



2006

Arbeid, velferd og samfunn

- Veier ut av arbeidslivet – og inn igjen
- Integrering i randsonen
- Lese- og skriveferdighet
- Reaktivisering av varig uføretrygdede
- Arbeidsgiverne – viktige samarbeidspartnere
- IA-avtalen videreføres
- Stor variasjon i legers sykmeldingspraksis
- Hva vet folk om pensjon?
- Stadig flere tjenester på nett
- Brukerundersøkelser i NAV







2006

Arbeid, velferd og samfunn

- Veier ut av arbeidslivet – og inn igjen
- Integrering i randsonen
- Lese- og skriveferdighet
- Reaktivisering av varig uføretrygdede
- Arbeidsgiverne – viktige samarbeidspartnere
- IA-avtalen videreføres
- Stor variasjon i legers sykmeldingspraksis
- Hva vet folk om pensjon?
- Stadig flere tjenester på nett
- Brukerundersøkelser i NAV

Utgiver:
Arbeids- og velferdsdirektoratet 2006

Redaksjonen:
Hans Kure, Kari Tollersrud, Linda Hauge, Niels Wulfsberg,
Ida Frisak Ringnes, Hilde Wessel Claussen og Anne-Cathrine Grambo

Adresse:
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0164 Oslo

Bestilling:
Rapporten kan bestilles på telefonnummer: 21 07 00 00 eller
per e-post: nav.statistikk.utredning@nav.no

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no på siden «Tall og analyse».

Design: Aase Bie
Illustrasjonsfoto: Dag Sem Reklamestudio
Trykkeri: Stavanger offset
Opplag: 2000

ISBN 82-551-1126-3

Utgiver:
Arbeids- og velferdsdirektoratet 2006

Redaksjonen:
Hans Kure, Kari Tollersrud, Linda Hauge, Niels Wulfsberg,
Ida Frisak Ringnes, Hilde Wessel Claussen og Anne-Cathrine Grambo

Adresse:
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0164 Oslo

Bestilling:
Rapporten kan bestilles på telefonnummer: 21 07 00 00 eller
per e-post: nav.statistikk.utredning@nav.no

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no på siden «Tall og analyse».

Design: Aase Bie
Illustrasjonsfoto: Dag Sem Reklamestudio
Trykkeri: Stavanger offset
Opplag: 2000

ISBN 82-551-1126-3

Vi gir mennesker muligheter

2006 har vært et spesielt år for oss som jobber i NAV. Dette har vært året trygdeetaten og Aetat ble lagt ned, og den nye arbeids- og velferdsetaten ble opprettet. Reformen er den største velferdsreformen i moderne tid, og vil berøre 17 000 ansatte i stat og kommune og alle innbyggere som er brukere av våre tjenester. Praktisk talt samtlige innbyggere i Norge benytter seg av NAVs tjenester, selv om noen vil ha oftere og mer regelmessig kontakt med NAV i løpet av livet.

Hovedformålene bak opprettelsen av NAV er:
- **få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad**
- **gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov**
- **få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.**

Reformen gir nye muligheter for arbeids- og velferdsforvaltningen. Innen 2010 skal alle kommuner ha et eget NAV-kontor, og da vil alle våre tjenester være å finne under samme tak. Det skal våre brukere få merke. Vårt motto for arbeidet er: «Vi gir mennesker muligheter».

For å kunne forvalte våre ansvarsområder på en best mulig måte, er det viktig at vi som etat har god kunnskap om arbeidsmarkedet og velferdsordningene, og følger tett med på utviklingen innenfor disse områdene. Dette vil vi blant annet gjøre gjennom samarbeid med forskningsmiljøene og egne undersøkelser og analyser. Arbeid, velferd og samfunn skal bidra til å gjøre kunnskapen kjent for et bredere publikum.

I årets utgave av Arbeid, velferd og samfunn har vi lagt spesiell vekt på problemstillinger som er knyttet opp mot inkludering på arbeidsmarkedet. Hvordan kan vi bidra til at flere kommer i arbeid, og hindre utstøting fra arbeidslivet? Hvordan kan vi fremme inkludering, og hvordan kan vi bidra til at folk står lengre i arbeid? De første åtte artiklene i denne publikasjonen omhandler disse temaene. Tre av artiklene er bidrag fra eksterne forskere. I de to siste artiklene i årets utgave, går vi nærmere inn på hvordan vi kan etablere nye arbeidsmetoder som sikrer en mer effektiv forvaltning, og hvordan vi kan nyttegjøre oss brukernes erfaringer for å få en forvaltning som er enklere og mer tilpasset brukernes behov.

God lesning!

Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør

INNHOLD

VEIER UT AV ARBEIDSLIVET – OG INN IGJEN 5
Av Knut Røed (Frisch)

Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv
INTEGRERING I RANDSONEN 18
Av Anne Britt Djuve (FAFO)

Lese- og skriveferdighet
GRUNNLAGET FOR AKTIV DELTAKELSE I ARBEIDS- OG SAMFUNNSLIV 26
Av Jorunn Søby og Siv Einan

Reaktivisering av varig uføretrygdede
MANGE VEIER TILBAKE TIL ARBEID 34
Av Torunn Olsen, Nina Jentoft og Gro Kvåle (Agderforskning)

Viktige samhandlingspartnere
ARBEIDSGIVERNE – MEDSPILLERE OG KUNDER 44
Av Tormod Reiersen og Stein Langeland

IA-avtalen videreføres
SAMMEN OM Å LØSE VIKTIGE PROBLEMER 54
Av Kari Paulsen og Ida Frisak Ringnes

Ny kunnskap
STOR VARIASJON I LEGERS SYKMELDINGSPRAKSIS 64
Av Søren Brage og Vigdis Solheim

Pensjonsreform på trappene
HVA VET FOLK OM PENSJON? 72
Av Anne-Cathrine Grambo og Ole Christian Lien

Skal frigjøre tid på NAV-kontorene
STADIG FLERE TJENESTER PÅ NETT 80
Av Hans Petter Bergli

Brukerundersøkelse i NAV
ET VIKTIG REDSKAP 92
Av Anders Thorgersen og Marit Thoresen

Av **Knut Røed**, Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning







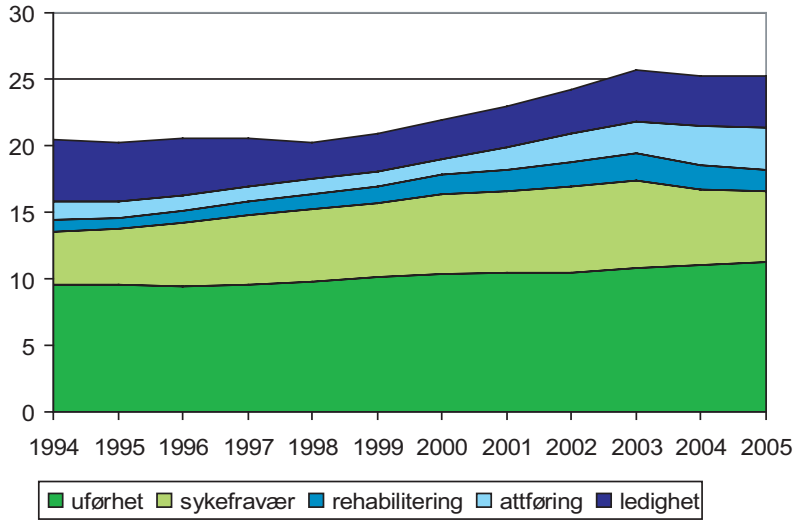
VEIER UT AV ARBEIDSLIVET – OG TILBAKE IGJEN

Få land har høyere yrkesdeltakelse enn Norge. Men det er også få land som har en større andel av sin potensielle arbeidsstyrke på trygd. Dagens «overopphetede» arbeidsmarked gir en helt unik anledning til å snu utviklingen og integrere marginale grupper i arbeidsmarkedet. Det er en sjanse Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ikke bør la gå fra seg. For å lykkes må det både skapes et reelt rom for marginale grupper i arbeidsmarkedet, og det må sikres at trygdemottaker oppnår en merkbar økonomisk gevinst ved å arbeide.

På en typisk arbeidsdag i Norge er om lag hver fjerde potensielle arbeidstaker ute av aktivitet på grunn av helseproblemer eller arbeidsledighet. For ti år siden gjaldt dette hver femte potensielle arbeidstaker. Å dømme etter tilgjengelig statistikk er veksten utelukkende forklart av økende helseproblemer; se figur 1. Andelen av den potensielle arbeidsstyrken som mottar en helserelatert trygdeytelse (sykepenger, attføringspenger, rehabiliteringspenger, eller uføreytelse), har økt fra om lag 16 prosent på midten av 1990-tallet til 21 prosent i dag. Dette utgjør en økning på godt over 30 prosent. Samtidig har arbeidsledighetsraten, målt i forhold til den potensielle arbeidsstyrken, gått ned fra rundt fem til fire prosent. Dette utgjør en nedgang på om lag 20 prosent.

Figur 1

Andel av «potensiell» arbeidsstyrke utenfor aktivt arbeid.



Note: Den «potensielle» arbeidsstyrken er definert som antallet sysselsatte + antallet ledige + antallet uføre + antallet på attføring pluss antallet som mottar rehabiliteringspenger. Tallene angir prosentandelen som på et *gitt tidspunkt* i året befinner seg i de ulike tilstandene. Sykefraværsraten før 2001 er anslått av forfatteren på grunnlag av data for utviklingen i antallet sykedager betalt av folketrygden (basert på en antagelse om et konstant forholdstall mellom samlet sykefraværsrate og antall sykedager). Kilde for sysselsetting og ledighet: SSB; kilde for sykefravær, attføring, rehabilitering og uførhet: NAV.

