dere med oppfølging av sykmeldte?

V) Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne

- a) Hvordan tolker dere begrepet "redusert funksjonsevne" i IA-avtalen?
- b) Hvilket forhold har virksomheten til arbeidstakere som får redusert funksjonsevne? (beholde)
- c) Hvilket forhold har virksomheten til arbeidssøkere med redusert funksjonsevne? (rekruttere)
- d) Har virksomheten etablert aktivitetsmål for arbeidet med å forebygge overgang til uføreytelser for arbeidstakere med redusert funksjonsevne?
- e) Hvordan mener dere at IA-avtalen ivaretar arbeidstakere/arbeidssøkere med redusert funksjonsevne?

Å øke den gjennomsnittlige avgangsalderen

- f) Generelt: Hvordan arbeider virksomheten med seniorpolitikk?
- g) Har dere mange seniorer? (Over 60 år)
- h) Hvordan arbeider virksomheten med livsfaseperspektivet i det daglige helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet og i personalpolitikken?
- i) Har virksomheten et livsfaseperspektiv som skal inngå i det daglige helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet og i personalpolitikken?
- j) Har virksomheten gjort noe for å utsette avgang til frivillige pensjonsordninger? (AFP)
- k) Har virksomheten eventuelt satt noen aktivitetsmål?
- l) Hvordan har måloppnåelse, oppfølging av målsettingen vært?
- m) Har virksomheten vært gjennom omstillingsprosesser? Hvilke?
- n) Hva skjer/skjedde med seniorer i omstillingsprosesser?
- o) Er seniorer spesielt utsatt i omstillingsprosesser?
- p) Hva mener du skal til på virksomhetsnivå for å oppnå insentiver for å utsette avgang til frivillige pensjonsordninger?
- q) Hva gjør virksomheten i forhold til å forhindre tidlig avgang i omstillingsprosesser?
- r) Har det at tiltaket med seniorsats i arbeidsgiveravgiften er fjernet hatt betydning for virksomhetens seniortiltak?

VI) Virkemidler

- a) Har du kjennskap til virkemidlene i IA-avtalen?
- b) Er virkemidlene godt kjent blant de ansatte?
- c) Kan du si litt om hvilke virkemidler som brukes i virksomheten?
Tilretteleggingstilskudd, lønnstilskudd for yrkeshemmede, lønnssubsidium ved re-aktivisering av uførepensjonister, uførepensjonist som lønnstilskudd, kjøp av hjelpemidler, aktiv og gradert sykmelding, kombinasjon lønn / trygd, kjøp av helsetjenester, reisetilskudd, funksjonsassistent, arbeidstrenings- og opplæringsordninger gjennom NAV, Arbeid med bistand, arbeidspraksis m.m, utvidet egenmelding, honorar til BHT. Ta med brosjyre.

- d) Hvordan har selve bruken vært? Erfaring med benyttede/aktuelle virkemidler.
- e) Hvordan har disse virkemidlene fungert?
- f) Kunne andre virkemidler vært effektive? (Hvilke?, hvorfor?)

VII) IA-plasser

- a) Har dere IA-plasser? (opplæring og arbeidstreningsplasser)
- b) Om ikke, hvorfor har dere ikke IA-plasser?
- c) Om ikke, har dere diskutert dette? Resultat?
- d) Om har, hvordan fungerer dette?
- e) Samarbeider virksomheten med NAV i forhold til å sette aktivitetsmål i forhold til hvordan de sammen kan stille sin IA-kompetanse og sine muligheter til disposisjon for "IA-plasser" (opplæring og arbeidstreningsplasser) for personer som ikke har et arbeidsforhold?
- f) Om har, får dere den nødvendige opplæringen/bistanden dere trenger?
- g) Har noen av de ansatte uttrykt en negativ holdning til IA-avtalen? (ekstraarbeid for noen, ført til lavere inntjening/ lavere servicegrad)
- h) Har det sosiale miljøet blitt endret på noe vis ved at det er etablert IA-plasser? (positiv, negativ, mobbing etc).

