



inkluderende arbeidsliv

IA-avtalen 2014-2018

—

Underveisvurdering

Rapport fra Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen

November 2016



Innhold

1	Innledning – bakgrunn og anbefalinger	3
2	IA-avtalens bakgrunn og utvikling.....	6
3	Resultater for målene i IA-avtalen	8
3.1	IA-avtalens overordnede mål.....	9
3.2	Delmål 1 – Reduksjon i sykefraværet.....	10
3.3	Delmål 2 – Hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne	11
3.4	Delmål 3 – Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med tolv måneder	13
4	Nye grep og tiltak i inneværende IA-avtale	14
4.1	Økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet.....	15
4.1.1	Endringer i regelverk og tilskudd	16
4.1.2	Det praktiske forebyggings- og tilretteleggingsarbeidet.....	17
4.2	Økt fokus på å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.....	18
4.2.1	Myndighetenes arbeid med virkemidler og tiltak	18
4.2.2	Arbeidet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.....	20
4.3	Satsing på kunnskapsutvikling om IA-arbeidet.....	22
4.3.1	IA-kunnskapsutviklingsprosjekter	24
5	IA-avtalen i et bredere perspektiv	25
5.1	IA-avtalen på ulike plan og i de ulike virksomhetene	25
5.2	Utenfrablikk på IA-avtalen.....	27
6	Oppfølgingsgruppens vurderinger og anbefalinger.....	28
6.1	Oppfølging av målet om forebyggende arbeidsmiljøarbeid	29
6.2	Oppfølging av målet om å inkludere flere unge med nedsatt funksjonsevne.....	30
6.3	Delmål 3 – Utvikling og faktorer som påvirker denne utviklingen.....	31
6.4	Oppfølging av satsing på kunnskapsutvikling om IA-arbeidet	32
6.5	Organisering og samarbeid om IA-avtalen.....	33

1 Innledning – bakgrunn og anbefalinger

I henhold til Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) 2014 – 2018, skal IA-partene i samarbeid innen utgangen av 2016 "foreta en underveisvurdering av status med hensyn til måloppnåelse og gjennomføring og oppfølging av avtalte og evaluerte forsøk, herunder status for gjennomføring og evaluering av forsøk med "sykmeldt i jobb".

I dette notatet fremlegger Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen sin "Underveisvurdering" i tråd med ovennevnte. Vurderingen søker særlig å svare på problemstillinger knyttet til resultatutviklingen i IA-målene, og de nye grepene som ble tatt i inneværende avtale:

- Økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet
- Økt fokus på å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet
- Prioritering av ressurser til kunnskapsutvikling

Oppfølgingsgruppen har også i dette arbeidet sett nærmere på IA-avtalen i et bredere perspektiv, dvs. hvordan avtalen og det praktiske samarbeidet fungerer og effekter av samarbeidet om IA-avtalen på samfunnsutvikling og norsk arbeidsliv mer generelt, som samarbeidsformer, holdninger, regelverksutvikling mv.

Av tidsmessige og økonomiske grunner, har det ikke vært aktuelt å lyse ut et samlet forskeropdrag for hele vurderingen. Vurderingen bygger derfor på en sammenstilling og oppsummering av foreliggende evalueringer, rapportering og kunnskap, samt erfaringer og refleksjoner fra partene og myndighetene i IA-samarbeidet. Vi har også fått hjelp fra journalist Stein Aabø til et utenfrablikk på "IA-samarbeidet i et bredere perspektiv"¹.

I tillegg til en vurdering av status så langt i avtaleperioden, peker Oppfølgingsgruppen på utfordringer som bør følges særlig opp i resten av avtaleperioden. Oppfølgingsgruppens vurderinger og anbefalinger legges frem for Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i møte 22. november 2016.

¹ Stein Aabø (2016): IA-avtalen i et bredere perspektiv.

Følgende er Oppfølgingsgruppens viktigste vurderinger og anbefalinger:

- Utviklingen i målene for IA-avtalen i er beskrevet i rapport fra Faggruppen for avtalen². Det fremgår i rapporten at andelen sysselsatte i befolkningen har gått noe ned siden 2008. Siden IA-avtalen ble inngått har seniorene økt sin yrkesdeltakelse, mens sysselsettingsandelen for unge under 30 år har hatt en nedgang. Sykefraværet har vist en jevnt nedadgående trend i årene etter 2009, og har holdt seg om lag uendret siden 2012. Arbeidsmiljøet i Norge vurderes som godt i de fleste internasjonale sammenligninger. Samtidig er det enkelte næringer og yrker der arbeidsmiljø- og helseutfordringene er større enn i andre næringer. Denne kunnskap er et viktig grunnlag for den videre oppfølging av IA-avtalen i perioden.
- Erfaringene fra arbeidet med IA-avtalen, sentralt og lokalt, viser at partsamarbeidet i seg selv har merverdi og bidrar til samfunnsutvikling og til resultater i virksomhetene. Partene mener at samarbeidet om avtalen har bidratt til endring i holdninger og atferd når det gjelder oppfølging av sykmeldte i norsk arbeidsliv. ”IA” har blitt et allment kjent begrep og et varemerke og er satt på dagsorden i den offentlige debatten. Samtidig er det på flere områder et potensiale og behov for bedre oppfølging. Merverdien av trepartssamarbeidet bør ligge til grunn i den videre oppfølgingen av IA-avtalen 2014-2018.
- Ved inngåelse av dagens IA-avtale, var det enighet om økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet. Forebygging er vanskelig å måle, men samlet sett tyder kartlegging og tilbakemeldinger ifm. underveisvurderingen på at det fortsatt er potensiale for mer forebyggende arbeidsmiljøarbeid og tidlig innsats i virksomhetene. Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen bør få i oppdrag å vurdere om og ev. hvordan IA-partene kan samarbeide om større fokus, påvirkning og oppfølging av virksomhetenes systematiske forebyggende arbeid. Erfaringer og kunnskap i virksomheter som lykkes, kan brukes bedre i arbeidet for å motivere og forplikte parter og virksomheter.
- Det er vanskelig å vurdere status og måloppnåelse for delmål 2. Kartlegging og tilbakemeldinger ifm. underveisvurderingen viser at sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne, herunder unge, ikke har økt så langt i avtaleperioden. Det synes å være et uutnyttet potensiale for å koble partene i arbeidslivet og myndighetene i et

² Faggruppen for IA-avtalen (2016): Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk

mer målrettet samarbeid, sentralt og lokalt, om økt sysselsetting av unge med nedsatt funksjonsevne. Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen bør få i oppdrag å vurdere om og ev. hvordan IA-partene kan samarbeide om økt sysselsetting av unge med nedsatt funksjonsevne, bl.a. i lys av de endringer i virkemidler som er gjennomført og i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet.

- I forrige avtaleperiode var det en positiv utvikling for delmål 3, og målet ble nådd i 2014. I inneværende avtaleperiode ser denne positive trenden ut til å ha stoppet opp. Det er mange faktorer som påvirker sysselsettingen blant eldre arbeidstakere og utviklingen på delmål 3. Pensjonsreformen har sannsynligvis bidratt sterkt til veksten av seniorsysselsetting fra 2011, og den mindre positive utviklingen det siste året sees i sammenheng med nedgangstider på arbeidsmarkedet.
- I inneværende avtaleperiode er det foretatt en styrket satsing på kunnskapsutvikling. Underveisvurderingen viser at arbeidet med kunnskapsutvikling kunne vært gjennomført på en mer målrettet og systematisk måte. Det bør derfor særlig rettes oppmerksomhet mot hvordan man jobber med kunnskapsutvikling i resten av avtaleperioden. Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen bør få i oppdrag å vurdere nærmere hvilke tema og problemstillinger man har behov for mer kunnskap om og hvordan denne kunnskapen kan fremskaffes, herunder vurdere hvordan et slikt arbeid bør organiseres og innrettes.
- I denne avtaleperioden er det tatt grep for å effektivisere og målrette oppfølgingsarbeidet rundt IA-avtalen. Det er fortsatt viktig å ha oppmerksomhet på hvordan arbeidet med oppfølging av IA-avtalen kan effektiviseres. Interessen for den årlige nasjonale IA-konferansen synes å være dalende, og det brukes omfattende ressurser på å gjennomføre konferansen. Samtidig arrangeres det en rekke IA-konferanser på regionalt plan som vekker stor interesse og har mange deltakere. Oppfølgingsgruppen foreslår derfor at det ikke planlegges for flere nasjonale IA-konferanser i inneværende avtaleperiode. Ressursene som er avsatt til konferansen kan kanaliseres til annet oppfølgingsarbeid i perioden.

2 IA-avtalens bakgrunn og utvikling

Samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv startet i 2001 ut fra en felles erkjennelse mellom partene og myndighetene om behovet for å redusere de viktigste utstøttingsmekanismene og utvikle og fremme nærværsfaktorer i arbeidslivet.

Begrepet ”Et inkluderende arbeidsliv” ble først introdusert i Sandmanutvalgets innstilling³. Utvalget hadde fått i oppgave å utrede årsakene til veksten i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon, og foreslå tiltak som kunne bidra til lavere sykefravær og færre nye uførepensjonister. Utvalget pekte i sin innstilling på arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær og utstøting. Tiltak for å forebygge at personer faller varig ut av arbeid må forankres i arbeidslivet og iverksettes i samarbeid mellom partene og myndighetene. Både arbeidsgiver og arbeidstaker må ansvarliggjøres. Utvalget pekte også på at det i større grad må legges vekt på den enkeltes funksjon og hva vedkommende kan utføre av arbeid til tross for helseplager. Offentlige støtteordninger må brukes mer målrettet og støtte opp under tiltak på arbeidsplassen. Som del av en helhetlig tiltakspakke, foreslo et flertall i utvalget også en omlegging av sykelønnsordningen slik at den i større grad stimulerer arbeidsgiverne til å arbeide systematisk med å forebygge sykefravær, og stimulerer den enkelte til nærvær. Forslaget var utformet slik at det var kostnadsnøytralt for alle parter, sammenlignet med dagens gjennomsnittsfravær.

Tankene til Sandmanutvalget om ansvarliggjøring av arbeidsplassen og fokus på funksjonsevne og tilpassede offentlige støtteordninger, ble fulgt opp gjennom den første Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), som ble inngått mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet i oktober 2001. IA-avtalen innebærer forpliktelser og rettigheter for partene i inkluderingsarbeidet, og det er lagt som et premiss i avtalen at regjeringen ikke skal foreslå endringer i sykelønnsordningen, verken for arbeidsgiverne eller arbeidstakerne, med mindre partene er enige om det. Hovedprinsippet bak IA-avtalen er at det er arbeidsplassen som er arena for å tilrettelegge og forebygge frafall og følge opp utsatte arbeidstakere, med støtte fra myndighetene. Avtalen handler først og fremst om tiltak for å forebygge eller følge opp at personer av *helsemessige* årsaker kan falle ut av eller ikke kommer inn i arbeidslivet, og ikke om sysselsettingstiltak for utsatte grupper generelt. Det ble i 2001 fastsatt tre operative delmål: 1: redusert sykefravær, 2: sysselsetting av flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og 3: økning av den reelle pensjoneringsalder. Det var videre enighet om en ”tiltakspakke” rettet mot arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter. ”IA-virksomheter” inngår en samarbeidsavtale med Arbeids- og velferdsetaten og forplikter seg da mht.

³ NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering – Et inkluderende arbeidsliv

målene i avtalen, samtidig som det utløser enkelte rettigheter i form av tilskudd og faglig bistand.

IA-avtalen er senere reforhandlet tre ganger, i 2005, 2010 og 2014. Det har vært endringer underveis i virkemiddelbruken og i organiseringen av IA-samarbeidet, men de tre delmålene har ligget fast. Regjeringen og partene var i 2014 enige om å følge opp noen utfordringer bedre i den inneværende avtaleperioden, se nærmere omtale i pkt. 4. For å oppnå bedre resultater med hensyn til økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, skal innsatsen målrettes mot unge. Partene var også enige om at det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet skal være en større del av det praktiske arbeidet med IA-avtalen, og dette signaliseres også tydeligere i det overordnede målet for avtalen fra 2014: *Å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet.*

Det er i hovedsak store virksomheter og virksomheter innen offentlig sektor som har tegnet IA-avtale. Måloppnåelsen på de tre delmålene er variende og har også variert noe gjennom IA-avtalens historie. Nærmere om resultatene for de tre delmålene fremgår under pkt. 3.

IA-avtalen er en politisk avtale som i stor grad tar utgangspunkt i partenes og myndighetenes egen dokumentasjon, erfaring og gode eksempler om hva som virker og ikke virker. Det har vært rettet kritikk mot avtalen, fordi tiltak og virkemidler i for liten grad bygger på forskningsbasert kunnskap. Det er vanskelig å dokumentere årsakssammenhenger mellom iverksatte tiltak knyttet til IA-avtalen og utviklingen innenfor delmålene. I inneværende avtaleperiode er det derfor lagt vekt på kunnskapsbygging, bl.a. gjennom å innhente oppsummeringer av eksisterende kunnskap og ny kunnskapsutvikling samt forskningsbaserte forsøk for å få mer solid og evidensbasert kunnskap om effekter av IA-tiltak.