Det er imidlertid lite som tyder på at befolkningens helsetilstand generelt har blitt dårligere. I henhold til Statistisk sentralbyrås helse- og levekårsundersøkelser har tvert imot andelen av befolkningen som oppgir å ha god eller meget god helse, økt i perioden 1995–2005, fra 81 til 82 prosent for menn og fra 77 til 80 prosent for kvinner. Endret alderssammensetning i befolkningen kan åpenbart forklare noe av veksten i de helserelaterte trygdeytelsene. Men en stor uforklart kilde til vekst gjenstår. Det er særlig to hypoteser som ofte trekkes fram for å forklare utviklingen. Den ene er at arbeidsmarkedet er blitt tøffere. Dette gjør det vanskeligere å møte på jobb med svekket helse. I tillegg kan det bli vanskeligere for personer med nedsatt produktivitet å skaffe seg arbeid i det hele tatt. Den andre hypotesen er at terskelen for å melde seg syk er blitt lavere, enten fordi vi er blitt mer «pysete» eller fordi de sosiale normene knyttet til å unngå bruk av trygd med mindre det er tvingende nødvendig, er blitt svekket. Uavhengig av de underliggende drivkreftene synes det klart at norske myndigheter ikke er tilfreds med en situasjon der 25 prosent av våre potensielle arbeidskraftressurser ikke er i bruk. Og NAV har fått et utvetydig mandat i retning av å gjøre noe med situasjonen.

Forvalter NAV et stønadssystem som fremmer utstøting?

En av NAVs viktigste oppgaver er å forvalte et stønadssystem som forsikrer arbeidstakere mot et altfor stort inntektsbortfall ved sykdom eller arbeidsløshet. Problemet med slike forsikringsordninger er at de ikke bare gir den tilsiktede trygghet mot tap av inntekt, de påvirker også sannsynligheten for at et inntektsbortfall i oppstår og vedvarer. Dette kalles ofte for *atferdsrisiko* (moral hazard), og er et fundamentalt problem med all forsikring: Har man forsikret seg mot kon-

sekvensene av en skade, er det fare for at man anstrenger seg mindre for å forebygge at skaden inntreffer. Gode forsikringsordninger mot sykdom og arbeidsløshet kan derfor ha som bivirkning at det blir «for mye» sykdom og arbeidsløshet. Problemet forsterkes av at mange opplever arbeid som belastende, og at det er vanskelig for utenforstående å verifisere et reelt behov for forsikringsutbetaling.

Ideelt sett skulle vi gjerne ha designet en forsikringsordning som ga alle den hjelpen de trengte uten samtidig å dempe deres bestrebelser på å bli selvhjulpne. En slik ordning finnes neppe. Derfor må man veie hensynet til økonomisk trygghet opp mot risikoen for overforbruk. I praksis innebærer dette at man utformer forsikringsordninger som gir mindre enn full erstatning, slik at mottagerne av trygdeytelser har økonomiske insentiver til å komme seg ut av ordningen. Men har vi funnet den riktige avveiningen? For å vurdere dette er det viktig å forstå hvordan trygdeytelser påvirker atferden i arbeidsmarkedet. Jeg skal her konsentrere oppmerksomheten om tre typer mekanismer. For det første er de økonomiske insentivene til å klare seg selv svakere desto høyere trygdeytelse man mottar. Selv om mange trygdemottakere åpenbart helst vil greie seg selv, er det liten tvil om at høye trygdeytelser gjør at mange anstrenger seg mindre enn de ellers ville gjort for å komme i eller tilbake til arbeid. For det andre innebærer eksistensen av et trygdesystem at det kan bli lettere for arbeidsgivere å skyve arbeidstakere man for tiden ikke har behov for, ut av arbeid. Regningen knyttet til både midlertidige variasjoner i arbeidskraftbehov og varige nedbemanninger av arbeidsstokken kan i noen grad overlates til trygdesystemet. For det tredje påvirker trygdesystemet lønnsdannelsen, og dermed hvor høy arbeidsledighet vi i det lange løp må forvente å ha. Jo bedre inntektssikring man har, desto mindre grunn har man til å forebygge arbeidsledighet ved å vise lønnsmoderasjon. Og desto høyere blir arbeidsledigheten.

Hvor høyt er egentlig stønadsnivået i Norge?

En vanlig måte å måle sjenerøsiteten i en trygdeytelse på er å beregne såkalte *kompensasjonsgrader*. Netto kompensasjonsgrad viser hvor stor inntekt en stønadsmottager oppnår etter skatt, sammenlignet med hva vedkommende ville ha sittet igjen med i en jobb. Siden man ikke vet hva en person som for tiden ikke er jobb ville ha tjent ved overgang til arbeid, er det vanlig å beregne kompensasjonsgradene sett i forhold til tidligere observert inntekt i stedet, dvs. den inntekten som danner grunnlag for beregning av kompensasjonens størrelse. Dette fører normalt til at man overvurderer kompensasjonsgradene for folk som hadde svært lave inntekter i perioden før trygdebehovet oppstod. Slike lave inntekter vil ofte reflektere at man har hatt et relativt løst og ustabilt forhold til arbeidslivet, og ikke gi noe riktig bilde av eventuell arbeidsinntekt dersom man skulle lykkes med å få stabilt arbeid. Tilsvarende vil man undervurdere kompensasjonsgraden for folk som har hatt svært høye

Tabell 1

Anslag over kompensasjonsgrader (prosent) for ulike grupper av trygdemottakere (2001)

	Gjennomsnittlig ytelse i prosent av forventet inntekt ved overgang til jobb
Helt ledige (med dagpenger)	50,2
Sosialhjelpsmottakere	55,2
Mottakere av attførings- eller rehabiliteringspenger	58,4
Helt uføre (mer enn 2/3)	65,4

Kilde: Egne beregninger basert på analysemodell og datagrunnlag beskrevet i Fevang et al. (2005)

inntekter i tiden før de mottok trygd. Slike inntekter kan skyldes spesielle forhold som ikke nødvendigvis vil gjøre seg gjeldende i framtida. Det er dessuten viktig å være oppmerksom på at en del ytelser fra folketrygden også utløser ytelser fra tjenestepensjonsordninger. Slike ekstraytelser er mest utbredt blant personer med relativt høye inntekter og en stabil tilhørighet til arbeidslivet. Et ensidig fokus på folketrygdens ytelser vil derfor ytterligere bidra til at man undervurderer de reelle kompensasjonsgradene for personer med høye inntekter.

I en studie fra Frischsenteret (Fevang et al., 2005) er det gjort forsøk på å anslå hva ulike grupper av trygdemottakere har å vinne rent økonomisk på å gå tilbake til arbeidslivet. Studien viser at det er en nokså liten andel av norske trygdemottakere (ca. tre prosent) som står i fare for å tape penger på å gå over i fullt arbeid. Men en betydelig andel har nokså lite å vinne, rent økonomisk. Basert på modellberegningene beskrevet i Fevang et al. (2005), gir tabell 1 et anslag for gjennomsnittlige reelle kompensasjonsgrader etter skatt for ulike grupper av trygdemottakere. Kompensasjonsgradene som er beskrevet her, er altså ment å gi et anslag over netto inntekt ved en fortsatt trygdetilværelse sett i forhold til den anslåtte netto inntekten ved overgang til fullt arbeid, altså forventet lønn. De gjennomsnittlige kompensasjonsgradene varierer fra rundt 50 prosent for gruppen helt arbeidsledige til 65 prosent for gruppen helt uføre. Det er imidlertid store variasjoner innenfor hver av gruppene. Blant de helt ledige med dagpenger er det f.eks. så mange som ti prosent som har en kompensasjonsgrad på under 25 prosent.

I gjennomsnitt kommer altså de fleste klart dårligere ut rent økonomisk som trygdet i forhold til hva de ville ha gjort i fullt arbeid. Spesielt kan det fastslås at kompensasjonsgradene knyttet til arbeidsledighet ikke er spesielt høye. En gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad på rundt 50 prosent for helt ledige dagpengemottakere framstår kanskje som overraskende lav, ettersom dagpengene jo skal utgjøre 62,4 prosent av tidligere inn-

tekt, opp til en øvre grense som for tiden ligger på ca. 377 000 kroner. I tillegg antas det ofte at skattesystemet medvirker til å drive netto kompensasjonsgrad ytterligere opp, ettersom en relativt mindre del av dagpengene er gjenstand for toppskatt. Det som likevel sørger for å drive kompensasjonsgradene nedover, er at svært mange arbeidsledige mangler en tidligere stabil inntekt. Det betyr at de har et lavt *inntektsgrunnlag* for beregning av dagpengeytelser, sett i forhold til den inntekten de kan oppnå ved overgang til fullt og stabilt arbeid.

Uførepensjonister har gjennomgående vesentlig høyere kompensasjonsgrader. Men også her er det stor spredning. Et viktig bidrag til spredningen er at omlag 35 prosent av de helt uføre mottar tjenestepensjon i tillegg til pensjon fra folketrygden. Dessuten inneholder uføretrygden nokså sjenerøse forsørgertillegg og barnetillegg som innebærer at personer med hjemmeværende ektefelle og/eller mange barn kan få svært høy samlet uførepensjon. Dette er en viktig årsak til at en del uføre faktisk oppnår en høyere netto inntekt som uføre enn det de hadde hatt mulighet til ved fullt arbeid. Fevang og Røed (2006) viser at av nye uførepensjonister i 2002 med mer enn to barn, hadde så mange som 25 prosent en høyere inntekt (før skatt) i det første hele året som uføretrygdet enn de hadde i det siste hele året før trygdeforløpet som ledet fram til uføretrygd startet.