VIII) Samarbeid

- a) Hvordan fungerer samarbeidet om IA internt i virksomheten
- b) Hvordan fungerer samarbeidet om IA mellom virksomheten og myndighetene
- c) Hvordan samarbeider dere med bransjeorganisasjonen?
- d) Hvordan samarbeider dere med fagforeningene?
- e) Hvordan samarbeider dere med etatene (NAV, ATIL, BHT)

Spesielt fokus på arbeidslivssentrene og kontaktpersonen deres:

- f) Er den kontaktpersonen dere har fått ved ALS riktig for virksomheten (kompetanse, holdninger, kunnskap)
- g) Har dere ofte kontakt? Hvem i virksomheten har denne kontakten?
- h) Er det lett å få tak i vedkommende om du ringer?
- i) Hva etterspør du når du tar kontakt?
- j) Får dere den nødvendige informasjonen/hjelpen fra kontaktpersonene?
- k) Kontakter de deg ofte?
- l) Vil du si at dere har et godt og nært samarbeid?
- m) Får dere til det dere blir enige om?

Intervjuguide: Representanter for de ansatte

Om virksomheten (forberedt intervjuer!)

Antall ansatte, hva de driver med, hva er produksjonsprosessen, spør om noe du har blitt nysgjerrig på når du leste om virksomheten og gjorde bakgrunnssøk.

I) Avtalen ble inngått

- a) Når ble virksomheten IA-virksomhet?
- b) Hva var motivet med å bli IA-virksomhet? (krav fra ansatte/pga høyt sykefravær/HMS/annet?)
- c) Hva håpet dere å oppnå? (intensjon)
- d) Ble beslutningen om å bli IA-bedrift/virksomhet tatt fra toppledelsen eller som et samlet initiativ fra alle i virksomheten (medvirkning)?
- e) Er det gitt noen generell opplæring av ansatte i forhold til innholdet i IA-avtalen?
- f) Har enkelte stillingers innhold blitt vesentlig endret som en konsekvens av IA-avtalen
- g) Har det blitt opprettet helt nye stillinger (OU)?
- h) Hva har det betydd for virksomheten at dere ble en IA-virksomhet?
- i) Hva synes du om avtalen?

II) Kunnskap og engasjement om IA-avtalen

- a) Er de ansatte sterkt involvert i IA-avtalen?
- b) Hvordan/hvorfor ikke?
- c) Er det noe engasjement rundt IA-avtalen blant de ansatte?
- d) Hvordan/hvorfor ikke?
- e) Hvem har best kompetanse om IA-avtalen i virksomheten? Hvem blir spurt?
- f) Har du inntrykk av at lederne kjenner godt innholdet i IA-avtalen?

I) **Implementering**

- a) Hvordan har dere arbeidet med avtalen internt i virksomheten?
- b) Hvordan har virksomheten arbeidet med å spre kunnskap om for eksempel virkemidler internt?
- c) Er avtalen godt nok kjent blant de ansatte? Kunne mer vært gjort? Hva?
- d) Er IA-avtalen en integrert del av HMS arbeidet? Hvordan, hva mangler, mulig i fremtiden m.m.

II) **Generelt om erfaringer med IA-avtalen**

- a) Er det noe som har endret seg etter at dere ble IA-virksomhet?
- b) Har det stor betydning for de ansatte at dere er IA-virksomhet? Hvem betyr det mest/minst for?
- c) Hva er de typiske situasjonene det blir vist til at dere er en IA-virksomhet?
- d) Hva er den generelle holdningen til IA-avtalen blant de ansatte?
- e) Snakker de ansatte mye seg i mellom om IA-avtalen?
- f) Har de ansatte god kunnskap om IA-avtalen? Hvorfor, hvorfor ikke.
- g) Har noen av de ansatte uttrykt en negativ holdning til IA-avtalen?

IX) **Sykefravær**

- a) Hvordan synes du nivået på sykefraværet er i virksomheten?
- b) Hvorfor blir folk syke? Har det noe med arbeidet å gjøre eller er det stort sett andre forhold?
- c) Er det typisk noen sykdomstilfeller/diagnoser som går igjen?
- d) Er det stort fokus på sykefravær blant de ansatte? Evt. hvordan fokus?
- e) Er det stort fokus i ledelsen på sykefravær og utvikling?
- f) Hvordan arbeider virksomheten evt. med å redusere sykefraværet?
- g) Hva betyr det for de andre ansatte når noen blir borte fra jobb? (produksjon, merarbeid osv)
- h) Blir det alltid satt inn vikarer? (når og når ikke, kun ved lengre fravær?)
- i) Hvem skaffer vikarer?
- j) Er det vanskelig å skaffe vikarer?
- k) Om vanskelig, kunne andre tiltak vært iverksatt for å skaffe vikarer?
- l) Har du inntrykk av at folk går folk på jobb selv om de er syke i din virksomhet? (kultur)
- m) Er det slik at det forventes at man kommer på jobb uansett hvordan man føler seg eller er det stor aksept for sykefravær?
- n) Har virksomheten etablert etterprøvbare aktivitetsmål for sykefraværsutviklingen?
- o) Er disse målene en integrert del av et godt og målrettet arbeidsmiljøarbeid/HMS arbeid?
- p) Hva gjør de ansatte for å bidra til redusert sykefravær? (Generelle arbeidsmiljøtiltak, annet?)
- q) Har du opplevd at noen har presset seg unødig hardt for å stille på jobb etter at dere inngikk IA-avtale?
- r) Hvilke konsekvenser har dette i så fall fått?
- s) Har du gode forslag til hva som kunne redusert fraværet i deres virksomhet?
- t) Er det vanlig med frivillig ulønnet overtidsarbeid i virksomheten?
- u) Er det slik at ansatte som kommer sent og går tidlig blir uglesett?
- v) Har det vært noen endring i sykefraværsutviklingen etter at dere inngikk IA-avtale?
- w) Hva tror du er årsaken til denne utviklingen?