Det har som en del av det sentrale IA-samarbeidet disse 15 årene også blitt tatt initiativ til en rekke regelverksendringer. Partene og myndighetene har sammen tatt til orde for endringer som støtter opp under tanken om at arbeidsplassen er den viktigste arena for å forebygge utstøting fra arbeidslivet. Det ble på denne bakgrunn i 2004 vedtatt en rekke endringer i sykmeldingsreglene når det gjelder krav til aktivitet og oppfølging hos arbeidstaker, arbeidsgiver og sykmelder. I etterkant av disse endringene så man en positiv utvikling gjennom redusert sykefravær. I 2007 ble det videre vedtatt en rekke endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven rettet mot både arbeidsgivere, arbeidstakere og leger/sykmelder som tydeliggjør og forsterker kravene til oppfølging av og tilrettelegging for sykmeldte. I 2010 var det enighet om en ytterligere innstramming og tydeliggjøring av reglene om oppfølging av sykmeldte, samt om å vurdere en omlegging av arbeidsgivers

medfinansiering av sykelønnsordningen. Pga. teknologiske utfordringer i Arbeids- og velferdsetaten, er spørsmålet om en slik omlegging så langt ikke vurdert nærmere. I 2014 ble det foretatt en betydelig forenkling av regelverket om oppfølging og tilrettelegging for sykmeldte, bl.a. slik at krav til rapporteringsrutiner i virksomhetene ble forenklet og sanksjoner overfor arbeidsgivere og sykmeldere som ikke følger opp sykmeldte godt nok, ble avvirket. Dette skulle frigi ressurser i virksomhetene til å arbeide mer og bedre for de overordnede IA-målene om å bedre arbeidsmiljøet og forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

Det er IA-partenes oppfatning at samarbeidet om IA-avtalen i seg selv har bidratt til holdnings- og atferdsendringer i norsk arbeidsliv, bl.a. slik at det i dag fremstår som riktig og legitimt at virksomheten skal holde kontakten med og tilrettelegge for sykmeldte arbeidstakere og at arbeidstakerne skal bidra i dette arbeidet. "IA" har blitt et allment kjent begrep og et varemerke og er satt på dagsorden i den offentlige debatten.

3 Resultater for målene i IA-avtalen

Nedenfor gis det en kort oppsummering av utviklingen i IA-målene med vekt på inneværende avtaleperiode, basert på rapport 2015 og 2016 fra Faggruppen for IA-arbeidet. Utviklingen i IA-målene måles for hele det norske arbeidslivet, og her inngår også virksomheter som ikke har sluttet seg til IA-avtalen.

Innføringen av a-ordningen, har medført endringer i datagrunnlaget som benyttes for å belyse målsettingene.⁴ Dette påvirker en del av tallene for 2015, og utslaget omtales under den enkelte målsetting.

Faggruppen peker på at det er mange forhold som påvirker oppnåelsen av de definerte målsettingene for IA-avtalen. Det er vanskelig å skille de ulike forklaringsfaktorene og å vurdere hva situasjonen ville vært uten IA-avtalen. IA-målene må ellers ses i sammenheng.

⁴ Fra januar 2015 ble a-ordningen innført som ny felles rapporteringsrutine for arbeidsforhold og ytelser fra arbeidsgivere til Skattedirektoratet, NAV og SSB. Den nye rutinen medførte endringer i datagrunnlaget for arbeidsforhold, og gir et statistikkbrudd for flere av de indikatorene som benyttes for å belyse avtalens målsettinger. Dette statistikkbruddet vil være permanent. I tillegg har omleggingen medført problemer med å framskaffe korrekte tall for avtalte dagsverk og sykefraværsdagsverk, som i sin tur også benyttes for å beregne sykefraværsprosenten. Det arbeides med løsninger på denne utfordringen.

3.1 IA-avtalens overordnede mål

Det overordnede målet i IA-avtalen 2014-2018 er: "Å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet." Det overordnede målet favner alle de tre delmålene. God måloppnåelse på delmål 2 og 3 kan imidlertid, alt annet likt, gjøre det mer krevende å oppnå gode resultater for delmål 1. Samtidig vil en nedgang i det langvarige sykefraværet på sikt kunne virke positivt på delmål 2 og 3 ved at risikoen for varig frafall fra arbeidsstyrken reduseres.

Faggruppen belyser utviklingen for det overordnede målet gjennom *sysselsettingsandelen i befolkningen*, samt ved *andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser og antall årsverk som går tapt knyttet til mottak av helserelaterte ytelser*. Faggruppen har ikke utviklet løpende indikatorer for arbeidet med arbeidsmiljøet, men gir i de to rapportene en vurdering av tilstanden for arbeidsmiljøet i Norge, basert på eksisterende undersøkelser.

Andelen sysselsatte i befolkningen 15-66 år har vist en forholdsvis stabil, men svakt avtakende tendens fra 2008 og framover, og ligger under gjennomsnittet for hele IA-perioden fra 2001. Det er flere, til dels motstridende, forhold som har hatt betydning for utviklingen i andelen sysselsatte. Høyere andel eldre i yrkesaktiv alder har bidratt til å trekke ned sysselsettingsandelen. Samtidig har yrkesaktiviteten blant eldre økt gjennom hele IA-perioden, særlig etter 2011. Endringer i befolkningen som følge av høy innvandring har også påvirket sysselsettingsandelen i IA-perioden. Den sterke økningen i antall asylsøkere høsten 2015 er ikke reflektert i statistikken fram til nå. På kort sikt spiller konjunktorene også en viktig rolle - særlig gjelder dette for ungdom.

Bruken av helserelaterte ytelser i befolkningen lå på om lag samme nivå i 2015 som i 2001⁵. Etter et toppår i 2010, har andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser vist en jevn nedgang. Fra 2011 har også de tapte årsverkene målt i andel av befolkningen⁶ vært jevnt synkende. Som følge av omleggingen til a-ordningen har det ikke vært mulig å beregne tapte årsverk for 2015. Personer som mottar helserelaterte ytelser står ikke nødvendigvis utenfor arbeidslivet. De fleste mottakere av sykepengene er i et arbeidsforhold og om lag hver fjerde mottaker av arbeidsavklaringspenger er i en deltidsjobb. Videre mottar 20 pst. av de uføretrygdene en gradert uføretrygd og syv av ti innen denne gruppen er i et arbeidsforhold.

⁵ Befolkningen 18-66 år. Tallene gjelder pr. desember måned hvert år, og er korrigert for mottakere av flere ytelser samtidig.

⁶ Befolkningen 18-66 år - se for øvrig fotnote 5.

Faggruppen peker på at arbeidsmiljøet i Norge vurderes som godt i de fleste internasjonale sammenlikninger. Likevel er det, som i de fleste land, enkelte næringer som har større arbeidsmiljø- og helseutfordringer enn andre. Dette gjelder blant annet større næringer som helse- og sosialsektoren som er kvinnedominert, og bygge- og anleggsbransjen som er mannsdominert.

Oppsummert:

Hovedbildet for indikatorene på det overordnede målet er at sysselsettingsandelen i befolkningen har hatt en svak nedgang så langt i inneværende IA-periode, og ligger under gjennomsnittet for hele IA-perioden regnet fra 2001. Hittil i inneværende IA-periode har på den annen side også andelen som mottar helserelaterte ytelser gått noe ned – en forlengelse av en trend fra 2010.

3.2 Delmål 1 – Reduksjon i sykefraværet

IA-avtalens delmål 1 er en reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Sykefraværet måles ved *den sesongjusterte sykefraværsprosenten*, som omfatter både egenmeldt og legemeldt fravær. For nå målet om reduksjon i fraværet, må den sesongjusterte sykefraværsprosenten ned til 5,8 prosent. Som følge av omleggingen til a-ordningen, har det imidlertid fra 2015 og inntil videre ikke vært mulig å beregne sykefraværsprosenten.⁷ En alternativ størrelse – andel arbeidstakere med legemeldt sykefravær – gir imidlertid en god indikasjon på utviklingsretningen for sykefraværsprosenten. Dette ligger til grunn for Faggruppens rapport 2016. Den alternative størrelsen indikerer at det samlede sykefraværet i 2015 og inn i 2016⁸ lå om lag på samme nivå som i 2014.

Sykefraværet har vært relativt stabilt siden 2005. Det var en midlertidig økning i fraværet i 2009, etterfulgt av en nedgang i de påfølgende årene. Siden 2012 er hovedbildet at sykefraværet har ligget stabilt med noen mindre variasjoner opp og ned.

⁷ Se fotnote 4.

⁸ Det har vært en svak nedgang i den alternative størrelsen for 1. og 2. kv. 2016 sett i forhold til samme tidsrom året før. Det er imidlertid for tidlig å slutte en endring i det grunnleggende sykefraværet ut fra en liten nedgang i to kvartaler.

Sykefraværsprosenten var 6,4 prosent i 4. kvartal 2014. Dette var samme nivå som i 2013. I 2. kvartal 2001 var sykefraværsprosenten på 7,2 prosent. Det innebærer en nedgang på over 11 prosent ved utgangen av 2014.

Nedgangen i sykefraværet vært langt sterkere for menn enn for kvinner. Fra 2. kvartal 2001 til 4. kvartal 2014 var nedgangen for menn på drøyt 17 prosent, mens nedgangen for kvinner var på under 8 prosent. I 2014 var kvinners fravær 67 prosent høyere enn menns, og forskjellen har vært på om lag samme nivå siden 2012. Generelt er fraværet redusert mest for de yngste og de eldste aldersgruppene.

Det er også store variasjoner mellom næringer i IA-perioden. Fire næringer har hatt en nedgang i samlet sykefravær på 20 prosent eller mer i løpet av perioden - industri, overnatting-/serveringsvirksomhet, jordbruk/skogbruk/fiske og forretningsmessig tjenesteyting. Bortsett fra industrien er det hovedsakelig små næringer som har hatt den største nedgangen i sykefraværet. Det har vært minst nedgang innen næringene helse- og sosialtjenester og varehandel.

Økt bruk av graderte sykmeldinger er videreført som en uttalt ambisjon i den gjeldende IA-avtalen. Den gjennomsnittlige sykmeldingsgraden per fraværsdagsverk har gått klart ned i løpet av hele IA-perioden, noe som viser en økning i omfanget av gradering. Denne sykmeldingsgraden er redusert fra noe under 88 i 2. kvartal 2001 til drøyt 82 i 4. kvartal 2014. Økningen i bruk av gradering flatet ut etter 2012, men har deretter ligget på de høyeste nivåene for hele IA-perioden.

Oppsummert:

Hovedbildet for indikatoren på delmål 1 er at vi er halvveis til å oppnå IA-målet som ble satt i 2001. Sykefraværet har hatt en nedadgående trend i årene etter 2009, og har ligget stabilt på omtrent samme nivå siden 2012 – det vil si at det ikke har vært store endringer i inneværende avtaleperiode. Det er fortsatt store forskjeller i sykefraværet mellom kjønn og mellom næringer.

3.3 Delmål 2 – Hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne

I følge Faggruppen er det knyttet store utfordringer til å vurdere status og måloppnåelse for delmål 2: «Hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne».

Nedsatt funksjonsevne er ikke et entydig og presist definert begrep som brukes i offentlige registre eller spørreundersøkelser. Vi har derfor ikke registerdata eller offentlig statistikk om *personer med nedsatt funksjonsevne*.

Det understrekes derfor i IA-avtalen for 2014-2018 at det er behov for å utvikle bedre indikatorer for delmål 2 og at innsatsen under dette delmålet skal målrettes mot unge. Departementet utlyste i 2015 en ekstern utredning om hvordan måle utviklingen på delmål 2. Utredningen ble finansiert med IA-midler og gjennomført av Fafø⁹. Fafø tilrådte at hovedindikator for delmål 2 skulle være *andel sysselsatte blant funksjonshemmede* målt gjennom AKUs årlige tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede i arbeidslivet, og supplert med data om tilgang og avgang av mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Faggruppen har fulgt Fafos anbefaling. Som utdypende indikatorer har Faggruppen vektlagt *tilgang til og omfang av personer på AAP og uførepensjon, overgang til arbeid fra AAP, samt, samt tilknytningen til arbeid for mottakere av AAP og uføretrygd*.

Sysselsettingen blant funksjonshemmede er langt lavere enn i befolkningen i alt. Andelen sysselsatte funksjonshemmede i aldersgruppen 15-66 år var 43 prosent i 2015, mens andelen sysselsatte i befolkningen i alt var 74 prosent. I aldersgruppen under 25 år er sysselsettingen blant funksjonshemmede 20 prosent lavere enn sysselsettingen totalt i samme aldersgruppe.