I hvilken grad påvirker ytelsesnivået bruk av trygdeytelser?

Det er hevet over tvil at nivået på trygdeytelser påvirker individers tilbøyelighet både til å *bli* og til å *forbli* trygdet. Jo høyere ytelsene er, desto flere personer vil gjøre bruk av dem, og desto lengre vil trygdeforløpene vare. På basis av en gjennomgang av den internasjonale faglitteraturen på feltet konkluderer Meyer (2002) med at det gjennomgående vil være slik at ti prosent høyere ytelsesnivå i arbeidsledighetsforsikringen er forbundet med ti prosent flere tapte arbeidsdager grunnet ledighet. Lignende virkninger, om enn noe mindre, anslås på grunnlag av endringer i nivået på yrkesskadeforsikring. Slike anslag er naturligvis svært usikre, og sammenhengen mellom ytelsesnivå og antall tapte dager må antas å variere sterkt fra land til land. Mye av forskningen på dette feltet har sitt opphav i USA der en betydelig grad av systemvariasjon statene imellom har gjort det mulig å identifisere den kausale sammenhengen mellom ytelsesnivå og yrkesdeltakelse. I et land som Norge er det svært vanskelig å anslå slike effekter, ettersom det ikke finnes noen uavhengig variasjon i ytelsesnivået som forskere kan evaluere effektene av.

Den norske forskningen vedrørende sammenhengen mellom trygdenivå og tapte arbeidsdager har først og fremst fokusert på stønadsperioders varighet og ikke hyppighet. For arbeidsledighetsforløp ser det ut til at ti prosent mer i dagpenger i gjennomsnitt innebærer mellom fem og ti prosent lengre ledighetsperiode (Røed og Zhang; 2003; 2005). Men også varigheten av helserela-

terte ytelser påvirkes av økonomiske insentiver. For Norge er det f.eks. dokumentert en klar tendens til at sannsynligheten for å bli friskmeldt øker når perioden med sykepenger går mot slutten og erstattes med den langt mindre gunstige rehabiliteringsytelsen (Nordberg og Røed, 2004).

De norske trygdeordningene har imidlertid ikke vært utbygd på en slik måte at det kan gi noen fullgod forklaring på den økte tilstrømning til trygdeytelser. Enkelte forbedringer har likevel funnet sted, bl.a. i form av høyere minstepensjon og høyere barnetillegg i uføretrygden. Dette har medvirket til å gi enkelte grupper av trygdede svært høye kompensasjonsgrader. Det gjelder spesielt personer med utsikt til lav arbeidsinntekt, og/eller hjemmeværende ektefelle og mange barn.

Et brutalisert arbeidsliv?

Selv om veksten i trygdeavhengighet særlig er knyttet til de helserelaterte ytelsene, kan vi ikke se bort fra at utviklingen i arbeidsmarkedet spiller en viktig rolle. Det er en stor gråsone mellom helserelaterte trygdeordninger (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføring, uføretrygd) og arbeidsmarkedsrelaterte ordninger (dagpenger og sosialhjelp). Mange av dem som ender opp med uføretrygd, har en lang og broket trygdekarriere bak seg som svært ofte involverer perioder med arbeidsledighet. Dette gjelder spesielt yngre uføre. Figur 2 viser hvor stor andel av dem som ble uføre i 2002, som var registrert med et arbeidsledighetsforløp henholdsvis 1–10 år før tidspunktet for uføretrygding. Så lenge som ti år før uføretrygding var 37,7 prosent av de nye uføre mellom 28 og 40 år registrert med minst ett ledighetsforløp. Andelen med registrert ledighet avtok deretter gradvis år for år etter hvert som tidspunktet for uføretrygding nærmet seg. Siste år før innvilgelse av uføretrygd var det knappe åtte prosent som opplevde et ledighetsforløp. Ikke overraskende viser utviklingen for andelen som mottok rehabiliterings- eller attføringspenger, et helt motsatt forløp (Fevang og Røed, 2006). Spesielt for unge ledige ser det med andre ord ut til at vanskeligheter på arbeidsmarkedet spiller en sentral rolle i den prosessen som til syvende og sist leder fram til uføretrygd. Og ved å fokusere på den nære forhistorien forut for uføretrygding vil man lett kunne undervurdere den betydning arbeidsmarkedet egentlig har.

Det er dokumentert at nedbemanningsprosesser øker sannsynligheten for at ansatte blir uføretrygdet (Rege et al., 2005; Fevang og Røed, 2006). Det er også dokumentert at store omstillingsprosesser medfører økt sykefravær og økt tilstrømning til andre stønader, selv i tilfeller der oppsigelser ikke blir benyttet (Røed og Fevang, 2007). Et godt utbygd trygdesystem innebærer at deler av kostnadene ved omstillinger og nedbemanninger veltes over på fellesskapet. Det kan føre til at det blir for mange nedbemanninger og omstillinger.

Det er ikke så enkelt å svare på om arbeidslivet er blitt mer brutalt enn før.

Det er visse tegn på at omstillingstempoet i arbeidslivet har økt noe på siste halvdel av 1990-tallet, både ved at omløpshastigheten på de ansatte i bedriftene har økt ved at folk bytter jobb oftere, og ved at det foretas flere store nedbemanninger (Røed og Fevang, 2007). Siden det nå er hevet over rimelig tvil at denne type prosesser medfører økt risiko for uføretrygding, er det grunn til å tro at omstillinger og nedbemanninger i norsk arbeidsliv i noen grad kan forklare den økte tilstrømningen til trygdeytelser. Fevang og Røed (2006) følger populasjonen av personer som var sysselsatt i 1992, og som på dette tidspunkt var mellom 30 og 55 år. De analyserer årsaker til uførtrygding for disse personene i perioden fram t.o.m. 2003. Det anslås at minst fem prosent av dem som ble uføretrygdet i denne populasjonen, ble uføre som en direkte konsekvens av nedbemanninger foretatt i de bedriftene der de jobbet i 1992. En person som i 1992 jobbet i en virksomhet som kom til å bli nedlagt i løpet av perioden 1993–2000, hadde – under ellers like forhold – en sannsynlighet for å være ufør i 2003 som var 1,9 prosentpoeng (16,3 prosent) høyere enn for en person som i 1992 jobbet i en virksomhet som ikke ble utsatt for større nedbemanninger.

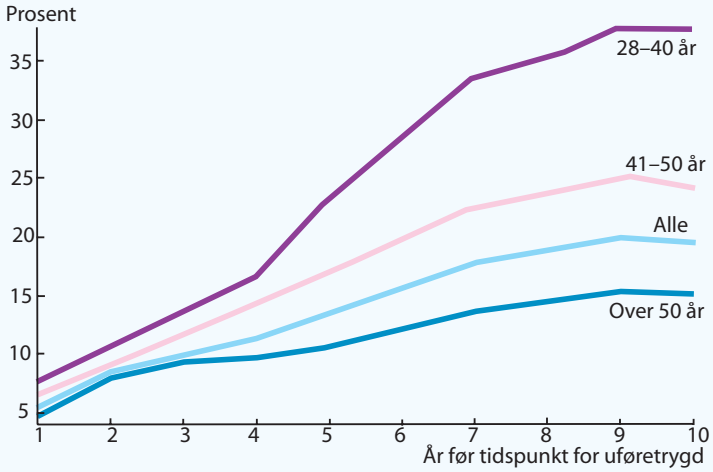
Kombinasjonen av et brutalt arbeidsliv og høye trygdeytelser

Det er velkjent at innvandrere fra ikke-vestlige land har langt høyere sannsynlighet for bli avhengig av trygdeytelser tidlig i livet enn de som er født i Norge. For personer som kommer til Norge som asylsøkere eller flyktninger, er dette verken overraskende eller særlig urovekkende ettersom det må forventes at disse personene har behov for hjelp til å etablere seg i det norske arbeidslivet. Det viser seg imidlertid at trygdebehovet etter hvert blir svært stort også blant personer som har kommet til Norge nettopp for å arbeide. Bratsberg et al. (2006) analyserer arbeids- og trygdekarrierene til mannlige arbeidsinnvandrere som kom til Norge fra India, Pakistan, Tyrkia og Marokko i årene rett før innvandringsstoppen

Figur 2

Prosent av nye uføretrygdede i 2002 med arbeidsledighetsregistrering 1–10 år før de fikk uføretrygd.

Kilde: Fevang og Røed (2006)



ble innført i 1975, ved å sammenligne dem med en norsk kontrollgruppe med samme alder og like lang utdanning. De første årene etter immigrasjonstidspunktet hadde innvandrerne svært høye sysselsettingsrater, faktisk høyere enn den norske kontrollgruppen. Men etter ca. ti år begynner sysselsettingsratene blant innvandrere å falle ganske dramatisk. Og i år 2000 var bare halvparten av arbeidsinnvandrerne sysselsatt, mot 87 prosent i den norske sammenligningsgruppen. Så mange som 74 prosent av de ikke-sysselsatte innvandrerne mottok da uføretrygd, og ytterligere 17 prosent mottok en annen type trygdeytelse eller sosialhjelp.