Oppfølging av sykmeldte

- a) Hvem har ansvaret for å følge opp sykmeldte i virksomheten?
- b) Er dette riktig person?
- c) Hvordan foregår oppfølgingen? (ringer, besøker, mailer etc)
- d) Har vedkommende nok kunnskap om hvordan oppfølgingsarbeidet skal gjennomføres? (opplæring gitt?)
- e) Når skjer oppfølgingen? Hvor lenge har de vært syke før de blir fulgt opp?
- f) Er dette et passende tidspunkt eller burde de vært fulgt opp raskere / senere?
- g) Skjer oppfølgingen rutinemessig? Er dette likt for alle eller følges noen bedre opp enn andre?
- h) Burde sykmeldte blitt fulgt opp tettere? Hvor ofte tar virksomheten kontakt?
- i) Hvordan opplever de ansatte oppfølgingen av sykmeldte? (forskjeller mellom grupper ansatte?)
- j) Kunne oppfølgingen av sykmeldte vært gjort på en bedre måte? Opplevelse av oppfølgingen, grupper som følges dårligere/bedre opp enn andre (hvordan)?
- k) Hjelper oppfølging ved at folk kommer raskere tilbake til jobb?
- l) Er fastlegen involvert i oppfølgingen på noen måte?
- m) Hvordan fungerer i så fall dette (fastlegens involvering)?
- n) Setter virksomheten typisk i gang noen tiltak for å aktivisere sykmeldte? Hvilke, når skjer det i så fall?
- o) Hvem har i så fall ansvaret for denne aktiviseringen?
- p) Vet du om det er etablert rapporteringssystem for oppfølgingsarbeidet i virksomhetene?
- q) Generelt: Hvilken erfaring har dere med oppfølging av sykmeldte?

Press på ansatte

- r) Kan det være at presset på å redusere sykefravær i virksomheten fører til at ansatte opplever press fra arbeidsgiver?
- s) Hva kan eventuelt konsekvensene av dette bli? (kommer senere tilbake eller at de kommer tilbake før de er friske nok (sykenærsvær)
- t) Tror du sykefraværskonsentrasjonen noe å si i forhold til rekruttering?
*Er det noen som ikke ansettes som ville blitt ansatt uten dette fokuset? (Funksjonshemmede?, andre marginale arbeidstakere).

X) Rekruttere og beholde personer med redusert funksjonsevne

- a) Hva legger du i begrepet redusert funksjonsevne?
- b) Hva gjør virksomheten for å beholde ansatte som får redusert funksjonsevne?
- c) Hva gjør virksomheten i forhold til arbeidssøkere med redusert funksjonsevne?
- d) Har virksomheten noe uttalt politikk i forhold til disse gruppene?
- e) Hvordan mener dere at IA-avtalen ivaretar arbeidstakere/arbeidssøkere med redusert funksjonsevne?

Nærmere om tilpasning og holdninger

- f) Hva slags praktiske muligheter har man for å tilby jobber med reduserte funksjonskrav?
- g) Er disse jobbene svært ulike det som er kjernevirksomheten i bedriften?
- h) Blir folk i slike funksjoner oppfattet som et problem av de andre?
- i) Eller blir de oppfattet som personer med privilegier?
- j) Er de et problem for de ansatte eller vurderes de som en viktig ressurs?
- k) Vil et innslag av folk med tilpassede arbeidsplasser oppleves som et produktivtetsproblem?
- l) Dersom noen kommer tilbake på jobb uten 100 % arbeidskapasitet, er det ulike krav knyttet til vedkommende i forhold til de andre ansatte?
- m) Om ja, hvordan reageres det på dette blant de andre ansatte? Får de støtte blant kolleger?
- n) Er det slik at den som har redusert arbeidsevne i stor grad påvirker hvilke oppgaver han/hun skal gjøre?