Av de ikke-sysselsatte funksjonshemmede oppgav 27 prosent at de ønsker arbeid. Blant de som ønsker arbeid er bare en liten andel aktive jobbsøkere og tilgjengelige for arbeid på kort sikt. Undersøkelsen viser at andelen sysselsatte funksjonshemmede og andelen ikke-sysselsatte som ønsker jobb har holdt seg nokså stabil de siste 10 årene.

Det er ønskelig å redusere antall personer som faller ut av arbeidslivet av helserelaterte årsaker. Tilgangen av mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd økte fra 2013 til 2015, men var fortsatt noe lavere enn i 2011. Andelen av unge i alderen 18-29 år som mottar disse ytelsene har økt fra 2010-2015. Mange av dem har liten yrkeserfaring og psykiske lidelser.

Det foreligger foreløpig ikke pålitelige data for overgang fra AAP til arbeid for 2015.¹⁰ Andelen med overgang til arbeid eller status som arbeidssøker var stabil på 47-48 prosent i perioden 2011-2013, men falt til 43 prosent i 2014. Antallet personer med overgang til arbeid

⁹ Bråthen og Svalund (2015): Økt yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne – kartlegging av måloppnåelse. Fafø-rapport 2015:57.

¹⁰ Omleggingen til a-ordningen har endret statistikkgrunnlaget i 2015, noe som på kort sikt vanskeliggjør sammenlikning med foregående år.

var imidlertid som foregående år.¹¹ For unge i alderen 18-29 år var overgangen til arbeid vesentlig lavere i 2014, enn den var for de øvrige aldersgruppene 30-59 år.

Andelen mottakere som kombinerer AAP med noe arbeid har vært omlag 28 prosent i årene 2011-2013, men ser ut til å ha økt noe i 2014¹². I aldersgruppen 18-29 år er det en lavere andel som kombinerer AAP og arbeid, og langt færre som har vært yrkesaktive før de ble AAP-mottaker enn de over 30 år. Andelen som kombinerer uføretrygd med arbeid er 20 prosent. Rundt 15 prosent er i arbeid hele året. Det ser ut til å være en liten økning i 2014.¹³

Oppsummert:

Det har vært knyttet store utfordringer til å vurdere status og måloppnåelse for delmål 2. Hovedbildet for indikatorene på delmål 2 er at både andelen sysselsatte blant personer med nedsatt funksjonsevne i yrkesaktiv alder, og forskjellen i sysselsetting mellom personer med nedsatt funksjonsevne og befolkningen i alt, har vært stabil de siste 10 årene. Sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne var i 2015 fremdeles betydelig lavere enn for befolkningen i alt. Andelen nye mottakere av AAP og uføretrygd har økt fra 2013- 2015. Andelen unge i alderen 18-29 år har økt innenfor begge ytelsene fra 2010-2015.

3.4 Delmål 3 – Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med tolv måneder

Delmål 3 i den forrige IA-avtalen (2009–2013) var å forlenge gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet etter fylte 50 år med seks måneder i løpet av avtaleperioden. I den nye IA-avtalen for perioden 2014–2018 er målet hevet til en økning på tolv måneder fra 2009 til 2018.

Indikatoren som benyttes – *forventet yrkesaktivitet etter fylte 50 år* - uttrykker det forventede antall gjenstående årsverk for en person på 50 år, dersom sysselsettingsatferden og levealderen holder seg konstant framover.

¹¹ Fallet i andel skyldtes en økt overgang til uføretrygd i kjølvannet av at 4-årsperioden for de som ble konvertert inn i AAP fra de tidligere ytelsene da løp ut.

¹² Økningen i 2014 kan ha sammenheng med innføringen av a-ordningen, som også påvirker fjerde kvartal 2014, og må derfor tolkes med forsiktighet.

¹³ Se forrige fotnote.

Målet i den forrige IA-avtalen ble ikke fullt ut oppnådd i løpet av avtaleperioden, men det ble nådd i løpet av 2014. Fra 2013 til 2014 økte indikatoren med 0,3 år. Foreløpige tall for 2015 viser at indikatoren var uendret fra 2014 til 2015. Det gjenstår en økning på 0,3 år fram til 2018 for å nå målet i IA-avtalen.

Dersom målet i IA-avtalen skal oppfylles, må sysselsettingsveksten i årene framover følge trendveksten for de siste årene. Utsiktene på arbeidsmarkedet kan gjøre det vanskeligere å oppnå dette. Innføringen av nytt rapporteringsgrunnlag for sysselsettingsdata fra og med 2015 (a-ordningen) gjør at det knytter seg noe usikkerhet til anslaget for 2015. De vanskeligere forholdene på arbeidsmarkedet i forbindelse med nedgangen i oljesektoren, kan imidlertid ha bidratt til svakere sysselsettingsutvikling for eldre arbeidstakere i 2015.

Siden 2001 har indikatoren økt med 2,0 år og har aldri vært høyere. Dette skyldes at sysselsettingsutviklingen blant personer over 50 år har økt markert fra 2001, og utviklingen skiller seg klart fra resten av befolkningen. Det foreligger begrenset kunnskap om sysselsettingseffekter av seniorpolitiske tiltak og der er vanskelig å skille mellom ulike forklaringsfaktorer. Faktorer som bedre helse, økt levealder, høyere kompetanse og holdningsendringer kan ha betydning. Flere studier har vist at pensjonsreformen har bidratt sterkt til veksten av seniorsysselsetting fra 2011, først og fremst som følge av at jobbintensivene har blitt bedret for personer med rett til AFP i privat sektor. Den mindre positive utviklingen det siste året må sees i sammenheng med nedgangstider på arbeidsmarkedet.

Oppsummert:

Hovedbildet for indikatoren på delmål 3 er at forventet yrkesaktivitet ved 50 år var uendret fra 2014, men at den har steget med 0,3 år siden 2013. Dersom målet i IA-avtalen skal oppfylles, må sysselsettingsveksten framover følge trendveksten for de siste årene.

4 Nye grep og tiltak i inneværende IA-avtale

I forbindelse med forhandlingene til inneværende IA-avtale, var det enighet om å følge opp enkelte utfordringer bedre, og det ble tatt flere grep for å imøtekomme disse utfordringene og for å nå målene i IA-avtalen. Det var enighet om økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, økt fokus på arbeidet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, samt en styrket satsing på kunnskapsutvikling.

I dette kapitlet foretas det en gjennomgang av sentrale deler av IA-arbeidet så langt i inneværende avtaleperiode. Kapitlet er tematisk inndelt etter de tre sentrale fokusområder som ble identifisert og besluttet å jobbe nærmere med i inneværende avtaleperiode. En

nærmere vurdering av funnene i dette kapitlet gis sammen med Oppfølgingsgruppens vurderinger og anbefalinger i pkt. 6.

4.1 Økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet

Ved inngåelse av inneværende IA-avtale var det enighet om økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, noe som bl.a. er signalisert tydeligere i det overordnede målet for avtalen. Dette støtter opp om utgangspunktet om arbeidsplassen som den viktigste arena for å forebygge frafall og fremme inkludering, og er et viktig grep i arbeidet med å forhindre og redusere sykefravær, utstøting og frafall fra arbeidslivet.

Forebyggingsperspektivet har vært en sentral del av IA-arbeidet også i tidligere avtaleperioder, men uten at dette har blitt fulgt opp gjennom konkrete virkemidler som skal stimulere til bedre forebyggende HMS-innsats. I en arbeidsgrupperapport fra 2013¹⁴ legger IA-partene til grunn at forebyggingsarbeidet har et potensial for forbedring. Enigheten mellom IA-partene om at det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet skal være en større del av det praktiske IA-arbeidet i inneværende avtaleperiode, bygger på denne erkjennelsen.

Ved avtaleinngåelse i 2014 var det enighet om at regelverket om oppfølging av sykmeldte skulle forenkles. Tidligere evalueringer hadde pekt på at det omfattende oppfølgingssystemet for sykmeldte, som ble innført fra 1. juli 2011, var svært ressurskrevende både for arbeidsgivere, Arbeids- og velferdsetaten og sykmeldere – uten at det kunne sannsynliggjøres noen særlig effekt på sykefraværet¹⁵. Forenkling av sykefraværsoppfølgingen skulle også frigjøre tid og ressurser til det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet.

Foruten endringer i regelverket om oppfølging av sykmeldte, var det ved inngåelse av inneværende IA-avtale enighet om å omforme det tidligere tilretteleggingstilskuddet til et forebyggings- og tilretteleggingstilskudd. Nytt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd innebærer at tilskudd også kan gis til arbeidsgiver som kompensasjon for merutgifter eller merinnsats i forbindelse med forebyggende tiltak.

¹⁴ Rapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe (2013): Grunnlag for videre IA-samarbeid – erfaringer og anbefalinger.

¹⁵ Ose m. fl. (2013): Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? SINTEF Helse 2013.

4.1.1 Endringer i regelverk og tilskudd

Regelverket om oppfølging av sykmeldte ble endret fra 1. juli 2014, med den hensikt å forenkle og målrette den lovpålagte sykefraværsoppfølgingen. De viktigste endringene som ble gjort var å oppheve arbeidsgivers rapporteringsplikt til Arbeids- og velferdsetaten etter ni ukers sykefravær, og å oppheve Arbeids- og velferdsetatens sanksjonsregime overfor arbeidsgivere og sykmeldere ved brudd på regelverket for sykefraværsoppfølging. I tillegg ble det gjort endringer i reglene for gjennomføring av dialogmøte 1, bl.a. slik at kravet om dialogmøte 1 i utgangspunktet bare skal gjelde for de som er helt sykmeldt og at møtet er forbeholdt arbeidsgiver og arbeidstaker, uten krav om deltakelse fra sykmelder og bedriftshelsetjeneste.

Det ble ikke gjort endringer i reglene om dialogmøte 2. Den partssammensatte arbeidsgruppen som gjennomgikk sykefraværsoppfølgingen i forkant av signering av IA-avtalen, anbefalte imidlertid at det burde tydeliggjøres og utarbeides rutiner slik at arbeidsgiver eller andre aktører kan be om fremskyndelse av dialogmøte 2 ved behov¹⁶. Arbeidsgruppen fremhevet også et generelt behov om tidligere oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten i oppfølgingen av sykmeldte, bl.a. ved gjennomføring av dialogmøte 2 på et tidligere tidspunkt enn det lovpålagte krav innen 26 ukers sykefravær.

Hovedinntrykket blant IA-partene er at arbeidsgiverne samlet sett ser ut til å ha god kjennskap til regelverksforenklingene som ble gjort i 2014, men at tillitsvalgte/ansatterepresentanter ser ut til å ha noe mindre kjennskap om forenklingene.

Det er også IA-partenes inntrykk at forenklingene i regelverket for sykefraværsoppfølging samlet sett har ført til en mer målrettet sykefraværsoppfølging, hvor innsatsen i større grad rettes mot de sykmeldte som har et behov for tett oppfølging. Ansatte i NAV Arbeidslivssentre opplyser at virksomhetene synes å være fornøyd med en mer forenklet sykefraværsoppfølging og at dette gir et godt grunnlag for samarbeid mellom partene i IA-arbeidet. Samtidig fremheves det som en utfordring at oppfølgingsplanene oppleves å være av dårligere kvalitet enn forut for forenklingene, og de gamle reglene for sykefraværsoppfølging vurderes derfor ikke bare som "byråkrati" av arbeidslivssentrene, men også som viktige for et systematisk arbeid med sykefraværsoppfølging i virksomhetene.

Informasjon og tall på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte tyder på en dreining i retning tidligere oppfølging av etaten. Arbeids- og velferdsetaten har i løpet av det siste året hatt et særlig fokus på aktivitetskravet for sykmeldte, som vurderes særskilt ved åtte ukers sykefravær. I tillegg har det blitt utviklet dialogløsninger som gjør det

¹⁶ Delrapport fra en partssammensatt arbeidsgruppe (2014): Forenklet sykefraværsoppfølging.

mulig for arbeidsgivere å be om fremskyndelse av dialogmøte 2. Antall og andel gjennomførte dialogmøte 2 viser en økning det siste året, og en større andel av disse møtene gjennomføres nå noe tidligere sammenlignet med foregående år. Etatens fokus på aktivitetskravet ved åtte ukers sykefravær synes å bidra til denne utviklingen. Tidligere studier har vist at dialogmøte 2 og tydelig håndheving av aktivitetskravet gir redusert sykefravær og raskere retur til arbeid¹⁷.

Forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet er på sin side godt kjent blant både arbeidsgivere og tillitsvalgte/ansatterepresentanter. Bruken av tilskuddet varierer, og større virksomheter er mer aktive brukere av tilskuddet. Variasjoner i tildelingspraksis fylkene imellom og at det ikke er midler til fordeling sent på året oppleves av enkelte som en utfordring.

Arbeids- og velferdsdirektoratets tall på utbetalinger av tilskuddet gir ikke et godt grunnlag for å vurdere om tilskuddene som gis er rettet mot forebygging eller tilrettelegging. Hovedinntrykket er likevel at de fleste tilskuddene gis til tilretteleggingstiltak og til individrettede tiltak, særlig ekstrapersonell ved tilrettelegging, men det gis også en del tilskudd til forebyggingstiltak, herunder forebyggende sykefraværarbeid. Et klart flertall av IA-virksomhetene som benytter seg av tilskuddet rapporterer at målet for tiltaket ble oppnådd.