Bratsberg et al. (2006) fokuserer på to mulige forklaringer bak denne nokså nedslående utviklingen. For det første kan dette handle om at ikke-vestlige innvandrere ikke integreres godt nok i det norske arbeidsmarkedet, og at de i noen grad også spiller rollen som reservearbeidskraft. Under den økonomiske lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet mistet mange innvandre arbeidet sitt og fikk senere problemer med å komme tilbake. Slik sett illustrerer muligens den høye uføreandelen blant innvandrerne konsekvensene av et brutalt arbeidsliv. For det andre handler det om økonomiske insentiver. Som diskutert ovenfor er den norske uføretrygden særlig sjenerøs overfor uføre med hjemmeværende ektefelle og/eller mange barn. Og det som nettopp kjennetegner arbeidsinnvandrerne som analyseres i denne studien, er en høy andel hjemmeværende ektefeller og mange barn. Hele 55 prosent har fire barn eller mer, mot i underkant av ti prosent i den norske kontrollgruppen. En del uføre i denne gruppen får faktisk utbetalt mer i uføretrygd enn det de *noen gang* – selv i sine aller beste inntektsår – har vært i stand til å tjene i arbeidslivet. Dermed illustrerer den høye uføreandelen blant innvandrere også virkningen av svake arbeidsinsentiver. For å forebygge utstøtning fra arbeidslivet må det finnes *både* arbeidsmuligheter og arbeidsinsentiver.

Er arbeidsnormen svekket?

Det er ikke uten videre opplagt hvor syk man bør være før det anses rimelig å holde seg borte fra arbeid, eller å søke om og få innvilget varige trygdeytelser. Grensene for hva slags helseproblemer som anses å legitimere en trygdeytelse, styres i noen grad av den alminnelige normutviklingen i samfunnet. Kan det tenkes at helseterskelen for å motta trygdeytelser er blitt lavere over tid? Hva er i så fall årsaken til dette? Generell velstandsvekst kan være en del av forklaringen. Etter hvert som velstanden vokser, øker de generelle kravene til livskvalitet. Da er det tenkelig at viljen til å tåle fysiske og psykiske belastninger også reduseres. En supplerende forklaring er at den økte bruk av trygdeytelser i seg selv forårsaker en gradvis svekkelse av arbeidsnormen. Det anses som mer sosialt akseptert å være sykemeldt eller trygdet dersom mange andre av dem man sammenligner seg med, også er sykemeldt eller trygdet. Dette kan naturligvis ikke forklare hvorfor bruk av trygd øker i

utgangspunktet. Men det kan forklare hvorfor en eventuell økning forårsaket av andre forhold, forsterkes og vedvarer. Fordi normene påvirkes av den alminnelige bruk av trygdeytelser, oppstår en sosial multiplikator-effekt som innebærer at økt bruk hos noen forårsaker økt bruk hos andre. En svensk studie (Lindbeck et al., 2004) finner indikasjoner på at personers sykefravær påvirkes av sykefravær blant kolleger og blant personer i nærmiljøet. Dermed kan det også ta svært lang tid før man kan se de fullstendige konsekvenser av institusjonelle reformer som påvirker bruken av trygdeytelser. En forbedring av sykelønnsordningen kan f.eks. tenkes å ha nokså liten effekt i begynnelsen. Men etter hvert som multiplikatoreffektene sprer seg videre i arbeidslivet, tiltar virkningen. Således kan det ikke utelukkes at den veksten vi har opplevd i trygdebruk på 1990-tallet, delvis er en konsekvens av forbedringer i trygdeordninger som ble iverksatt for flere tiår siden.



Det er naturligvis vanskelig å etterprøve empirisk om det virkelig er slik at terskelen for å bruke trygdeytelser er blitt lavere enn før. Visse indikasjoner finnes likevel på at dette i noen grad har skjedd. Røed og Fevang (2007) finner f.eks. i en studie av norske pleiere at omfanget av sykefravær blant kvinner er blitt gradvis mer sensitivt for graviditet. Det har med andre ord vært en økende tendens til at plager forbundet med graviditet, anses å utgjøre et tilstrekkelig grunnlag for sykmelding. Dette behøver ikke nødvendigvis å innebære at gravide kvinner tåler en mindre arbeidsbelasting nå enn før. Det kan skyldes at de rent medisinske vurderingene av graviditet har endret seg i retning av det faktisk er best for mor og barn å ta det med ro. Det kan også tenkes at det er arbeidslivet som stiller større krav, slik at det er blitt vanskeligere enn før å være på jobb med noe redusert helse.

Kan romslig kompensasjon kombineres med arbeidslinjen?

De fleste trygdeforløp i Norge er korte. De er likevel ikke på langt nær så korte som offisiell statistikk til nå har gitt inntrykk av. Dette skyldes dels at mange trygdemottakere har korte avbrudd i sine trygdeforløp, og dels at slike forløp ofte har involvert ytelser fra ulike etater. Med NAV på plass bør det være grunnlag for å framskaffe mer realistisk statistikk knyttet til varigheten av trygde- og stønadsforløp i Norge. Frischsenteret har gjort et forsøk på å beskrive varighetsfordelingen av «klientforløp» i perioden 1993–2000, med basis i koblede registerdata (Fevang et al., 2004). Det er da lagt til grunn at gjentatte registreringer som oppstår med mindre enn ett års mellomrom, tilhører det samme forløpet. Det viser seg da at nær 30 prosent av forløpene som startet med en ledighetsregistrering, varte i mer enn ett år. Blant forløpene som startet med en langtidssykmelding på mer enn 14/16 dager, varte 18 prosent i over et år, og blant forløpene som startet med en sosialhjelpsytelse varte hele 41 prosent i over ett år. Omlag ti prosent av alle klientforløpene involverte relasjoner til mer enn én av velferdsetatene (Aetat, trygdeetat, sosialkontor). Men for de lengste forløpene – de som varte over to år – var denne andelen nær 70 prosent.

Det er et velkjent fenomen at den observerte overgangsraten fra trygd til arbeid er lavere jo lengre trygdeforløpene har vart. I noen grad skyldes dette et rent seleksjonsfenomen. Det består i at de med best jobbsjanser eller best utsikter til å bli friske, kommer tilbake først, slik at gruppen «fortsatt trygdede» blir en stadig mer sortert gruppe etter hvert som forløpene blir lengre. Men fallende overgangsrate til jobb kan også skyldes at de individuelle jobbutsiktene svekkes ettersom trygdeforløpets varighet skrider framover. Det er etter hvert godt dokumentert at slik «negativ varighetsavhengighet» gjør seg gjeldene både for ledighetsforløp (Røed og Zhang, 2003; 2005) og for sykdomsforløp (Nordberg og Røed, 2004). En mulig årsak til at slike negative varighetseffekter oppstår, er at lange trygdeforløp virker demoraliserende, og at kompetansen forvitrer. En annen årsak er at lange fravær kan virke stigmatiserende. Arbeidsgivere og også potensielle arbeidsgivere kan benytte langtidsfravær som et grunnlag for statistisk diskriminering. I en verden der arbeidsgivere ikke med absolutt sikkerhet kan verifisere en potensiell arbeidstakers produktivitet, er dette rasjonell atferd sett fra arbeidsgivers ståsted. Selv om det f.eks. finnes mange langtidsledige som er akkurat like godt kvalifiserte som korttidsledige, vil sorteringsmekanismen beskrevet ovenfor innebære at *den gjennomsnittlige korttidsledige* vil være bedre kvalifisert enn *den gjennomsnittlige langtidsledige*. Dermed vil arbeidsgiveren diskriminere langtidsledige rent statistisk, på samme måte som forsikringsselskaper diskriminerer kunder på grunnlag av alder, bosted og kjønn. Dette problemet kan ikke løses ved informasjonstiltak av typen «forklare arbeidsgivere at langtidsledige er like god arbeidskraft som korttidsledige», ettersom dette i statistisk forstand ikke er sant. Problemet kan derimot avhjelpes ved at den enkeltes kompetanse blir dokumentert så godt som mulig, slik at problemet med produktivitetsforskjeller som ikke kan observeres, og dermed grunnlaget for statistisk diskriminering, blir så lite som mulig. Dette er kanskje et særlig viktig poeng for personer som har sin utdanning og arbeidserfaring fra andre land.

At sannsynligheten for å komme i arbeid blir lavere jo lengre man har vært uten arbeid, har viktige implikasjoner for velferdspolitikken: Det er normalt lettere å få folk tilbake i jobb desto raskere innsatsen settes inn. Dette taler for å sette i verk arbeidsrettede tiltak, slik som arbeidsmarkedstiltak og attføringstiltak, så raskt som mulig i et trygdeforløp. På den annen side vil tidlig iverksettelse av til dels kostbare tiltak innebære at innsatsen blir lite målrettet, og at den kanaliseres til mange mennesker som ikke har behov for ekstra bistand. Ved å vente en stund med å sette i verk tiltak øker man sannsynligheten for at tiltakene tilbys dem med størst behov for dem., Ofte er det også disse som har størst gevinst av tiltakene. Dette dilemmaet vil være mindre jo bedre NAV blir på å identifisere personer med behov for bistand uten å måtte vente på at behovet avsløres av et langt trygdeforløp. Her er naturligvis saksbehandleres kompetanse og skjønnsutøvelse av stor betydning. Men det er også mulig å utvikle statistiske metoder som på basis av observerte kjenne-

tegn ved personene kan gi relativt gode anslag over deres utsikter i arbeidsmarkedet.

Myke begrensninger og milde sanksjoner

En aktivitetsorientert velferdspolitikk har to viktige siktemål: For det første antas det ofte at en aktiv tilværelse, bestående av strukturert arbeid eller læring, er bedre for den enkelte enn en passiv tilværelse. Aktive tiltak kan dermed bedre *mulighetene* for å komme i eller tilbake til arbeid. For det andre kan aktive tiltak bidra til å forebygge problemene med atferdsrisiko i våre sosiale forsikringsordninger. For dem som måtte foretrekke å bruke trygd som en kilde til betalt «fritid», eller som i hvert fall anstrenger seg urimelig lite for å bli selvhjulpne, kan aktive tiltak bidra til å øke lysten til å komme i eller tilbake til ordinært arbeid. Aktive tiltak for å forebygge misbruk av trygdeordninger kan spille en særlig sentral rolle i velferdsstater der man har som mål å unngå fattigdom, ettersom trusler om å inndra ytelser ikke alltid vil ha så høy troverdighet.