XI) Virkemidler

- a) Har du kjennskap til virkemidlene i IA-avtalen?
- b) Er virkemidlene godt kjent blant de ansatte?
- c) Kan du si litt om hvilke virkemidler som brukes i virksomheten?
Tilretteleggingstilskudd, lønnstilskudd for yrkeshemmede, lønnssubsidium ved re-aktivisering av uførepensjonister, uførepensjonist som lønnstilskudd, kjøp av hjelpemidler, aktiv og gradert sykmelding, kombinasjon lønn / trygd, kjøp av helsetjenester, reisetilskudd, funksjonsassistent, arbeidstrenings- og opplæringsordninger gjennom NAV, Arbeid med bistand, arbeidspraksis m.m, utvidet egenmelding, honorar til BHT. Ta med brosjyre.
- d) Hvordan har selve bruken vært? Erfaring med benyttede/aktuelle virkemidler.
- e) Hvordan har disse virkemidlene fungert?
- f) Kunne andre virkemidler vært effektive? (Hvilke?, hvorfor?) Noe du savner i det daglige arbeidet?

XII) IA-plasser

- a) Har dere IA-plasser? (opplæring og arbeidstreningsplasser)
- b) Om ikke, hvorfor har dere ikke IA-plasser?
- c) Om ikke, har de ansatte vært med å diskutere dette? Resultat?
- d) Om ja, hvordan fungerer dette?
- e) Samarbeider virksomheten med NAV i forhold til å sette aktivitetsmål i forhold til hvordan de sammen kan stille sin IA-kompetanse og sine muligheter til disposisjon for "IA-plasser" (opplæring og arbeidstreningsplasser) for personer som ikke har et arbeidsforhold?
- f) Har det sosiale miljøet blitt endret på noe vis ved at det er etablert IA-plasser? (positiv, negativ, mobbing etc).

XIII) Samarbeid

- a) Hvordan fungerer samarbeidet om IA internt i virksomheten
- b) Hvordan fungerer samarbeidet om IA mellom virksomheten og myndighetene, er de ansatte involvert? Om ja, hvordan. Om ikke, hvorfor ikke? Burde de vært det?
- c) Hvordan samarbeider dere med bransjeorganisasjonen? Er de ansatte involvert? Om ja, hvordan. Om ikke, hvorfor ikke? Burde de vært det?
- d) Hvordan samarbeider dere med fagforeningene? Er de ansatte involvert? Om ja, hvordan. Om ikke, hvorfor ikke? Burde de vært det?
- e) Hvordan samarbeider dere med etatene (NAV, ATIL, BHT)? Er de ansatte involvert? Om ja, hvordan. Om ikke, hvorfor ikke? Burde de vært det?

Intervjuguide: Fokusgruppeintervjuer Arbeidslivssenter (ALS)

Situasjon

Hvorfor er andelen som er ansatt i deres fylke den den er? For eksempel lav i Oslo og M&R (varierer fra 49 til 63 %).

Hvordan har dere arbeidet med å få flere IA-avtaler?

Samarbeid

Samarbeidet mellom den enkelte virksomhet og ALS

Hvor hyppig er kontakten, hvem tar kontakt, er kontaktpersonene IA-eksperter?

Samarbeidet mellom sentrale aktører i myndigheter og etater

Det tverrfaglige samarbeidet med IA-avtalen

Hvordan samarbeider dere med Arbeidstilsynet?

Hvordan samarbeider dere med de ulike bedriftshelsetjenestene?

Hvordan samarbeider dere med andre deler av NAV?

Hvordan samarbeider dere med hjelpemiddelsentralen?

Hvordan samarbeider dere med fastleger? Hvordan konkret?

Samarbeider dere med andre?

Oppfølging av sykmeldte

Hvordan arbeider dere med oppfølging av sykmeldte?

- I forhold til virksomhetene?

- I forhold til enkeltpersoner?

Hjelper dere virksomhetene med å utarbeide rutiner oppfølging?

Hva oppnår dere med oppfølgingsarbeidet?

Hva kunne vært gjort annerledes for bedre effekt?

Tror dere ansatte presses for hardt til å gå på jobb selv om de er syke?

Har alle virksomheter IA-rådgiver ved arbeidslivssentrene?