4.1.2 Det praktiske forebyggings- og tilretteleggingsarbeidet

IA-partenes erfaringer med det samlede forebyggings- og tilretteleggingsarbeidet varierer, men hovedinntrykket er at det i mindre grad kan vises til et forsterket fokus og et mer omfattende forebyggings- og tilretteleggingsarbeid i virksomhetene etter innværende IA-avtale ble inngått og etter at man gjorde regelverks- og forskriftsendringer for å undersøtte dette arbeidet.

I et større perspektiv er det tydelig at virksomheter som tidligere har hatt et sterkt fokus på forebygging og tilrettelegging fortsatt har dette, og generelt sett har norske virksomheter blitt bedre til å arbeide forebyggende siden IA-avtalen ble innført i 2001. Samtidig eksisterer det fortsatt et forebyggingspotensial i det norske arbeidslivet og

¹⁷ Markussen m. fl. (2014): Can compulsory dialogs promote return to work from sickness absence? Frischsenteret.

Kann m. fl. (2014): Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet. Arbeid og Velferd 3/2014.

Nossen og Brage (2015): Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenger – hvordan påvirkes sykefraværet? Arbeid og Velferd 3/2015.

Faggruppen for IA-avtalen fremhever i sin rapport fra 2016 særlig helse- og omsorgssektoren og bygg- og anleggssektoren som sektorer med større arbeidsmiljø- og helseutfordringer enn andre.

Oppsummert:

Endringene i regelverket om oppfølging av sykmeldte og omforming av tilretteleggingstilskuddet til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd oppleves i hovedsak som positive. Hovedinntrykket er at sykefraværsoppfølgingen har blitt mer målrettet og at Arbeids- og velferdsetaten bistår med tidligere oppfølging. Samtidig erfarer IA-partene at det praktiske forebyggings- og tilretteleggingsarbeidet ikke har fått særlig større oppmerksomhet så langt i avtaleperioden. Det eksisterer fortsatt et potensiale i arbeidet med å forbedre det forebyggende HMS- og arbeidsmiljøarbeidet.

4.2 Økt fokus på å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet

4.2.1 Myndighetenes arbeid med virkemidler og tiltak

Som en del av arbeidet med å inkludere flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, har myndighetene forpliktet seg til å gjennomgå virkemidler for å legge til rette for virksomheters arbeid med å hindre frafall og øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Myndighetene har i avtaleperioden gjort flere endringer i Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede virkemidler med sikte på at flere skal komme i ordinært arbeid. Endringene i virkemidlene skal også støtte opp under arbeidet med delmål 2 i IA-avtalen. I det følgende gjennomgås myndighetenes oppfølging av de forpliktelser som fremgår av IA-avtalen 2014-2018.

- Det står i IA-avtalen at: Myndighetene vil arbeide for å forenkle lønnstilskuddsordninger mv.

Nytt regelverk for arbeidsmarkedstiltakene ble innført fra 1. januar 2016 for å legge til rette for økt bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken og å motivere arbeidsgivere til i større grad å ansette utsatte grupper.

Ny tiltaksforskrift skal redusere arbeidsgivers risiko for å ansette arbeidssøkere med helseproblemer. I tiltaksforskriften er ordningen med midlertidig lønnstilskudd utvidet slik at arbeidsgivere som beholder arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne, og som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneder med sykmelding, også kan få tilskuddet. Størrelsen og varigheten på tilskuddet er også utvidet.

Det er også etablert en ny, varig lønnstilskuddsordning for å gjøre ordningen mer forutsigbart for den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker. Tilskuddet kan i hovedsak gis til arbeidsgivere som ansetter personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne.

For å bidra til at flere mottakere av arbeidsavklaringspenger skal få arbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, er det etablert en forsøksordning med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd i fem fylker. Tilskuddet gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har rett til arbeidsavklaringspenger, og unge mottakere skal prioriteres. AAP-mottakere og arbeidsgivere som deltar i forsøket skal få tett oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten. Det er så langt utarbeidet to følgeevalueringsrapporter og en tredje rapport vil foreligge innen forsøket avsluttes. Så langt viser evalueringene at det gis individuelt tilpasset oppfølging til AAP-mottakere og arbeidsgivere i forsøket, men det er stor variasjon i hva slags type oppfølging som gis. Effektevaluering av forsøket vil foreligge i 2018/2019.

- Det står i IA-avtalen at: Myndighetene vil arbeide for å forbedre og tydeliggjøre innholdet i tilretteleggingsgarantiene. Det vil bli inngått avtaler om tilretteleggingsgarantier med virksomheter som tar inn personer i målgruppen for delmål 2. Det oppnevnes en kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten som bistår virksomheter og tiltaksdeltakere med råd, veiledning og støtte i tiltaksperioden.

Ordningen med tilretteleggingsgarantier er fra 1. januar 2016 erstattet med en ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale. Det er tydeliggjort hvem som er målgruppen og hva innholdet i ordningen er. Blant annet skal det være en egen fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten som har ansvar for å følge opp arbeidssøker/tiltaksdeltaker og arbeidsgiver, og bistå med råd, veiledning og støtte i oppfølgingsperioden.

Tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen skal legge til rette for rask og god tilrettelegging og oppfølging av arbeidssøker og arbeidsgiver med sikte på ansettelse i ordinært arbeid. Avtalen skal avklare ansvar og forpliktelser og skape forutsigbarhet og trygghet for både arbeidssøker og arbeidsgiver, samt sikre brukermedvirkning. Avtalen har to hovedmålgrupper: unge arbeidssøkere under 30 år, som trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i arbeid på grunn av nedsatt arbeidsevne, og arbeidsgivere som ansetter personer i målgruppen eller tar dem inn i arbeidsmarkedstiltak.

Endringene som har blitt gjort i myndighetenes arbeidsrettede virkemidler har nylig trådt i kraft og det er derfor vanskelig å oppsummere erfaringer med disse virkemidlene, herunder om de i større grad bidrar til overgang til ordinært arbeid for målgruppen og om de administrative kostnadene for virksomhetene slår ut i bruken av virkemidlene. Samtidig viser tall for 2016 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet at bruken av midlertidig lønnstilskudd øker sammenlignet med bruken av tidsbestemt lønnstilskudd på samme tidspunkt i 2015.

- Det står i IA-avtalen at: Myndighetene vil utrede en ordning med arbeidsutprøving i egen virksomhet med full finansiering fra Arbeids- og velferdsetaten, dvs. med mulighet for 100 pst. arbeidsavklaringspenger

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet fått ansvar for å gjennomføre en forsøksordning med arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver etter utløpet av sykepengeperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Forsøket skal etter planen starte opp 1. desember 2016 og avsluttes 1. desember 2017. Forsøket skal evalueres.

4.2.2 Arbeidet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet

Partene har forpliktet seg til å samarbeide med myndighetene og bidra i arbeidet med å realisere delmål 2. Delmål 2 omfatter både økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne og tilrettelegging for de som allerede er i et ansettelsesforhold for å hindre frafall fra arbeidslivet. Det har i inneværende avtaleperiode vært enighet om å rette særlig oppmerksomhet mot rekruttering av unge.

IA-partenes samlede erfaring så langt er at det er en utfordring å få til økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne, og at det er lite som tyder på at det har skjedd en sterkere prioritering av unge med nedsatt funksjonsevne. Det er en utfordring å finne de riktige verktøy og tiltak og det eksisterer samarbeids- og samhandlingsutfordringer mellom IA-virksomheter og Arbeids- og velferdsetaten og internt i Arbeids- og velferdsetaten i inkluderingsarbeidet. NAV-kontoret er hovedansvarlig for å følge opp arbeidssøkere som trenger hjelp for å komme i arbeid, og for å bistå arbeidssøker/ tiltaksdeltaker og virksomheten med råd, veiledning og støtte. Arbeidslivssentrenes hovedfunksjon er å bistå virksomheter som har inngått en IA-samarbeidsavtale med å avklare mål og utvikle gode handlingsplaner for virksomheten. Bistanden kan også omfatte veiledning i bruk av virkemidler og kompetansehevingstiltak. Ifølge enkelte kan dette gjøre det vanskelig å få til en god kobling mellom IA-virksomhetene og Arbeids- og velferdsetaten i inkluderingsarbeidet.

Samtidig er det IA-partenes erfaring at det jobbes med utfordringene i inkluderingsarbeidet, bl.a. gjennom de mange forsøk og prosjekter knyttet til delmål 2 som er igangsatt av både myndighetene og partene. I denne forbindelse har IA-partene bl.a. tatt initiativ til å få gjennomført en evaluering av NHO-prosjektet Ringer i vannet med sikte på å videreutvikle og forbedre arbeidet med delmål 2.

En nylig gjennomført evaluering av NAV Arbeidslivssentrenes bidrag til arbeidet med å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne¹⁸, viser at arbeidet med delmål 2 i liten grad vektlegges i arbeidslivssentrenes daglige arbeid og at arbeidet med sykefravær og delmål 1 har størst fokus. I tråd med partenes tilbakemeldinger om at det jobbes mest med å hindre at ansatte med nedsatt funksjonsevne faller ut av arbeidslivet i tilknytning til delmål 2, finner evalueringen at arbeidslivssentrene bidrar mest i arbeidet med virksomhetenes tilrettelegging for ansatte med nedsatt funksjonsevne. Bare én av ti IA-virksomheter mener at arbeidslivssentrene har hatt betydning for arbeidet med å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne. Samtidig viser evalueringen at nær en fjerdedel av virksomhetene har foretatt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i perioden 2014/2015. Motivet for slik rekruttering oppgis i de fleste tilfeller å være samfunnsansvar fremfor forretningsmessige kriterier.

En AFI-undersøkelse fra 2015¹⁹ som ser på Arbeids- og velferdsforvaltningens og IA-virksomhetenes samarbeid om å få flere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeid, viser at det er et potensiale for forbedring, og at det er satt i gang tiltak for å styrke samordningen og samarbeidet. Det fremkommer at det er et engasjement i Arbeids- og velferdsetaten knyttet til inkluderingsarbeidet, men at dette engasjementet i mindre grad er tilstede i IA-virksomheter. Mens Arbeids- og velferdsetaten har en klar prioritering av unge personer i deres inkluderingsarbeid, er en tilsvarende prioritering av unge ikke like synlig hos IA-virksomhetene, som ser ut til å prioritere i henhold til sitt kompetanse- og ressursbehov. IA-virksomheters manglende kunnskap om og forståelse for virkemidler som kan bistå i inkluderings- og rekrutteringsarbeidet trekkes frem som en utfordring. AFI fremhever at en bedre opplæring i hvilke tiltak og virkemidler som myndighetene kan bistå med, kan styrke arbeidet med å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Det er også en utfordring at flere IA-virksomheter opplever det som vanskelig å komme i kontakt med NAV-kontorene.

Hovedkonklusjonen til AFI er at organisering spiller en viktig rolle i arbeidet med å inkludere unge med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Samtidig fremheves det at det er igangsatt samarbeids- og organiseringsløsninger som har potensiale til å styrke arbeidet med delmål 2, bl.a. matchemøter, ungdomsteam og større NAV-kontor.

¹⁸ Ingebrigtsen og Moe (2015): Evaluering av NAV-Arbeidslivssenters bidrag til måloppnåelse innen delmål 2 og 3 i IA-avtalen. NTNU Samfunnsforskning og Trøndelag Forskning og Utvikling.

¹⁹ Breit og Falkum (2015): Felles læring i lokal handling – samarbeid om delmål 2 i IA-avtalen. Arbeidsforskningsinstituttet, FoU-resultat 2015.

Oppsummert:

IA-partene erfarer at det er en utfordring å få til økt inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet og at det er lite som tyder på at det har skjedd en sterkere prioritering av unge personer. Det er krevende å få til en god kobling mellom IA-virksomhetene og Arbeids- og velferdsetaten i inkluderingsarbeidet, og det eksisterer bl.a. samarbeids- og samhandlingsutfordringer. Samtidig er det IA-partenes erfaring at det er iverksatt viktige forsøk og prosjekter med den hensikt å imøtekomme utfordringer i inkluderingsarbeidet og for å oppnå bedre inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne.

4.3 Satsing på kunnskapsutvikling om IA-arbeidet

I inneværende avtaleperiode er det lagt vekt på å innhente oppsummeringer av eksisterende kunnskap og iverksette ny kunnskapsutvikling samt forskningsbaserte forsøk for å få mer solid og evidensbasert kunnskap om effekter av IA-tiltak.