Det foreligger etter hvert en omfattende nasjonal og internasjonal litteratur som evaluerer virkninger av individuelle arbeidsmarkedstiltak, spesielt for ordinære arbeidssøkere; se Kluve (2006) for en fersk internasjonal oversikt. Det er metodisk sett vanskelig å evaluere tiltakseffekter ettersom man aldri kan vite hvordan det hadde gått med tiltaksdeltakerne dersom de ikke hadde deltatt. I praksis bruker man ofte dem som ikke deltok på tiltak som en kontrollgruppe. Dette kan likevel være problematisk ettersom gruppen tiltaksdeltakere kan være svært forskjellig fra gruppen ikke-deltakere. For å unngå at slike seleksjonsproblemer gir opphav til feilvurderinger av tiltakseffektene, er det viktig å ha tilgang til elementer av «tilfeldig» (sett fra jobbsøkernes ståsted) variasjon i sannsynligheten for tiltaksdeltakelse. Slik variasjon finnes i noen grad, bl.a. som følge av at myndighetene har endret omfanget av tiltaksbruk og prioriteringer mellom ulike grupper over tid. De undersøkelser som finnes for Norge, tyder på at mange har gunstige effekter av å delta på tiltak og at sannsynligheten for å komme i arbeid etter tiltak er større enn det den var før tiltak ble iverksatt (Røed og Raaum, 2006).

Det er enda vanskeligere å evaluere virkninger av attføringstiltak ettersom det her neppe finnes noen relevant kontrollgruppe av ikke-deltakere i det hele tatt. Men det kan i hvert fall fastslås at mange kommer tilbake i varig arbeid etter gjennomført attføringsforløp. Ekhaugen (2006) studerer utfallet av norske attføringsforløp som ble avsluttet i perioden 1994–2000, og finner at 52 prosent av forløpene endte med ordinær jobb i løpet av det første året etter avslutning. Av dem som kom i arbeid første året, var 75 prosent i arbeid tre år etter også.

Etter hvert finnes det også en betydelig empirisk forskning knyttet til de aktive tiltakenes «trusseleffekt». I Danmark er dagpengeperioden for ordinære arbeidssøkere inndelt i en passiv periode, med maksimal varighet på ett år, og en aktiv periode, med varighet inntil fire år. Etter ett år med dagpenger stilles det med andre ord krav om tiltaksdeltakelse som betingelse for fortsatt økonomisk støtte. Geerdsen (2006) dokumenterer en klar tendens til at tilbøyeligheten blant dagpengemottakere til å finne jobb tiltar når den passive perioden nærmer seg slutten. En studie fra USA (Black et al. , 2003) viser at innkalling av stønadsmottakere til å delta på tiltak forårsaket en signifikant økning i overgang til jobb *i tiden rett før tiltaket skulle iverksettes*. Også for Norge finnes empiri som indirekte gir støtte til antagelsen om at krav om aktivitet faktisk gir noen arbeidssøkere den dytten som skal til for å få dem over i ordinært arbeid. Gjennom en serie reformer av dagpengesystemet på 1990-tallet er grensen for hvor lenge man maksimalt kan motta dagpenger uten å være i aktivitet, blitt endret. Røed og Westlie (2006) dokumenterer at overgangsraten fra ledighet til jobb øker markert når denne perioden nærmer seg slutten.



Kan det overopphetede arbeidsmarkedet utnyttes til noe bra?

Gjennom det siste året har det vært uttrykt mye bekymring for at vi står overfor et overopphetet arbeidsmarked, med mangel på arbeidskraft og fare for lønns- og prispress. Dette har også delvis motivert Norges Bank til å kjøle ned økonomien med økte renter. Igjen opplever vi også en betydelig arbeidsinnvandring til Norge, denne gangen særlig fra Øst-Europa. En viktig utfordring nå må være å utnytte den høye arbeidskraftetterspørselen til å hjelpe dem som er falt ut av det norske arbeidsmarkedet, tilbake igjen. Da er det nettopp et «overopphetet» arbeidsmarked som trengs. Vi vet at mange bedrifter kvier seg for å ansette personer som har vært lenge utenfor arbeidslivet. Årene som trygdemottaker gjør seg dårlig på CV-en. Mange av disse menneskene vil ha store problemer med å komme seg inn i arbeidslivet i en mer «normal» sitasjon der konkurransen om jobbene er hard. Men nå er det i noen grad jobbsøkernes marked, og vi bør bruke vår besøkelsestid til å mobilisere den arbeidskraftreserven som finnes blant langtidsledige, yrkeshemmede, sosialhjelpsmottakere og uføre. Her vil NAV spille en helt sentral rolle, både ved å motivere og støtte dem som ønsker å gjøre et nytt forsøk i arbeidslivet, og ved å synliggjøre deres kompetanse overfor potensielle arbeidsgivere. NAV sitter inne med en unik kombinasjon av kunnskap om arbeidsmarkedets behov på den ene siden, og kunnskap om trygdemottakeres kompetanse og ressurser på den annen. Tiden bør nå være inne til å forsterke presset på jobbsøkere som sitter inne med etterspurt kompetanse, og til å trappe opp bruken av de virkemidler etaten har, for å motivere yrkeshemmede og uføre til å gjøre et nytt forsøk i arbeidslivet. Samtidig er det viktig å minne om at generelle oppgangstider kan være ekstra vanskelige for dem som ikke merker noen sterkt økende etterspørsel etter sin kompetanse. Det er fortsatt mange som strever med å skaffe seg arbeid, og som overhodet ikke kjenner seg igjen i bildet av knapphet på arbeidskraft.

Det er viktig at den samlede økonomiske politikken henger sammen. Hvis vi mener alvor med å inkludere marginale grupper i arbeidsmarkedet, må Norges Bank og Finansdepartementet i noen grad ta sjansen på å tillate et vedvarende press i arbeidsmarkedet. Her er det et fundamentalt samspill mellom konjunkturpolitikk og strukturpolitikk: Konjunkturpolitikkens oppgave er å sørge for at etterspørselen etter arbeidskraft ikke blir så høy i forhold til tilbudet av arbeidskraft at lønnsveksten skyter fart igjen. Strukturpolitikkens oppgave er å mobilisere arbeidskraftressursene på en slik måte at høy etterspørsel etter arbeidskraft slår mest mulig ut i økt sysselsetting, og minst mulig ut i økte lønninger for dem som allerede har jobb. Dersom NAV lykkes med å mobilisere nye arbeidskraftressurser, blir det derfor lettere for Norges Bank å la «de gode tidene» få fortsette. Samtidig er det lettere for NAV å mobilisere disse arbeidskraftressursene dersom penge- og finanspolitiske myndigheter sørger for at det er en viss mangel på den arbeidskraften som lettest kan sysselsettes. Når ledelsen i Norges Bank foretar sine rentebeslutninger, må den danne seg en oppfatning om hvor store arbeidskraftreservene i økonomien

egentlig er. Dersom NAV kan sannsynliggjøre at de reelle arbeidskraftreservene er vesentlig større en det f.eks. arbeidsledighetsraten gir inntrykk av, vil dette bidra til å dempe det anslåtte behovet for tilstramninger i norsk økonomi. Men den eneste måten NAV kan sannsynliggjøre dette på, er ved å bringe personer som har vært utenfor arbeidsmarkedet, inn igjen. Derfor haster det med å kunne vise til resultater på dette feltet.

I hvilken grad det er mulig å opprettholde en hett arbeidsmarked, avhenger også i stor grad av lønnsdannelsen. Hvis lønningene begynner å vokse raskere enn det produktivitetsveksten gir rom for, kan det oppstå nye lønns- og prisspiraler. Da må pengepolitikken strammes til. I siste instans er det lønnsdannelsen som avgjør hvor langt ned det er mulig å presse arbeidsledigheten her i landet. Men mobilisering av de marginale arbeidskraftressursene vil gjøre det lettere å holde lønnsutviklingen i sjakk.

Referanser

Black, D. A., Smith, J. A, Berger, M. C. og Noel, B. J. (2003) *Is the Threat of Re-employment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System*, American Economic Review. Vol. 93, 1313–1327.

Bratsberg, B., Raaum, O. og Røed, K. (2006) *The Rise and Fall of Immigrant Employment: A Lifecycle Study of Labor Migrants to Norway.* Manuskript, Frischsenteret.

Ekhaugen, T. (2006) *Utfall av yrkesrettet attføring i Norge 1994–2000.* Rapport 6/2006, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Fevang, E., Nordberg, M. og Røed, K. (2005) *Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.* Rapport 3/2005, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Fevang, E. og Røed, K. (2006) *Uføretrygdedes historie.* Kommer som rapport fra Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Fevang, E., Røed, K., Westlie, L. og Zhang, T. (2004) *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet.* Rapport 6/2004, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Geerdsen, L. P. (2006) *Is There a Threat Effect of Labour market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI system.* Economic Journal, kommer.

Kluve, J. (2006) *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy.* IZA Working Paper No. 2018.

Lindbeck, A., Palme, M. og Persson, M. (2004) *Sjukskrivning som ett socialt fenomen.* Ekonomisk Debatt, Vol. 32, nr. 4, 50–62.

Meyer, B. (2002) *Unemployment and workers' compensation programmes: Rationale, Design, Labour Supply and Income Support.* Fiscal Studies, Vol. 23, No. 1, 1–49.

Nordberg, M. og Røed, K. Absenteeism, *Health Insurance, and Business Cycles.* HERO Working Paper 2003: 17.