Hvordan fungerer dette?

Hva gjør rådgiverne/kontaktpersonene konkret?

Tar virksomhetene ofte kontakt med andre enn sin kontakt?

Hva er de typiske tilfellene virksomhetene tar kontakt med dere for?

Tror dere ansatte opplever press til å gå på jobb selv om de er syke?

IA-plasser

Hva er erfaringen med IA-plasser så langt?

Hvor mange plasser finnes det nå? Hvilke bransjer/næringer er overrepresentert?

Samarbeid

Bistår ALS i forhold til samarbeidet mellom virksomhetene og andre offentlige etater? (koblinger, viderehenvisning til andre etater etc).

Hvordan bistår ALS i forhold til virkemidlene i IA-avtalen?

Hvordan foregår dette?

IA – betydning for hvem?

Hvem tror dere har hatt mest nytte av IA-avtalen? (Grupper/situasjoner)

Hvem virker ikke IA-avtalen for? Hvorfor/hvorfor ikke?

Vedlegg 3: Oversikt over det kvalitative datamaterialet

NAV Arbeidslivssenter

NAV Arbeidslivssenter Vest	1 fokusintervju + 1 enkeltint.
NAV Arbeidslivssenter Nord	3 fokusintervju + 1 enkeltint.
NAV Arbeidslivssenter Midt	1 fokusintervju
NAV Arbeidslivssenter Øst	1 fokusintervju

Partene

AID	Fokus
FAD	Fokus
HSH	Fokus
NHO	Fokus
KS	Fokus
Spekter	Fokus
LO	2 enkeltintervju
UNIO	Fokus
YS	Fokus
Akademikerne	Fokus

IA-virksomheter

Industrivirksomhet	HR-leder, BHT-sykepleier, IA-koordinator, prosessleder, tillitsvalgt (5 enkeltintervju)	Industri og bergverksdrift
Entreprenørvirksomheten	1 fokusintervju ledere, 1 enkeltintervju ansattrepresentant	Bygg- og anleggsvirksomhet
Privatsykehuset	Sykemeldt, tillitsvalgt, personalansvar, avdelingsleder (4 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Bo- og behandlingssenter	Leder, mellomleder, ansattrepres. (3 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Engrosvirksomheten	Leder, mellomleder, ansattrepres. (3 enkeltintervju)	Varehandel m.v.
Transportvirksomheten	HR-konsulent, hovedverneombud (2 enkeltintervju)	Transport og kommunikasjon
Fylkesmannen en	Administrasjonssjef, seksjonsleder, sykemeldt, verneombud (4 enkeltintervju)	Offentlig administrasjon
Universitetssykehuset	Sykemeldt, tillitsvalgt, avdelingsleder, bedriftslege (4 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Sykehuset	HMS-sjef, mellomleder og tillitsvalgt (3 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Ungdomsskolen	1 enkeltintervju leder	Undervisning
Departementet	Ikke benyttet i analysen	Offentlig administrasjon
Hjemmetjenesten	Leder, mellomleder, ansattrepres. (3 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Videregående skole	Ansattrepres., tillitsvalgt,	Undervisning

	avdelingsleder (3 enkeltintervju)	
Sykehjemmet (Vestlandet)	Leder, avdelingsleder, tillitsvalgt, personalsjef (4 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Sykehjemmet (Østlandet)	Sykemeldt, verneombud, leder (3 enkeltintervju)	Helse og sosiale tjenester
Internasjonal industrivirksomhet	Avdelingsleder, HMS-sjef (2 enkeltintervju)	Industri og bergverksdrift

Annet

FFO	1 enkeltintervju med representant for FFO
NAV Lokalt	Informasjonsintervju med tiltakskordinator
NAV Arbeidslivssenter	Informasjonsintervju med rådgiver

Vedlegg 4: Oversikt over hvor mange IA-virksomheter som skulle være representert fra de ulike næringene i det kvalitative datamaterialet.

Antall IA-virksomheter:	
Jordbruk, skogbruk og fiske	0
Olje- og gassutvinning	0
Industri og bergverksdrift	2
Kraft- og vannforsyning	0
Bygge og anleggsvirksomhet	1
Varehandel m.v.	1
Hotell- og restaurantvirksomhet	0
Transport og kommunikasjon	1
Finanstjenester	0
Forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift	1
Offentlig administrasjon	2
Undervisning	2
Helse og sosiale tjenester	6
<u>Andre sosiale og pers. tjenester</u>	<u>0</u>
Antall virksomheter	16