Satsingen på kunnskapsutvikling innebærer bl.a. at det i avtaleperioden settes av særskilte midler til kunnskapsutvikling innenfor den totale rammen av IA-midler. Formålet med IA-kunnskapsutviklingsmidler er å videreutvikle tiltak som har fungert i mindre skala, prøve ut nye tiltak, og bidra til kunnskapsutvikling gjennom forskning og utredning. For å få evidensbasert kunnskap om effekter av tiltak, er det en uttalt målsetting at forskningsbaserte tilnærminger bør legges til grunn. Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen har ansvaret for tildeling og bruk av kunnskapsutviklingsmidlene.

Per september 2016 er det igangsatt en rekke IA-kunnskapsutviklingsprosjekter, hvorav enkelte er avsluttet, mens andre fortsatt pågår eller er i en oppstartsfase. Tabell 1 viser en oversikt over igangsatte og avsluttede IA-kunnskapsutviklingsprosjekter så langt i avtaleperioden. Utover de føringer som er gitt i IA-avtalen og som er nevnt ovenfor, stilles det ikke nærmere krav eller vilkår til hvilke typer prosjekter som kan tildeles IA-midler og igangsettes i regi av IA-oppfølgingsgruppen. Tildeling av midler skjer hovedsakelig på løpende basis etter forslag fra IA-partene og etter en samlet diskusjon og vurdering i IA-oppfølgingsgruppen.

Tabell 1. IA-kunnskapstuviklingsprosjekter per oktober 2016

IA-kunnskapsutviklingsprosjekter	Status	Type prosjekt
Tettere oppfølging av sykmeldte (Hedmark/Oppland)	Pågår	Forsøk med både kvalitativ følgeevaluering og effektevaluering
iBedrift/HelseIArbeid	Avsluttet	Rapport med forslag til nasjonale tiltak mot helserelatert fravær
1234-prosjektet i Larvik	Pågår	Kvalitativ følgeevaluering
Sykmeldt i Jobb	Pågår	Forsøk med både kvalitativ evaluering og effektevaluering
Arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver	Pågår	Forsøk med både kvalitativ evaluering og effektevaluering.
IA-rådenes organisering og aktiviteter	Avsluttet	Kvalitativ evaluering
Arbeidslivssentrene bidrag til måloppnåelse innen delmål 2 og 3	Avsluttet	Kvalitativ evaluering
Kartlegging av måloppnåelse for delmål 2 i IA-avtalen	Avsluttet	Evaluering
Arbeids- og velferdsetatens og IA-virksomhetenes samarbeid om delmål 2 i IA-avtalen	Avsluttet	Kvalitativ evaluering
Ringer i vannet	Pågår	Kvalitativ evaluering og effektevaluering
Prosjekt Springbrett	Pågår	Dokumentasjon og kvalitativ evaluering
Varehandel som inkluderingsarena	Pågår	Kvalitativ og kvantitativ evaluering
Evaluering av Oslo kommunes traineeprogram	Avsluttet	Kvalitativ evaluering

4.3.1 IA-kunnskapsutviklingsprosjekter

Det er stor variasjon i de ulike IA-kunnskapsutviklingsprosjektene. Mens enkelte prosjekter er av større omfang med en tydelig forskningsbasert tilnærming, er andre prosjekter mindre og begrenser seg til å oppsummere og dokumentere arbeidsmetoder basert på få eksempler.

Forsøksordningene "Sykmeldt i jobb" og "Arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver" er de eneste kunnskapsutviklingsprosjektene som er omtalt i IA-avtalen som prosjekter som skal utføres i løpet av avtaleperioden. Når det gjelder forsøksordningen "arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver" vil denne starte opp innen kort tid. Forsøksordningen "Sykmeldt i jobb" startet opp i mai 2015 som et frivillig tilbud til sykmeldte og arbeidsgivere i Akershus, og innebærer at en 100 prosent sykmeldt arbeidstaker kan være tilstede på arbeidsplassen og delta i arbeidsoppgaver etter kapasitet i løpet av en 14 dagers periode. Gjennom forsøket skal det undersøkes om deltakelse i ordningen kan bidra til redusert sykefravær gjennom raskere og riktigere gradering av sykmeldingen. Forsøket pågår fortsatt og en vurdering av forsøkets resultater vil første kunne gjøres når disse foreligger.

Samlet sett dekker de igangsatte og avsluttede IA-kunnskapsprosjektene i varierende grad følgende problemstillinger:

- Hvorvidt og hvordan ulike tiltak og virkemidler påvirker sykefraværet og arbeidet med sykefraværsoppfølging, inkludert forslag til nasjonale tiltak for å redusere sykefraværet.
- Hvilke indikatorer som er egnet til å belyse utviklingen i yrkesaktiviteten til personer med nedsatt funksjonsevne.
- Hvorvidt og hvordan ulike tiltak og samarbeids- og organiseringsformer påvirker yrkesaktiviteten til personer med nedsatt funksjonsevne og arbeidet med å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet.
- NAV Arbeidslivssentrenes bidrag til arbeidet med å rekruttere og beholde ansatte med nedsatt funksjonsevne og arbeidet med å forlenge yrkesaktiviteten til ansatte over 50 år.
- IA-rådenes organisering og aktiviteter og bidrag til IA-arbeidet.

Faggruppen for IA-avtalen peker i sin rapport for 2016 på at det vil være behov for å gjøre en samlet oppsummering av erfaringene fra alle IA-kunnskapsutviklingsprosjektene, inkludert andre IA-relevante kunnskapsprosjekter, når de fleste av disse avsluttes i 2017.

Oppsummert:

Økt fokus på kunnskapsutvikling har resultert i at det har blitt igangsatt en rekke ulike forsøks- og evalueringsprosjekter så langt i avtaleperioden. Det er i liten grad gitt strenge føringer på hvilke typer kunnskapsutviklingsprosjekter som kan tildeles midler, noe som bl.a. har medført at det er en stor variasjon i de prosjektene som er igangsatt så langt. De ulike prosjektene har gitt og vil i varierende grad gi mer kunnskap om arbeidet med de tre ulike delmålene i IA-avtalen samt den organisatoriske innrettingen på IA-samarbeidet.

5 IA-avtalen i et bredere perspektiv

Som en del av underveisvurderingen av IA-avtalen, er det ønskelig også å se avtalen i et noe bredere perspektiv. Det er nyttig å få belyst hvordan avtalen og det praktiske samarbeidet fungerer, både på nasjonalt, regionalt og lokalt plan, og i de ulike virksomhetene. Det er også av interesse å vurdere andre mulige effekter av trepartssamarbeidet i IA-avtalen enn måloppnåelse på de enkelte delmålene, som samarbeidsformer, regelverksutvikling, holdninger mv.

5.1 IA-avtalen på ulike plan og i de ulike virksomhetene

I samarbeid mellom partene er det etablert et omfattende oppfølgingsarbeid rundt IA-avtalen, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Arbeidet med oppfølging av IA-avtalen er politisk forankret i *Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd*, hvor arbeids- og sosialministeren møter lederne av hovedorganisasjonene i arbeidslivet. Iht. avtalen skal Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd årlig diskutere erfaringer og oppnådde resultater, samt fremtidig strategi og overordnede planer mv. for IA-arbeidet. Det er etablert en partssammensatt *Oppfølgingsgruppe* for avtalen som bl.a. utveksler informasjon og forbereder diskusjonene i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Partene deltar også i *Faggruppen* for IA-avtalen, som drøfter utviklingen i IA-målene, konsekvenser av virkemiddelbruken og metodiske spørsmål i denne forbindelse. På fylkesnivå er det etablert *regionale IA-råd* i samarbeid mellom regionale parter og myndigheter, og på lokalt nivå – i den enkelte virksomhet, inngås det *samarbeidsavtale* mellom virksomheten og NAV Arbeidslivssenter.

I tråd med IA-avtalen arrangeres det årlig, i regi av Oppfølgingsgruppen, en nasjonal IA-konferanse, hvor forskermiljøene trekkes inn og hvor tema baseres på utviklingen i målene for avtalen. Det arrangeres også en rekke regionale IA-konferanser, i regi av IA-rådene.

I denne avtaleperioden er det tatt noen grep for å effektivisere og målrette oppfølgingsarbeidet rundt IA-avtalen. Rapportering til og diskusjoner i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd er begrenset til situasjoner og tema hvor det er viktig med en nasjonal forankring. Antall møter i Oppfølgingsgruppen er redusert fra månedlige til ca. fire pr. år og relevante faglige diskusjoner settes nå i større grad på dagsorden. Faggruppen har fått et nytt mandat og en ekstern leder, og arbeidet har blitt mer effektivt og målrettet. Etter en evaluering av de regionale IA-rådene i 2015 (se pkt. 4.3)²⁰, ble rådene i brev fra Oppfølgingsgruppen i mai 2015 bedt om å målrette innsatsen mot de nye prioriterte målsettingene i IA-avtalen, og ressursbruken i rådene ble effektivisert. Samarbeidsavtalen mellom IA-virksomheten og NAV Arbeidslivssenter er justert slik at det understrekes at IA-arbeidet skal være en del av virksomhetens systematiske HMS-arbeid og at virksomheten så langt det er hensiktsmessig skal sette seg mål på alle tre delmål.

Det er således en omfattende satsing og ressursbruk på å formidle og følge opp betydningen av godt inkluderingsarbeid i virksomhetene, det er jo i virksomhetene IA-arbeidet må gjennomføres i praksis. Det er understreket at IA-arbeidet skal sees i sammenheng med det forebyggende HMS/arbeidsmiljøarbeidet i virksomhetene. Mange næringer og virksomheter jobber godt og oppnår gode resultater med forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Fra arbeidsgiverorganisasjoner er det pekt på at det har blitt et økt fokus på forebyggings- og tilretteleggingsarbeid i denne avtaleperioden. Samtidig har flere (bl.a. Arbeidstilstynet og Idébanken) pekt på at det fortsatt er mange virksomheter som er bedre på å følge opp og tilrettelegge for sykmeldte enn til å forebygge – de gode er fortsatt gode, de dårlige har ikke blitt så mye bedre. Også arbeidstakerorganisasjonene har i dette arbeidet pekt på at de sektorer/bransjer/ virksomheter som har god tradisjon for sterkt fokus på HMS og som har hatt omfattende IA-engasjement, fortsatt har dette. Erfaringen viser at de som lykkes med det forebyggende IA- og HMS-arbeidet har kjennetegn som ansvarlig og engasjert ledelse, samarbeid og arbeidstakermedvirkning der verneombud og tilltsvalgte har aktive roller, kunnskap og kompetanse. Det er også viktig å se sammenheng mellom IA-arbeidet og kjerneoppgavene i virksomheten. Hva som er driverne bak dette engasjementet, kan variere; f.eks. menneskelige hensyn, økonomi, behov for arbeidskraft mv. Idébanken mener at virksomhetene sannsynligvis ikke ville oppnådd så gode resultater uten de ressurser som stilles til rådighet ifm. IA-avtalen (IA-kurs, tilretteleggingstilskudd, IA-rådgivere).

Idébanken peker på at der hvor IA-avtalen blir tatt på alvor, virker den – der hvor avtalen bare er et papirark i arkivet, virker den ikke. Arbeidstilsynet erfarer gjennom sitt tilsyn at

²⁰ Deloitte (2015): Evaluering av IA-rådene.

arbeidsgiver, verneombud og tillitsvalgt samarbeider godt om det daglige IA-arbeidet mange steder, men også at verneombuds- og medvirkningsapparatet er under press, og det gis bl.a. ikke i tilstrekkelig grad opplæring. Samtidig pekes det på at enkelte bransjer har opplevd krise som følge av oljeprisfall, og at dette sannsynligvis har bidratt til at IA- og HMS-arbeidet har vært nedprioritert. Også i andre sammenhenger pekes det på at nedgangstider medfører press på partsamarbeid og medvirkning, og at dette har betydning for HMS-arbeid. Eivind Falkum (AFI) viser i intervju med Stein Aabø til tendenser til at norske bedrifter svekker samarbeidsinstrumenter som eksempelvis ved å droppe arbeidsmiljøutvalg.

Oppsummert:

Samarbeidet om oppfølging av IA-avtalen har blitt forenklet i denne avtaleperioden. Erfaringsmessig er ansvarlig ledelse, arbeidstakermedvirkning og kompetanse viktig for å få resultater i IA- og HMS-arbeidet i virksomhetene.

5.2 Utenfrablakk på IA-avtalen

For å utdype spørsmålet om effekter av IA-avtalen ut over delmålene, ønsket Oppfølgingsgruppen et "utenfrablakk" på IA-avtalen og –samarbeidet, og ga journalist Stein Aabø i oppdrag å intervjuere personer med kjennskap til og kunnskap om IA-arbeidet, samt drøfte de innspill som kom. Målet var å bringe frem og reflektere over betraktninger rundt og vurderinger av IA-avtalen og IA-samarbeidet fra personer som kjenner dette feltet. Intervjuene omfatter 16 personer med ulike ståsted og synspunkter, både forskere/fagpersoner og sentrale personer fra IA-partene. Aabøs notat om saken følger som vedlegg til rapporten²¹.