Rege, M., Telle, K. og Votruba, M.. (2005) *The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization.* Discussion Paper No. 435, Statistisk sentralbyrå, forskningsavdelingen.

Røed, K. og Fevang, E. (2007) *Organizational Change, Absenteeism and Welfare Dependency.* Journal of Human Resources, kommer.

Røed, K. og Raaum, O. (2006) *Do Labour Market Programmes Speed up the Return to Work?* Oxford Bulletin of Economics and Statistics, kommer.

Røed, K. og Westlie, L. (2006) *Unemployment Insurance in Welfare States.*

Soft Constraints and Mild Sanctions. Manuskript, Frischsenteret.

Av **Anne Britt Djuve**
Forsker ved Fafo







Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv

INTEGRERING I RANDSONEN

Stadig flere ikke-vestlige innvandrere deltar i arbeidslivet. Likevel er det en klar tendens til at de blir sittende fast i arbeidslivets randsone. Det innebærer dårlige utsikter til å gjøre karriere og stor risiko for å bli arbeidsledig.

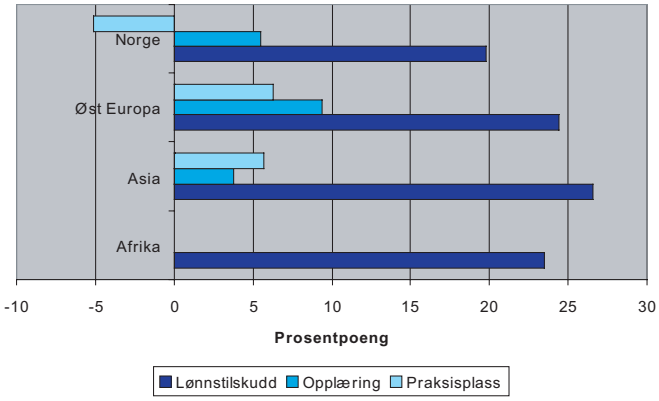
Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur. Den registerte arbeidsledigheten er rekordlav, også blant innvandrere: I mai 2006 var den registrerte ledigheten blant innvandrere på 7,3 prosent (SSB 2006a). Det har aldri vært flere innvandrere i norsk arbeidsliv enn det er i dag. Likevel er det fortsatt store ulikheter i ledighet og yrkesdeltakelse avhengig av hvor i verden innvandrerne kommer fra. Innvandrere fra Afrika har fortsatt 15 prosent arbeidsledighet, og bare fire av ti i aldersgruppen 16–74 år er i arbeid. For innvandrere fra Asia var den registrerte ledigheten på ca.10 prosent, og sysselsettingen rundt 50 prosent. Til sammenlikning er sysselsettingen i befolkningen som helhet ca 70 prosent (SSB 2006b). Mange av dem som står utenfor arbeidslivet, har vært i jobb på et tidligere tidspunkt, og mange har deltatt i ulike kvalifiserings- og formidlingstiltak i regi av kommune eller Aetat (nå NAV). De jobbene ikke-vestlige innvandrere kommer inn i, er ofte midlertidige og relativt dårlig betalt (Djuve 2005). Innvandrere er særlig overrepresentert innenfor bransjene renhold og hotell- og restaurant. Bildet som tidligere har vært tegnet av det norske arbeidslivet som stengt for innvandrere, må modifiseres: Norsk arbeidsliv er langt fra stengt

for innvandrere, men ikke-vestlige innvandrere slippes sjelden videre fra det vi kan kalle arbeidslivets randsone. Dette er den delen av arbeidslivet som tilbyr midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning, og med større innslag av akkordbaserte lønnsordninger. Slike jobber kan være en viktig inngangsport videre til «det gode arbeidslivet», der lønningene er høyere, jobbene sikrere og arbeidsoppgavene mer utfordrende. Mye tyder likevel på at den største mobiliteten i randsonen gjelder dem som går inn og ut av arbeidslivet – og over på tiltak – og ikke fra randsonen og videre til bedre jobber (Kvinge og Djuve 2006, Barth, Bratsberg og Raaum 2002, Rogstad og Raaum 1997, Djuve og Hagen 1995). Ikke-vestlige innvandrere som ønsker å gjøre karriere i det norske arbeidsmarkedet, møter dermed en tre-trinns utfordring: Å komme inn, å klore seg fast og å komme videre.

Hva vet vi om hva som virker?

Offentlige tiltak for å integrere innvandrere i arbeidslivet har så langt i all hovedsak fokusert på det første trinnet: Å få innvandrere inn i en jobb. Tiltak for å integrere innvandrere i det norske arbeidsmarkedet settes i all hovedsak i verk innenfor den

Figur 1: *Effekter av ordinære arbeidsmarkedstiltak på overgang til arbeid for både ikke-vestlige innvandrere og nordmenn. Søylene viser forskjellene i andelene som er i jobb per 30. juni 2005 mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003, etter tiltak og fødelandsregion. Kontrollgruppen er konstruert ved hjelp av såkalt parvis matching: Kontrollgruppen er valgt slik at den likner mest mulig på deltakergruppen med hensyn til andre kjente og relevante kjennetegn.*



Kilde: Kvinge og Djuve, 2006.

generelle arbeidsmarkedspolitikken. Dermed har vi mulighet til å sammenlikne effekter av tiltakene for ikke-vestlige deltakere med effektene for norske deltakere. Hovedmønsteret er det samme: Lønnstilskudd er det tiltaket som gir den klart største overgangen til arbeid for alle grupper. Når vi sammenlikner deltakere på lønnstilskudd i februar 2003 med en kontrollgruppe av ikke-deltakere, og undersøker andelen som var i ordinært arbeid i juni 2005, finner vi at deltakerne på lønnstilskudd hadde fra 20 til 27 prosentpoeng høyere yrkesdeltakelse enn ikke-deltakerne, avhengig av landet de kommer fra. Effekten var noe bedre for innvandrere enn for nordmenn.

Det betyr ikke at overgangen til arbeid er høyere for innvandrere enn for nordmenn, siden overgangen til arbeid for nordmenn som ikke deltar på tiltak, er klart høyere enn blant innvandrere som ikke deltar på tiltak. For eksempel går hele 60 prosent av norske deltakere på lønnstilskudd over i arbeid. Det samme gjør 40 prosent i den norske kontrollgruppen av ikke-deltakere, som er sammensatt slik at de likner mest mulig på deltakergruppen. Forskjellen er dermed på 20 prosentpoeng. Blant afrikanske deltakere på lønnstilskudd går 50 prosent av deltakerne over i arbeid, mot 26 prosent i den afrikanske kontrollgruppen av ikke-deltakere. Forskjellen her blir dermed på 24 prosentpoeng, som også framgår av figur 1 (se også Kvinge og Djuve 2006). Totalt sett var ca. 35 prosent av alle som var registrert ledige eller på tiltak i februar 2003, i arbeid i juni 2005.

Lønnstilskudd gir altså den høyeste overgangen til ordinært arbeid, men er samtidig det tiltaket som brukes minst. Lønnstilskudd brukes særlig overfor deltakere som vurderes å ha nokså kort vei til ordinær jobb. Det er dermed på ingen måte gitt at en flytting av deltakere på praksisplass med opplæringstiltak til lønnstilskudd ville ha gitt tilsvarende resultater som deltakere på lønnstilskudd i 2003 har hatt.

Praksisplass og opplæring har positive, men ganske moderate effekter på yrkesdeltakelsen to og et

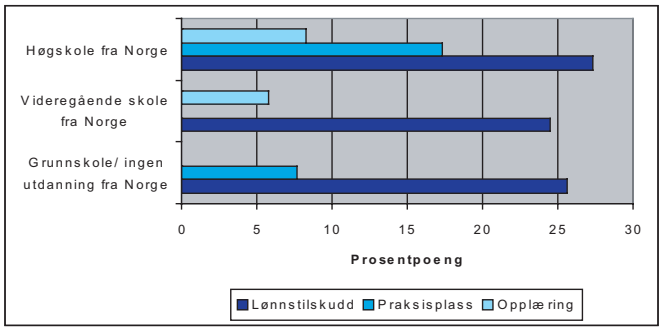
halvt år etter. I gruppen «kvinner fra Asia», som har en signifikant positiv effekt av praksisplassdeltakelse, er overgangen til arbeid 33 prosent, målt nesten to og et halvt år etter at de var på tiltak. I kontrollgruppen av ikke-deltakere var overgangen til arbeid på 25 prosent. Her er altså forskjellen på deltakere og ikke-deltakere åtte prosentpoeng. Enkelte deltakere, og særlig ikke-vestlige kvinner, deltar svært lenge i disse tiltakene. Vi finner at de som går lenge på tiltak, har lavere sannsynlighet for å gå over i arbeid. Noen av deltakerne på disse tiltakene har i etterkant fått lønnstilskudd. Disse har en høyere overgang til arbeid enn de som ikke har fått en slik kjeding av tiltak. Når overgangen til arbeid likevel er såpass beskjeden så lenge som to og et halvt år etter praksisplass og opplæringstiltak, tyder dette både på moderat utbytte av kursene og på at kjeding av ulike tiltak som inkluderer lønnstilskudd, har et begrenset omfang. Den tilsynelatende negative effekten av praksisplass for norske deltakere har sannsynligvis sammenheng med at vi ikke har kunnet kontrollere godt nok i våre analyser om deltakerne har hatt spesielle vansker. Det kan være grunn til å tro at de norske praksisplassdeltakerne har et dårligere utgangspunkt for arbeid enn de andre gruppene, og at de har en type problemer som ikke er registrert i offentlige registre. Dermed vil vi ikke kunne ta dette med i betraktning i våre analyser. Det kan også tenkes at det å være på tiltak er mer stigmatiserende for nordmenn enn for innvandrere, og at dette er en av årsakene til at overgangen til arbeid er lav for norske deltakere på praksisplass.