Aabø peker på at det er slående hvor stor grad av enighet og oppslutning det er om mål og virkemidler i IA-avtalen, både blant forskere og parter. Mediaoppslag ifm. uro omkring avtalen og sykelønnsordningen, kan ha gitt et mer negativt inntrykk av IA-avtalen enn nødvendig.

Aabø finner at det er *enighet* om:

At IA-avtalen har vært en garanti mot endringer i sykelønnsordningen.

At IA-samarbeidet utgjør en arena for diskusjon mellom partene på alle nivåer om hvordan man best kan redusere sykefraværet i tråd med avtalens intensjon.

At IA-avtalen har styrket den norske modellen og trepartssamarbeidet, og er en konkretisering av denne på arbeidslivsområdet.

²¹ Stein Aabø (2016): IA-avtalen i et bredere perspektiv.

At IA-samarbeidet har bidratt til å endre synet på det å være sykmeldt i forhold til å være delvis arbeidsfør.

At alle parter er blitt mer opptatt av at forbedringer i arbeidsmiljøet bidrar til å redusere sykefravær som har sin årsak i arbeidsmiljøet.

At bedre tilrettelegging av arbeidet og lettelser i belastende arbeid har bidratt til å forklare den nedgang i sykefravær som statistikken viser.

Både forskere og partsrepresentanter er enige om at det som er oppnådd når det gjelder å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, ikke har sin rot i IA-avtalen, snarere i endringer i pensjonsreformen.

Man har ikke oppnådd mye når det gjelder å inkludere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne og at det der gjenstår mye. Det nevnes at IA-avtalen er en avtale for de som er "innenfor".

Det er enighet om verdien av at sykmeldte følges tettere opp. Fra å ha oppfattet slik oppfølging som nærmest en krenkelse av privatlivet til den sykmeldte, er holdningen endret til at også arbeidstakerne og deres tillitsvalgte ser positivt på oppfølging. Det gir da også muligheter til bedre tilrettelegging og forståelse av årsaken til sykefraværet.

Det er også stor grad av enighet om effekten og verdien av gradert sykmelding.

Aabø finner også at det er *uenighet* mellom de intervjuede på en rekke punkter:

Hensiktsmessigheten ved å opprettholde avtalen. De fleste er klart for å videreføre den, noen mener at det etter 15 år kanskje er på tide å prøve noe nytt.

Det stilles spørsmål ved om IA-avtalen og samarbeidet har hatt effekt overhodet.

Det stilles spørsmål ved om signering av avtalen binder opp aktørene på en uheldig måte.

Oppsummert:

Iht. Aabøs gjennomgang er det bred enighet om at IA-avtalen har hatt effekt på utviklingen i norsk arbeidsliv, ut over oppnåelse på de enkelte målene for avtalen. Det pekes på mange positive effekter og utviklingstrekk, men også på at avtalen kan ha vært til hinder for utvikling. Det er også klart at måloppnåelsen er varierende, spesielt er det manglende resultater mht. inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan henge samme med at avtalen i første rekke er innrettet på å følge opp de som allerede er "innenfor" i arbeidslivet.

6 Oppfølgingsgruppens vurderinger og anbefalinger

Det fremgår av pkt. 2 hvordan samarbeidet om IA-avtalen kan sies å ha bidratt til utvikling i norsk arbeidsliv. Samarbeidet om IA-avtalen har i seg selv bidratt til endring i holdninger og atferd når det gjelder oppfølging av sykmeldte, og er satt på dagsorden i den offentlige debatten. Trepertssamarbeidet om IA-avtalen har også i seg selv hatt

merverdi og sannsynligvis gitt en arena og lagt til rette for godt samarbeid innenfor andre samfunnsområder, også regionalt. Stein Aabø viser til at det er enighet om at IA-avtalen har styrket den norske modellen og trepartssamarbeidet, og er en konkretisering av denne på arbeidslivsområdet. Cappelenutvalget²² har vist til at vi i Norge har et tett samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene for å få arbeidsmarkedet til å fungere best mulig. Holden III –utvalget²³ viste til at samarbeidet mellom myndighetene og partene bidrar til kvalitetssikring og demokratisk forankring, men også til en bedre avveining av henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakerinteresser mot andre hensyn enn man ville fått uten et slikt samarbeid. Samarbeidet kan bidra til å dempe transaksjonskostnader og konfliktnivå, bygge tillitt og understøtte effektiviteten i forvaltningen.

Erfaringene viser også at partssamarbeidet på virksomhetsnivå har verdi og er viktig i og IA- og HMS-arbeidet. Kunnskapen om hvordan de gode virksomhetene jobber for å lykkes, peker på ansvarlig og engasjert ledelse, samarbeid og arbeidstakermedvirkning der verneombud og tilltsvalgte har aktive roller, kunnskap og kompetanse (pkt. 5.1). Merverdi av to- og trepartssamarbeidet kan sies å være en "rød tråd" på alle nivå i IA-arbeidet der man lykkes.

Det er derfor grunn til å se nærmere på trepartssamarbeidet i oppfølgingen av avtalen, topartssamarbeidet i virksomhetene, og samarbeidet mellom arbeidsplassene og myndighetene i oppfølgingen av de utfordringer vi ser så langt i denne IA-perioden.

På bakgrunn av de erfaringer som er innhentet i forbindelse med underveisvurderingen, vil Oppfølgingsgruppen peke på følgende problemstillinger som bør følges opp frem mot utgangen av 2018:

6.1 Oppfølging av målet om forebyggende arbeidsmiljøarbeid

Ved inngåelse av dagens IA-avtale var det enighet om økt fokus på det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, og det ble gjennomført endringer i regelverk og virkemidler for å understøtte dette arbeidet.

Forebyggende arbeid er vanskelig å måle. Kartlegging og tilbakemeldinger ifm. underveisvurderingen tyder imidlertid på at det er et stykke igjen for å nå IA-partenes ambisjon på dette området i avtaleperioden. Det er variasjoner mellom næringer og virksomheter, men samlet sett tyder kartlegging og tilbakemeldinger ifm. underveisvurderingen på at utviklingen i liten grad har gått i retning av mer vekt på

²² NOU 2016: 15 Lønnsdannelsen i lys av nye økonomiske utviklingstrekk

²³ NOU 2013:13 Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi

forebyggende arbeidsmiljøarbeid og tidlig innsats i virksomhetene. Mange virksomheter er fortsatt bedre på å tilrettelegge og følge opp sykmelte arbeidstakere enn på å forebygge. Vi har gode eksempler på bransjer og virksomheter som jobber systematisk med IA og HMS og som har hatt en stor nedgang i sykefraværet. Utfordringen er at det så langt ikke kan vises til en økning i virksomheter og næringer/sektorer som samarbeider systematisk og godt om IA- og HMS-arbeid.

Større vekt på forebyggende arbeidsmiljøarbeid er en hovedsatsing for IA-samarbeidet i denne perioden. Underveisvurderingen viser at det er potensiale for å jobbe bedre og komme lengre med denne målsettingen i avtaleperioden. Oppfølgingsgruppen mener derfor at det må rettes særlig oppmerksomhet mot problemstillingen de neste to årene.

Det bør tas utgangspunkt i hvordan godt to- og trepartssamarbeid kan bidra til å utløse potensialet for bedre forebyggende innsats, jf. erfaringene med merverdien av partssamarbeidet. For eksempel kan erfaringer og kunnskap i virksomheter som lykkes, brukes bedre i arbeidet for å motivere og forplikte parter og virksomheter. Kompetanse og erfaring fra andre relevante fagmiljøer kan ev. også trekkes inn i oppfølgingen. Potensialet for videreutvikling av samarbeidet i IA-rådene kan også vurderes nærmere.

I arbeidet med å motivere og forplikte parter og virksomheter gjennom å bruke erfaringer og kunnskap fra de vellykkede virksomhetene, kan for eksempel informasjon fra Idébanken anvendes. Idébanken besitter relevant kunnskap om de gode eksemplene i IA-arbeidet og etterspørselen etter denne informasjon er økende. Idébankens nettsider har per oktober 2016 hatt mer enn 420 000 besøk i tillegg til økt pågang via andre informasjonskanaler. Kunnskapen fra Idébanken kan også anvendes i oppfølgingsarbeidet knyttet til andre målsettinger i IA-avtalen.

Oppfølgingsgruppen kan redegjøre for oppfølging og status i saken for Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd våren 2017.

6.2 Oppfølging av målet om å inkludere flere unge med nedsatt funksjonsevne

Målet om å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne har vist seg å være utfordrende, og det er knyttet store utfordringer til vurdering av status og måloppnåelse for delmål 2. Kartlegging og tilbakemeldinger ifm. underveisvurderingen og Faggruppens rapport viser at sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne, herunder unge, ikke har økt så langt i avtaleperioden. Stein Aabøs "utenfrablikk" viser at man ikke har oppnådd mye når det gjelder å inkludere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne, og at det der gjenstår mye.

Det er i pkt. 4 pekt på at det er gjennomført en rekke forbedringer av virkemidlene i avtaleperioden, men at virksomhetene mangler kunnskap om virkemidlene. Det synes å være et uutnyttet potensiale for å koble partene i arbeidslivet og myndighetene i et mer målrettet samarbeid, sentralt og lokalt, om økt sysselsetting av unge med nedsatt funksjonsevne. Siden et av hovedgrepene i inneværende IA-avtale er økt fokus på arbeidet med å inkludere unge personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, og underveisvurderingen ikke tyder på en positiv utvikling på dette området så langt, bør det rettes særlig oppmerksomhet mot denne problemstillingen i resten av IA-perioden.

Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen bør få i oppdrag å vurdere om og ev. hvordan IA-partene kan samarbeide om økt sysselsetting av unge personer med nedsatt funksjonsevne, bl.a. i lys av de endringer i virkemidler som er gjennomført og i lys av utviklingen på arbeidsmarkedet, herunder om og hvordan en kan konkretisere/ avgrense/ støtte opp om:

- hovedmålgruppen for delmål 2-samarbeidet i den gjenværende avtaleperioden.
- IA-partenes samarbeid, lokalt på virksomhetsnivå og sentralt, herunder hvordan en i samarbeidet kan bygge videre på og bedre nyttiggjøre seg eksisterende virkemidler og initiativ i dette arbeidet.
- at tillitsvalgte mer aktivt ansvarliggjøres i inkluderingsarbeidet.

Det kan også være aktuelt å se nærmere på hvordan IA-partene kan samarbeide om arbeidsrettet aktivitet for unge AAP-mottakere som skal i ordinært arbeid. Dette med sikte på å kunne ta ut merverdien av IA-samarbeidet i samarbeidet om delmål 2. Oppfølgingsgruppen kan redegjøre for oppfølging og status i saken for Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd våren 2017.

6.3 Delmål 3 – Utvikling og faktorer som påvirker denne utviklingen

I forrige avtaleperiode var det en positiv utvikling for delmål 3, og målet ble nådd i løpet av 2014. Sysselsettingsutviklingen blant personer over 50 år har økt markert siden 2001, og utviklingen skiller seg fra resten av befolkningen. Dersom målet for IA-avtalen i denne perioden skal nås, må denne trenden/sysselsettingsveksten fortsette. I inneværende avtaleperiode ser denne positive trenden imidlertid ut til å ha stoppet opp. Dette henger sannsynligvis sammen med utviklingen på arbeidsmarkedet, spesielt ifm. nedgang i oljesektoren. Utsiktene på arbeidsmarkedet kan gjøre det vanskeligere å oppnå målet for delmål 3 i avtaleperioden.

Det er i forbindelse med IA-arbeidet understreket at de tre delmålene for avtalen må sees i sammenheng for å oppnå intensjonen om et mer inkluderende arbeidsliv. Delmål 3 har i en viss grad blitt sett på som en "buffer", slik at innsatsen for å redusere sykefravær ikke skal resultere i at eldre arbeidstakere lettere faller ut av arbeidslivet. Det er bred enighet om betydningen av å øke den reelle pensjoneringsalder, både av hensyn behovet for arbeidskraft/kompetanse og for å redusere offentlige utgifter. Vi har imidlertid begrenset kunnskap om sysselsettingseffekter av seniorpolitiske tiltak og det er vanskelig å skille mellom ulike forklaringsfaktorer. Tiltak og oppfølging i virksomhetene som bidrar generelt til et godt arbeidsmiljø, samarbeid og inkludering, bidrar sannsynligvis også til å øke pensjoneringsalderen. Flere studier har vist at pensjonsreformen har bidratt sterkt til veksten av seniorsysselsetting fra 2011, først og fremst som følge av at jobbintensivene har blitt bedret for personer med rett til AFP i privat sektor. Forskere og partsrepresentanter i Stein Aabøs kartlegging var enige om at det som er oppnådd når det gjelder å få eldre arbeidstakere til å stå i arbeid, ikke har sin rot i IA-avtalen, men snarere i endringer i pensjonsreformen. Den mindre positive utviklingen det siste året sees i sammenheng med nedgangstider på arbeidsmarkedet. Det har derfor blitt stilt spørsmål ved den reelle effekten av IA-avtalen på pensjoneringsalder i arbeidslivet.

6.4 Oppfølging av satsing på kunnskapsutvikling om IA-arbeidet

Det er vanskelig å dokumentere årsakssammenhenger mellom iverksatte tiltak knyttet til IA-avtalen og utviklingen innenfor delmålene. I inneværende avtaleperiode er det derfor lagt vekt på å gjennomføre effektevalueringer av tiltak samt å innhente oppsummeringer av eksisterende kunnskap og ny kunnskapsutvikling. Det er så langt i avtaleperioden igangsatt en rekke IA-kunnskapsutviklingsprosjekter. De ulike kunnskapsprosjektene varierer i stor grad både med tanke på tema, innretning og omfang mv. Til en viss grad kan dette skyldes at det i liten grad er gitt føringer på hvilke typer prosjekter som kan tildeles IA-midler. Utfordringen fremover blir å påse at den samlede kunnskapen som framskaffes sammenfattes og har god kvalitet slik at den kan brukes til å videreutvikle IA-arbeidet og utformingen av virkemidler.

Underveisvurderingen viser at arbeidet med kunnskapsutvikling kunne vært gjennomført på en mer målrettet og systematisk måte. For å bedre oppnå målsettingen med en styrket satsing på kunnskapsutvikling, mener Oppfølgingsgruppen derfor at det særlig bør rettes oppmerksomhet mot hvordan det arbeides med kunnskapsutvikling i resten av avtaleperioden.

Oppfølgingsgruppen bør få i oppdrag å vurdere nærmere hvilke tema og problemstillinger man har behov for mer kunnskap om og hvordan denne kunnskapen kan framskaffes. Kunnskap om merverdien av partsamarbeidet bør inngå som et element i det videre

arbeidet. Det bør også vurderes hvordan kunnskapsutviklingen kan organiseres og innrettes slik at dette arbeidet fremstår som mer målrettet og samordnet.

En nærmere vurdering av hvilke tema som bør følges opp med konkrete kunnskapsutviklingsprosjekter bør gjøres gjennom samarbeidet i IA-oppfølgingsgruppen.

6.5 Organisering og samarbeid om IA-avtalen

Organiseringen av IA-samarbeidet på alle nivåer har bidratt til å skape arenaer for dialog og samarbeid mellom de tre partene. I denne avtaleperioden er det tatt grep for å effektivisere og målrette oppfølgingsarbeidet rundt IA-avtalen, men det er fortsatt viktig å ha oppmerksomhet på hvordan arbeidet med oppfølging av IA-avtalen kan effektiviseres. Den årlige nasjonale IA-konferansen er nedfelt i IA-avtalen og har vært gjennomført hvert år siden 2010. Interessen for denne konferansen synes å være dalende, bl.a. er det vanskelig å rekruttere aktuelle deltagere til konferansen, selv gjennom målrettet innsats fra alle IA-partene. Det brukes også omfattende ressurser, både arbeidsmessig og økonomisk, på å gjennomføre konferansen.

Oppfølgingsgruppen viser til at det også arrangeres en rekke regionale IA-konferanser, med til dels samme tema og aktører på dagsorden som på den nasjonale konferansen, som vekker stor regional og lokal interesse med et høyt antall deltakere. Oppfølgingsgruppen mener at de regionale IA-konferanser er viktige arenaer for å holde fokus på det praktiske IA-arbeidet, og at disse samlingsarenaene i stor grad er med på å opprettholde det nødvendige trykket på IA-arbeidet, regionalt og lokalt.

Oppfølgingsgruppen foreslår derfor at det ikke planlegges for flere nasjonale IA-konferanser i inneværende avtaleperiode. Ressursene som er avsatt til konferansen kan kanaliseres til annet oppfølgingsarbeid i perioden.

Oppfølgingsgruppen mener det er viktig å legge til rette for arenaer for diskusjon om IA-arbeidet og IA-samarbeidet og alternative arenaer for slik diskusjon bør vurderes, f.eks. i form av faglige seminarer og/eller drøftingsverksteder hvor de sentrale IA-partene møter regionale og lokale IA-aktører. Etablering av slike diskusjonsarenaer må bl.a. vurderes i lys av IA-partenes behov for dette.

Vedlegg 1 - Databidrag fra IA-partene til underveisvurderingen

Avsender:	Materiale:
Akademikerne, LO, Unio og YS	Notat om erfaringer med IA-arbeidet
KS, NHO, Spekter og Virke	Notat om erfaringer med IA-arbeidet
Arbeidstilsynet	Rapport om erfaringer med IA-arbeidet
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Notat om tiltak i sykepengeperioden
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Notat om forebyggings- og tilretteleggingstilskudd
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Notat om Arbeids- og velferdsetatens arbeid med delmål 2
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Rapport om NAV Arbeidslivssenters erfaringer med sykefraværsoppfølging i IA-virksomheter
Arbeids- og velferdsdirektoratet (Idébanken)	Rapport om virksomhetens IA-arbeid – de gode eksemplene

Vedlegg 2 - Stein Aabø: IA-avtalen i et bredere perspektiv

IA-AVTALEN I ET BREDERE PERSPEKTIV

Mandat, metode og sammendrag

Mitt mandat har vært å se på IA-avtalen i et bredere perspektiv gjennom samtaler og intervjuer med personer med kompetanse på avtalen og samarbeidet. Disse har ulike ståsted og forskjellige innfallsvinkler og gir til sammen et bredt blikk på saken.

Intervjuobjektene har vært: Kåre Hagen, Hioa, Knut Røed, Frischsenteret, Mari Rege, UiS, Solveig Ose, Sintef, Pål Molander, Stami, Tom Colbjørnsen, BI, Eivind Falkum, Afi, Anne Inga Hilsen, Fafo, Stein Lier-Hansen, Norsk Industri, Geir Riise, Legeforeningen, Trine Lise Sundnes, Handel og Kontor (LO), Jørn Eggum, Fellesforbundet (LO), Joakim Lystad, Helse- og omsorgsdepartementet, Tor Arne Gangsø, rådmann i Ullensaker, Mette Nord, Fagforbundet (LO), Inger Lise Blyverket, Virke.

Mine oppdragsgivere har ønsket refleksjoner med utgangspunkt i en del formulerte problemstillinger.

Hvordan har IA-samarbeidet påvirket utviklingen av arbeids –og velferdspolitikken generelt og sykelønnsordningen spesielt?

Hva slags betydning har IA-avtalen hatt for holdninger til henholdsvis sykefravær og tilrettelegging, eldre arbeidstakere, og arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne?

Hvordan ville norsk arbeidsliv sett ut uten IA-avtalen?

Hvordan har IA- samarbeidet påvirket utviklingen i norsk arbeidsliv?

Hvordan påvirkes de ulike aktørene av IA-samarbeidet? Har IA-samarbeidet noen vinnere og tapere?

Hvilken betydning har IA-samarbeidet for det øvrige partssamarbeidet og Den norske modellen ?

Har arbeidslivet blitt mer inkluderende?

Hvordan har IA-avtalen så langt kunnet bestå gjennom 15 år, på tross av til dels sviktende måloppnåelse på nasjonal nivå?

Hva skal til for at IA-avtalen kan bestå over tid, er det evt. behov for endringer?

Min bakgrunn og ståsted

Jeg har et langt liv som journalist og kommentator bak meg. De fleste årene i Dagbladet, der jeg ved siden av å dekke/kommentere innenrikspolitiske spørsmål, har hatt særlig interesse for lønnsdannelse og for organisasjonenes rolle i samfunnsutviklingen. Som kommentator har jeg hatt anledning til å male med nokså bred pensel og gi uttrykk for

avisas og mine egne meninger. Jeg har også skrevet om og kommentert utspill og debatter omkring sykelønnsordningen og sykefravær i sin alminnelighet.

Jeg har hele tida forsvart sykelønnsordningen og argumentert mot dramatiske reduksjoner i sykelønna med henvisning til uheldige fordelingsvirkninger. Jeg har også skrevet mye om den nordiske modell og om trepartssamarbeidet, stort sett i positive vendinger.

I denne sammenheng har jeg intervjuet de foreslåtte kompetansepersoner. I tillegg har jeg snakket med Norvald Mo, som nå er sentral rådgiver i Fellesforbundet og som var tilstede under mitt intervju med forbundsleder Jørn Eggum, etter Eggums ønske. Til stede var også Tove Rita Melgård, rådgiver i Samfunnspolitisk avdeling i Fellesforbundet. Mo anbefalte meg å ta kontakt med arbeidslivsdirektør i Virke, Inger Lise Blyverket, da hun representerer andre bedrifter enn eksempelvis NHO og virksomheter i offentlig sektor og ellers har interessante og til dels avvikende synspunkter på avtalen og samarbeidet.

Jeg har hatt kontakt med så å si alle foreslåtte intervjuobjekter. Med unntak av Solveig Ose og Mari Rege, har jeg møtt personene fysisk, stort sett på deres arbeidssted. Ose har svart på spørsmålene på epost. Rege ga sine synspunkter i en telefonsamtale. Hun mener at det ikke finnes tilstrekkelig forskningsgrunnlag for å mene så mye om virkningene av IA-avtalen og IA-samarbeidet. Hun er i stedet opptatt av å formidle at internasjonal forskning viser at de mest effektive virkemidlene for et mer inkluderende arbeidsliv er tidlig innsats, i barnehage og på skolen. Etter hennes mening skapes mye av grunnlaget for seinere sykefravær og manglende inkludering allerede der.

Metode:

Før intervjuene har jeg sendt over mitt mandat og de opplistede spørsmålene. Jeg har av og til stilt spørsmål ut over de opplistede spørsmål. Men intervjuobjektene har i stor grad svart på det samme.

Under intervjuene har jeg skrevet ned det de har sagt. Så har jeg sendt utkastet tilbake til dem og invitert til å gjøre endringer slik at de skulle være bekvemme med sine svar og formuleringer. Alle har akseptert denne metoden, selv om det har påført dem noe merarbeid. På den annen side har de på den måten fått forsikret seg om at deres synspunkter er korrekt oppfattet. Overfor alle har jeg sagt at jeg har vært usikker på den endelige fasongen på mitt notat, men understreket viktigheten av at jeg kan hente sitater fra det de har sagt.

Sammendraget:

Det er større bredde i synspunktene fra de intervjuede forskere enn hos representantene fra partene. Partsrepresentantene er i stor grad tilhengere av avtalen, enten de representerer arbeidstakere eller arbeidsgivere. Forskerne uttrykker i varierende grad mer skepsis til IA-avtalen og samarbeidet som følger av den. Det kan muligens forklares med BI-forsker Tom Colbjørnsens registrering av at man i fagbevegelsen nå snakker om «IA-folka» i tillegg til «tariffolka» og «samarbeidsfolka». Ved å hen vise til sjargongen illustrerer Colbjørnsen at IA-arbeidet har skapt egne karriereveier blant dem som jobber med avtalen. Han mener at de som har vunnet på samarbeidet først og fremst er de som har fått nye karrierer knyttet til å administrere avtalen, HR-folk, lokale tillitsvalgte, og de medlemmene av sentralorganisasjonene og helsevesenet som er direkte involvert i dette. Eivind Falkum ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) viser for sin del til fenomenet man i statsvitenskapen kaller «sti-avhengighet», dette at man går langs en opptråkket sti uten i tilstrekkelig grad å løfte blikket og lete etter nye og andre impulser, virkemidler og løsninger.

Bredde i synet på IA-avtalen er altså større blant forskerne. Forskere er uavhengige og baserer i prinsippet sine synspunkter på eksakt viten. Partene er partiske. Det ligger i begrepet. Og samarbeidende parter er ofte enige om det de bestemmer seg for å være enige om. Men ettersom IA-avtalen er resultat av 3-partsamarbeidet og en konkretisering av dette, vil partenes synspunkter veie tyngre, ikke minst fordi den ene parten er staten som har både penger og makt.

Forskerne er ikke formelt en del av dette samarbeidet. Men Pål Molander, direktør ved Statens Arbeidsmiljøinstitutt, mener IA-arbeidet har bidratt til å utvide trepartssamarbeidet til et firepartssamarbeid, der forskerne og kunnskapsforvaltere spiller en stadig viktigere rolle.

Forskere har (min kommentar) dessuten stort gjennomslag i mediene når de har funn som har relevans for IA-samarbeidet. Det skaper debatt som kan påvirke partene. Vi har tidligere sett hvor eksplosivt forslag om endringer i sykelønnsordningen kan virke.

Men det mest slående for en utenforstående som meg er den store grad av enighet som eksisterer, både blant forskere og parter om både mål og virkemidler. Jeg trodde i utgangspunktet at IA-avtalen, som forutsetter en bevaring av sykelønnsordningen, var «en skjør våpenhvile» mellom dem som ville bevare ordningen med full lønn under sykdom og dem som ønsket og redusere den. Men det synet er korrigeret. I hvert fall er ikke våpenhvilen «skjør».