Funnene samsvarer godt med undersøkelser fra Sverige og Danmark. Disse landene er interessante som sammenlikningsgrunnlag siden de også har arbeidsmarkeder som er godt regulert gjennom lover og avtaler. I tillegg har de innvandrergrupper med liknende arbeidsmarkedsproblemer som i Norge, og arbeidsmarkedspolitiske tiltak som likner på dem vi har her til lands. I en oversiktsstudie av arbeidsmarkedspolitiske tiltak for integrering i Sverige konkluderes det med at lønnstilskudd (og støtte til å starte egen virksomhet) peker seg ut som det mest effektive tiltaket. I Danmark har man i liten grad gjennomført evalueringer av arbeidsmarkedspolitiske tiltak for innvandrere, men i forbindelse med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er det gjort studier som peker på at lønnstilskudd i privat sektor er det mest effektive tiltaket (Clausen m fl, 2006, Winter 2005).

Hvorfor er det så vanskelig?

Integrering av ikke-vestlige innvandrere i nordiske arbeidsmarkeder er åpenbart vanskelig. For det første er terskelen for å komme inn høy. Flyktninger og familiegjenforente fra ikke-vestlige land kom ikke primært til landet for å arbeide, og har ofte lite utdanning og manglende norskkunnskaper. I et uregulert arbeidsmarked kunne disse ha tilbudt sin arbeidskraft til den prisen arbeidsgivere var villige til å betale. Med et regulert arbeidsmarked som det vi har, er dette ikke mulig. Dermed blir mange innvandrere stående utenfor arbeidsmarkedet og henvises til ulike former for kvalifisering som skal tette gapet mellom den kompetansen de har, og den kompetansen som etterspørres i markedet. Som vi har sett, er likevel overgangen fra disse kvalifiseringstiltakene til ordinært arbeid ikke så stor som man kunne ønske. En årsak er at arbeidsmarkedstiltakene blir utilstrekkelige når avstanden mellom faktisk og nødvendig kompetanse er for stor. En annen årsak til at integrering er vanskelig, er at det ikke er den faktiske kompetansen til innvandrere som avgjør om de får jobb, men arbeidsgiveres oppfatning av hvilken kompetanse de har. Av de arbeidsledige innvandrerne i februar 2003 hadde 65 prosent utdanning fra Norge (Kvinge og Djuve 2006). Mens arbeidsledige nordmenn med høy utdanning kommer raskere i arbeid enn nordmenn med lav utdanning, finner vi ikke en slik sammenheng i gruppen av arbeidsledige innvandrere. Derimot fikk ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning fra Norge noe bedre uttelling for sin deltakelse på tiltak enn innvandrere med

Figur 2: *Effekter av tiltak for ikke-vestlige innvandrere. Søylene viser andeler som er i jobb per 30. juni 2005 og forskjellene mellom ledige uten tiltak og ledige med ordinære arbeidsmarkedstiltak i februar 2003. Utdanningsbakgrunn og type tiltak fremgår av figuren. Kontrollgruppen er konstruert ved hjelp av såkalt parvis matching. Det vil si at den er valgt slik at den likner mest mulig på deltakergruppen med hensyn til andre kjente og relevante kjennetegn.*



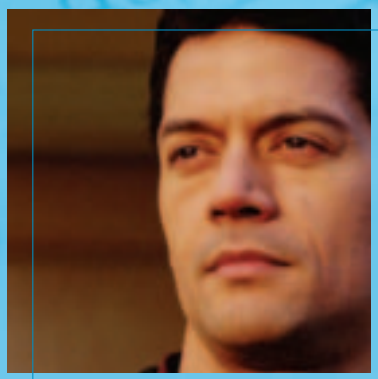
Kilde: Kvinge og Djuve, 2006

lav utdanning fra Norge. Dette kan tyde på at tiltakene bidrar til å øke arbeidsgivernes informasjon om innvandrernes reelle kompetanse, og dermed øke rekrutteringen. Vi har imidlertid ikke undersøkt hva slags jobber innvandrerne med høy utdanning ble rekruttert inn i. Det er rimelig å tolke den vanskeligere arbeidsmarkedssituasjonen for ledige innvandrere med høy utdanning fra Norge som et resultat av at de søker høykvalifiserte jobber, dvs. jobber det er større konkurranse om. Dersom tiltakene i regi av Aetat har sluset innvandrere med høy utdanning inn i lavstatusjobber, kan effektene av tiltak tilskrives en form for «realitetsorientering»: Det er vanskelig for innvandrere å få jobber som krever høyere utdanning. Dersom tiltakene har dreid oppmerksomheten over på jobber som ikke krever høyere utdanning, er effekten av tiltakene at deltakerne med høy utdanning har havnet i randsonen sammen med de andre ikke-vestlige innvandrerne.

Det er forsket lite på arbeidsgiveres holdninger og rekrutteringspraksis i Norge. En fersk undersøkelse gjennomført av MMI viser at bare 18 prosent av virksomhetene i privat sektor har som mål å oppnå etnisk mangfold på arbeidsplassen (IMDI 2006). Av disse er det kun en tredjedel som oppgir å ha iverksatt konkrete tiltak for å oppnå målet. Av de intervjuede arbeidsgiverne er 84 prosent motstandere av å kvotere en ikke-vestlig søker dersom en norsk og en ikke-vestlig søker står likt. I en kvalitativ studie i fire bransjer finner Rogstad (2000) at arbeidsgiverne ikke gir uttrykk for vektige motforestillinger mot å ansette innvandrere, men at små preferanser i retning av å ansette norske søkere i sum får store konsekvenser for søkere med innvandrerbakgrunn. I en svensk kartlegging av rekrutteringspraksis fant Neergaard (2006) at svenske rekrutteringsprosesser er preget av manglende formalisering og uklare strategier for å oppfylle eventuelle mål om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn. I de endelige beslutningene vektlegges betydningen av «å passe inn» – et nokså udefinerbart kriterium. Innvandrere fal-

ler gjerne gjennom i disse vurderingene. Neergaard påpeker også at det forekommer positiv diskriminering av innvandrere, men da til typisk lavstatusjobber som svenske arbeidsgivere opplever at innvandrerne passer inn i. Han mener å påvise at arbeidsgivere lar seg påvirke av søkernes etniske opprinnelse i vurderingen av deres kvalifikasjoner. Også fra Danmark finnes en studie av rekruttering som påpeker at arbeidsgivere i intervjusituasjonen – gjennom å styre hva det spørres om – understreker innvandrerstatusen til søkeren, og bruker tiden på andre ting enn å snakke om kvalifikasjoner som er relevante for stillingen (Jensen 2004).

I Danmark er arbeidsgiveres holdninger til rekruttering av innvandrere også kartlagt i flere ulike undersøkelser. Den siste av disse (IFKA 2006) viser at et stort antall danske virksomheter er positive til å ansette innvandrere på ordinære vilkår, men at de har begrenset entusiasme for innvandrere som kommer med lønnstilskudd eller annen type bistand fra det offentlige. Tilsvarende fant man i den norske oversikten (IMDI 2006) at knapt noen av de private virksomhetene var interessert i rådgivning om tilskuddsordninger eller oppfølging fra kommunen. Derimot kunne 20 prosent tenke seg å få rådgivning om vurdering av kompetanse. Virksomhetene ønsker altså primært innvandrere som kan stå på egne bein. Funnene kan tyde på at det å delta – og å ha deltatt – i offentlige tiltak, i seg selv kan virke stigmatiserende. Slike tiltak er for mange arbeidsgivere et signal om at deltakeren har lav produktivitet og vil trenge opplæring og oppfølging. Denne type bistand er kostbart for virksomheten. Kun én av fire virksomheter vil være interessert i å ansette innvandrere som kommer med lønnstilskudd på omtrent halve lønna (op.cit). En slik subsidiering vil med andre ord ikke være tilstrekkelig for å oppveie de merkostnadene virksomhetene ser for seg som følge av slike ansettelser.



Fra Aetat til NAV – nye virkemidler i integreringsarbeidet?

Hovedmålene med NAV-reformen er trolig kjent for denne publikasjonens lesere:

- Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Tjenester som er enklere for brukerne og tilpasset deres behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Hvorvidt man lykkes med dette, avhenger av i hvilken grad reformen faktisk medfører en endring av tiltaksbruken og arbeidsformene i velferdsforvaltningen. På bakgrunn av funnene som er referert, kan det være grunn til å se på mulighetene for å

- Lage et langsiktig og målrettet kvalifiseringsløp for innvandrere som står for langt unna arbeidsmarkedet til at ordinære tiltak er tilstrekkelig.
- Vurdere mulighetene for å utvide bruken av lønnstilskudd og redusere bruken av mindre effektive tiltak. Det skal dog understrekes at lønnstilskudd neppe er et egnet virkemiddel for søkere som har lang vei til ordinært arbeid.
- Intensivere innsatsen for å følge opp innvandrere som har kommet i jobb, og bistå virksomhetene med virksomhetsintern opplæring. Spesielt mindre virksomheter vil ha stort behov for ekstern kompetanse på opplæring.
- Utrede alternativ for å redusere den stigmatiserende effekten av tiltak. En nærliggende løsning vil være å flytte mest mulig av de langvarige tiltakene over i en form for ordinær utdanning. Utfordringen blir selvsagt å unngå at stigmaet følger med.