At de mest kritiske synspunktene kommer fra forskerhold kan forklares med at forskerne ser på IA-avtalen med kritisk distanse, som et objekt for forskning, mens partsrepresentantene ser den innenfra, som et verktøy og har en annen grad av involvering.

Forskerne legger også mer vekt på måloppnåelsen, at den varierer og at det er uklart hva IA-avtalen har bidratt med, mens partene til dels uttrykker entusiasme overfor avtalen siden de opplever at den styrker samarbeidet på alle nivåer.

Flere av forskerne vegrer seg for å mene noe om den kontrafaktiske situasjon, eksempelvis: «hvordan ville norsk arbeidsliv sett ut uten IA-avtalen?»

Partene er mer overbevist om bidraget uten å ha vitenskapelig belegg.

Forskerne ser gjerne på avtalen og samarbeidet fra et overordnet økonomisk synspunkt. Partene ser i større grad hvordan avtalen fungerer på virksomhetsnivå. Jørn Eggum, leder i Fellesforbundet, sier at det er gått sport i å få ned sykefraværet på de enkelte arbeidsplasser.

Trine Lise Sundnes i Handel og kontor karakteriserer avtalen som en nøkkel til samarbeid og en god metode for å komme i gang med forbedringer av arbeidsmiljøet som er årsaken til en stor del av fraværet. Hun mener at alle parter tjener på den og at de får større nærhet til problemstillingene. IA-samarbeidet bidrar i hennes øyne også til at myndighetene får direkte og viktig informasjon fra partene, mens arbeidstakere og -givere får større forståelse for viktige avveininger som politikere står overfor. At man ikke når målsettingene 100 prosent mener Sundnes er underordnet avtalens positive virkninger.

Arbeidsgiverne jeg har snakket med uttrykker ikke særlig bekymring for kostnadene. Det tyder på at IA-avtalen virker kostnadsreducerende og oppleves som bra både av de enkelte arbeidstakere, arbeidsgivere og deres organisasjoner. Et felles syn er at alternativet fort ville blitt verre, med høyere konfliktnivå, større forskjeller med de følger dette ville hatt for samfunnet og virksomhetene.

Blant forskerne er det også store forskjeller i synet på avtalen, kanskje med Tom Colbjørnsen fra BI og Anne Inga Hilsen fra Fafo som ytterpunkter.

Colbjørnsen mener man ville hatt større muligheter til å prøve ut flere alternative virkemidler uten IA-avtalen. Han mener den største utfordringen med avtalen er at den har skapt hellige kuer.

Hilsen mener IA-avtalen har bidratt til at det er blitt forsket, forsøkt og evaluert mer enn det ellers ville blitt, at den har satt seg i sine samarbeidsformer og at det er vanskelig å tenke seg at den skulle avvikles.

Kåre Hagen ved Høgskolen i Oslo og Akershus karakteriserer avtalen som en våpenhvile og en pakt, som partene er enige om så lenge staten betaler mest. Skulle staten trekke sin «rundhåndethet» tilbake, ville avtalen bryte sammen, mener Hagen.

Andre forskere gir uttrykk, både overfor meg og i mediene, for at Norge har verdens høyeste sykefravær og verdens dyreste sykelønnsordning. Det blir lett tolket som forslag om endringer i avtalen, eller i sykelønnsordningen, som igjen skaper overskrifter.

Også blant partene er det variasjoner. Arbeidslivsdirektør Inger Lise Blyverket i Virke er kanskje den mest kritiske til avtalen. Blyverket har en annen medlemsmasse enn eksempelvis staten og NHO. Virke har mange mindre og mellomstore bedrifter som medlemmer, og som i mindre grad har personellressurser å bruke på dette arbeidet. Norsk Industris Stein Lier-Hansen er den blant mine intervjuobjekter som uttaler seg mest entusiastisk om avtalen og dens betydning. Hans bransje har også svært gode resultater å vise til med en nedgang i sykefraværet på godt over 30 prosent.

Joakim Lystad er nå embedsmann i HOD, men har også mange års erfaring som NAV-direktør. Han ser på det hele med det overblikk begge stillinger gir. Han kan verken rubriseres som svært kritisk eller entusiast og ser ikke bort fra at trangere økonomiske tider kan tvinge fram en annen sykelønnsordning, altså en annen byrdefordeling enn dagens.

Men det er også betydelig grad av enighet, både mellom forskerne og partene og innad i begge gruppene.

Det er enighet om:

At IA-avtalen har vært en garanti mot endringer i sykelønnsordningen. (Noe som også var bakgrunnen for opprettelsen av avtalen, men få ønsker omkamp).

At IA-samarbeidet utgjør en arena for diskusjon mellom partene på alle nivåer om hvordan man best kan redusere sykefraværet i tråd med avtalens intensjon.

At IA-avtalen har styrket den norske modellen og 3-partssamarbeidet, og er en konkretisering av denne på arbeidslivsområdet.

At IA-samarbeidet har bidratt til å endre synet på det å være sykmeldt i forhold til å være delvis arbeidsfør.

At alle parter er blitt mer opptatt av at forbedringer i arbeidsmiljøet bidrar til å redusere sykefravær som har sin årsak i arbeidsmiljøet.

At bedre tilrettelegging av arbeidet og lettelser i belastende arbeid har bidratt til å forklare den nedgang i sykefravær som statistikken viser, særlig i industrien.

Det er bred enighet om at det som er oppnådd når det gjelder å få eldre arbeidstakere til å stå lenger i arbeid, ikke har sin rot i IA-avtalen, snarere i endringer i pensjonsreformen og muligheten til å kombinere arbeid og pensjon fra fylte 62 år.

De fleste er enige om at man ikke har oppnådd mye når det gjelder å inkludere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne og at det der gjenstår mye.

De fleste av partenes representanter er enige om at alternativer til IA-avtalen ville vært verre. Avtalen og samarbeidet har satt seg, sier flere. Det har funnet former som aktiviserer og forplikter tillitsvalgte og ledelse på lokalt plan. Stein Lier-Hansen sier ledere i industrien blir målt på, og bør måles på, hvor mye de klarer å redusere sykefraværet. Hans motpart i Fellesforbundet, Jørn Eggum, sier at hans forbund og tillitsvalgte «brenner for avtalen». Begge mener at avtalen er kommet for å bli. Alle ser dessuten ut til å være enige om verdien av at sykmeldte følges tettere opp. Fra å ha oppfattet slik oppfølging som nærmest en krenkelse av privatlivet til den sykmeldte, er holdningen endret til at også arbeidstakerne og deres tillitsvalgte ser positivt på oppfølging. Det gir muligheter til bedre tilrettelegging og forståelse av årsaken til sykefraværet.

Det er også stor grad av enighet om effekten og verdien av «gradert sykmelding». Det vises til at ingen lenger snakker om at de har så og så mye igjen av egenmeldingskvoten, som om det var en rettighet til fri utenom feriene.

Også i synet på legenes rolle er det tilløp til enighet. Noen mener deres rolle i forbindelse med sykmelding bør endres. Fafo-forsker Anne Inga Hilsen mener et alternativ kan være større bruk av egenmeldinger som har vært forsøkt i mange kommuner uten å øke korttidsfraværet. Pål Molander tar det stabilt lave korttidsfraværet som tegn på at arbeidstakerne er tilliten verdig og at det er lite misbruk av ordningen. Flere peker på at sykefravær er et forhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men at legene skal behandle pasientene, gi råd og lyttes til.

Uenigheten består først og fremst i hensiktsmessigheten ved å opprettholde avtalen. De fleste intervjuobjektene er klart for å videreføre den til tross for at sykefraværet er høyt, sammenliknet med situasjonen i de fleste andre sammenliknbare land.

Colbjørnsen mener det er gått prestisje i å opprettholde avtalen. Han mener begeistringen for den i stor grad skyldes at aktørene befinner seg i «lukkede lærings sirkler».

Falkum mener avtalen bør «opp til vurdering», men er grunnleggende positiv til trepartssamarbeidet som ligger i avtalen. Han er imidlertid bekymret for at den norske arbeidslivsmodellen skal forvitte under påtrykk fra global økonomi og økte krav om effektivitet og produktivitet. Han mener å se tendenser til at norske bedrifter svekker samarbeidsinstrumenter som eksempelvis å droppe arbeidsmiljøutvalg.

Blyverket tar til orde for å legge større risiko for sykefraværet på begge parter og dermed øke insentiver som kan gi effekt.

Knut Røed ved Frisch-senteret har tro på at det skal være mulig å få til endringer i avtalen ved neste korsvei. Han viser blant annet til at det var prinsipiell enighet i forrige forhandlingsrunde om at arbeidsgiverne kunne få mindre ansvar for korttidsfraværet mot å betale mer for langtidsfraværet. Forslaget strandet på at Nav ikke ville klare å implementere det på grunn av mangel på gode dataløsninger. Kanskje er det mulig i 2018.

Legeforeningens generalsekretær Geir Riise er en sterk tilhenger av avtalen, men utelukker heller ikke at omforente endringer kan ha virkning. Han var medlem av Sandman-utvalget, som NHOs representant, og mener innstillingen inneholdt gode forslag. Men som vi alle husker. Den ble i all sin fornuft et politisk problem. Men både Sandman-utvalget og IA-avtalens parter er opptatt av å få ned langtidssykefraværet. Uenigheten består i hvilke virkemidler man skal og kan bruke.

Mari Rege er usikker på om IA-avtalen og samarbeidet har hatt effekt. Hun viser til at det fortsatt er 17 prosent av befolkningen i arbeidsdyktig alder som lever på helserelaterte ytelser. Samtidig understreker hun at vi vet ikke den kontrafaktiske situasjonen – kanskje enda flere hadde vært på ytelser uten IA samarbeidet. Rege viser til internasjonal forskning som tyder på at de mest effektive virkemidlene for et mer inkluderende arbeidsliv ligger i skolen og barnehagen. Hun mener det er viktig å øke kvaliteten i barnehager og skoler for å styrke læringsevnen og sosiale og emosjonelle ferdigheter som i sin tur kan skape mer trivsel og mindre dropouts.

Solveig Ose er tilhenger av en god sykelønnsordning, men mener samarbeidet mellom arbeids- og velferdsmyndighetene og utdanningsinstitusjonene må styrkes.

Joakim Lystad forklarer IA-avtalens varighet og levedyktighet med at den er så tett integrert i arbeidslivspolitikken og partssamarbeidet. Å gjøre noe annet vil indirekte bli opplevd som et angrep på trepartsmodellen og dermed som brudd med noe som er veldig viktig for Norge.

Han utelukker imidlertid ikke at trangere økonomiske tider kan rokke ved enigheten som nå ligger i bunn.

Han mener i likhet med rådmann Tor Arne Gangsø at IA-avtalen også har bidratt til å inkludere folk med nedsatt arbeidsevne. Gangsø peker i den sammenhengen på at arbeidslivet generelt er mindre inkluderende på grunn av økte krav til produktivitet og omstilling. Han tror arbeidslivet er blitt tøffere for alle, men at IA-avtalen har gjort det lettere å inkludere folk med nedsatt arbeidsevne.

Mette Nord mener at IA-samarbeidet er vinn-vinn for partene og for samfunnet. Hun viser til at man på 1970-tallet hadde et mer inkluderende arbeidsliv for folk med nedsatt arbeidsevne fordi det var en rekke jobber som passet. Det er ikke like stor plass til slike

nå. Men gjennom IA er arbeidet med å inkludere blitt mer målrettet og systematisert, mener hun.

De fleste av de intervjuede mener at endringer i sykelønnsordningen kan ha flere effekter. Kanskje får man sykefraværet ytterligere ned, men samtidig vil det/kan det komme negative bivirkninger, som høyere konfliktnivå, forsterket økonomisk ulikhet med de samfunnsmessige konsekvensene det måtte ha.

Oppsummert: Det viser seg å være større oppslutning om IA-avtalen enn jeg trodde da jeg startet dette arbeidet. Det kan ha sammenheng med at jeg i min rolle som journalist og kommentator skriver om de saker som står øverst på agendaen, til enhver tid, fra dag til dag. Journalistikkens natur er nå engang å beskrive det som bryter med det dagligdagse, gjerne interessemotsetninger og konflikt. Derfor er mine inntrykk fra perioder da det har stått strid om IA-avtalen, som i 2001, 2006 og 2009/2010. Et søk i Retrieverbasen viser at mediens oppmerksomhet rundt IA-avtalen varierer sterkt, nokså i tråd med min.

Likevel er det fortsatt nyanser i bildet. Særlig blant forskerne som har lettere tilgang til mediene enn «IA-folka». Det kan også skape inntrykk av at avtalen har større svakheter og står svakere generelt enn den gjør blant avtalens parter.

Oppslutningen om avtalen er større blant dem som bruker den som verktøy. Det vil si partenes representanter på ulike nivåer.

Dermed vil jeg tro at avtalen står sterkt, at den vil bli fornyet ved neste korsvei, og at den vil bestå selv om det skjer eventuelle endringer i selve sykelønnsordningen i 2018.

Stein Aabø

Majorstua, 11. oktober 2016