Dessuten er det gjennomført evalueringer av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger både i Norge og Danmark. Evalueringene peker i retning av at måten arbeidet er organisert på og saksbehandlernes arbeidsformer, har betydning for programmenes suksess i form av overgang til ordinært arbeid. Deltakere som får tett individuell oppfølging, har høyere overgang til arbeid enn andre (Boll Hansen m fl 2006, Djuve m fl 2001). Samtidig viser en dansk studie av saksbehandlerstiler i flyktningeforvaltningen at for tett oppfølging, i form av en for sterk personlig involvering fra saksbehandlers side, har negativ effekt på arbeidsmarkedsintegreringen. Det samme gjelder hvis saksbehandleren er innstilt på omfattende forhandlinger med deltakeren om innrettingen av programmet (Winter, 2005). En mulig forklaring er at arbeidsmarkedsfokuset glipper dersom saksbehandleren involverer seg for sterkt i andre forhold, og at oppmerksomheten om (andre) problemer reduserer evnen til å bygge på den kompetansen flyktningen faktisk har.

Av særlig interesse for NAV er det også at både dansk og norsk forskning peker på hvor viktig å spesialisere integreringsinnsatsen for innvandrerne, og at man har saksbehandlere og jobbkonsulenter som er spesialiserte i forhold til å jobbe med innvandrere og at disse er fysisk samlet eller samarbeider tett (Boll Hansen, ibid, Djuve og Pettersen 1997). På den ene siden gir NAV muligheter til å samordne den kommunale og statlige innsatsen overfor innvandrere. På den annen side er faren åpenbart til stede for at arbeidet med innvandrere skal drukne i en stor etat med et svært sammensatt arbeidsområde.

Litteratur

Barth, Erling, Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum (2002): *Inntektsutvikling for innvandrere. Søkelys på arbeidsmarkedet* 19:45–54.

Clausen, Jens, Hans Hummelgård, Leif Husted, Kræn Blume Jensen, Michael Rosholm (2006): *Effekten av introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats.* København: AKF forlaget.

Djuve, Anne Britt (2005): *Hvem inkluderer innvandrere?* I Torp, Hege (2005): *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Monica Lund og Tina Østberg (2001): *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering. Resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger*. Fafo-rapport 364. Oslo: Fafo.

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997): *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Fafo-rapport 234.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995): *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo.* Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo.

Hansen, Eigil Boll, Morten Frederiksen og Leena Eskelinen (2006): *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbejdsmarkedet – Har kommunernes integrationsindsats betydning for integrationen?* København: Amterne og Kommunernes Forskningsinstitutt.

IFKA (2006): *Rapport om nydanskere, lærlingepraktik og mentorordninger.* København: IFKA.

IMDi (2006): Arbeidsgiverundersøkelse mai 2006. *Bedriftslederes holdninger til virkemidler for økt sysselsetting blant innvandrerbefolkningn*. Oslo: IMDi.

Jensen, Iben (2004): *Jobsamtalen – arbejdsmarkedets optagelsesritual.* Tidsskrift for arbejdsliv nr 2 /2004, 24–39. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kvinge, Torunn og Anne Britt Djuve (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.

Rogstad, Jon (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller.* Doktorgradsavhandling. Rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Rogstad, Jon og Oddbjørn Raaum (1997): *Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med minoritetsbakgrunn.* SNF-rapport 74/97. Oslo: SNF.

Sohlman, Åsa (2006): *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – slutrapport.* Norrköping: Integrationsverket.

Winter, Søren (2005): *Effekter af sagsbehandling: Relationen mellem implementering og effekter i dansk integrationspolitik.* Paper til nordisk statsvitenskapsforbunds konferanse i Reikjavik august 2005.København: Socialforskningsinstituttet.

Andre referanser

SSB (2006a): http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/
SSB (2006b): http://www.ssb.no/emner/06/01/innvregsys/

Av **Jorunn Søby**, NAV Drift og utvikling
og **Siv Einan**, NAV NONITE

Lese- og skriveferdighet

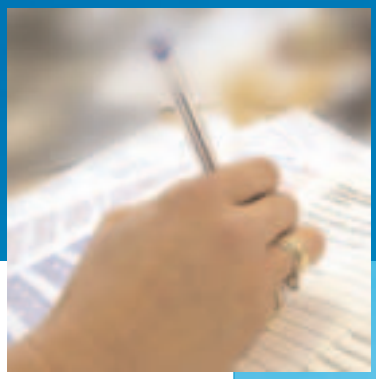
GRUNNLAGET FOR AKTIV DELTAKELSE I ARBEIDS- OG SAMFUNNSLIV

En av ti voksne i Norge har store lese- og skrivevansker, i tillegg har en av fire leseferdigheter som defineres som utilstrekkelige i forhold til kravene som gjelder i dagens arbeids- og hverdagsliv. Andelen med dårlige leseferdigheter er høyere blant arbeidssøkere enn blant de som er i arbeid.

Vi tar det gjerne for gitt at voksne mennesker kan lese og skrive. Sammenlignet med andre land har nordmenn i hovedsak gode ferdigheter på dette området , men leseundersøkelser og erfaringer fra praksisfeltet viser likevel at mange har såpass dårlige ferdigheter at det virker begrensende på deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Til tross for at problemet gjelder mange, er det relativt lite omtalt. Dette medvirker til at de som sliter med slike vansker kan føle seg alene og oppleve vanskene som ekstra belastende. Mange føler at lese- og skrivevansker er forbundet med skam og holder problemene skjult, både for sine nærmeste og overfor arbeidskolleger. Erfaring viser at en del mennesker ikke er klar over at de har lese- og skrivevansker, og undersøkelser viser at mange overvurderer







egne ferdigheter. Selv personer som befinner seg på laveste lesenivå ser ofte på seg selv som brukbare lesere. Dette er en utfordring for myndigheter og andre som skal bistå med tilpassede tjenester.

Hva er lesing?

Lesing består av to delferdigheter, avkoding og forståelse. Avkoding er den tekniske siden av prosessen. For å være en god leser, må en beherske både omfattende omkodingsprosesser og automatisert ordgjenkjenning. I forståelsesprosessen relateres det som leses til egne erfaringer og referanser.

Å oppnå automatisert avkoding krever trening. Ettersom trening bidrar til å øke leseferdigheten, sier det seg selv at det er uheldig at mange som sliter med slike vansker unngår å lese fordi de synes det er vanskelig. Dette sier noe om hvor

Definisjon på leseferdighet («literacy»):
Å benytte skriftlig informasjon for å fungere i samfunnet slik at man kan nå sine mål og utvikle sin kunnskap og sitt potensiale.

Dysleksi
Omfattende og vedvarende vansker knyttet til lydsystemet i språket, er et primært kjennetegn på dysleksi. Dyslektikere vil ha vansker med ordavkodingsferdigheten.

Noen av de vanligste problemer med skrivevansker

- Husker ikke hvordan ordene ser ut
- Har fokus på enkeltord – sammenhenger forsvinner
- Blir fort trøtt og mister konsentrasjonen
- Tegnsetting er notorisk vanskelig

Noen av de vanligste problemene med lesevansker:

- Dobbel konsonant er vanskelig
- Bokstaver mangler eller bytter plass
- b og d, b og p, t og d, k og g, i og e eller nk og ng blandes lett
- Slutten av ord utelates
- Det tar lang tid å lese og det er vanskelig å rekke å lese teksten på TV eller kino
- Linjene eller bokstavene kan «hoppe» på papiret
- Høytlesning er et problem
- Det er vanskelig å lese håndskrift
- Det er vanskelig å forstå eller uttale lange ord
- Det kan være vanskelig å forstå en tekst som man selv har lest, mens når noen andre leser teksten, så er den forståelig
- Blir fort trøtt, får hodepine eller vondt i øynene når man leser
- Mister lett konsentrasjonen

viktig det er med lesetrening i tidlige barneår, samtidig som slik trening bør foregå gjennom hele livet.

I risikogruppen

OECD-undersøkelsene Second International Adult Literacy Survey (SIALS 2000)og Adult Literacy and Life Skills (ALL 2005) representerer en omfattende kartlegging av voksnes kompetanse i grunnleggende ferdigheter, blant annet lese- og tallforståelse. Både SIALS og ALL-undersøkelsene opererer med skalaer for leseferdighet. OECD definerer at alle som ligger på nivå 1 og 2 på disse skalaene tilhører risikogruppen når det gjelder evnen til å klare seg i samfunnet.

ALL-undersøkelsen viser at åtte til ni prosent av alle nordmenn mellom 16 og 65 år, har leseferdigheter på laveste nivå. Om lag 24 prosent skårer på nivå 2. Dette innebærer at bortimot en tredel av den voksne befolkningen i Norge har en leseferdighet som defineres som utilstrekkelig i forhold til kravene som gjelder i dagens arbeids – og hverdagsliv.

Undersøkelsene viser også at voksne som er i arbeid, samt elever og studenter, er bedre lesere enn arbeidsledige og andre grupper som står utenfor arbeidslivet. Andelen voksne på laveste lesenivå er to til tre ganger høyere blant arbeidsledige enn i den store gruppen voksne i arbeid.

Basert på SIALS gjennomførte Aetat Arbeidsdirektoratet i 2001 en egen analyse av leseferdigheten hos et utvalg på 500 arbeidssøkere. Denne undersøkelsen slo fast at arbeidssøkere som gruppe betraktet har dårligere leseferdigheter enn yrkesaktive. 17 prosent av alle arbeidssøkerne har leseferdighet på nivå 1. Blant de yrkesaktive er denne andelen seks prosent.

Kravene øker

Mange har stilt spørsmål om hvor godt man fak-

tisk må kunne lese for å fungere i dagens arbeidsliv. Svaret er komplekst, men det allmenne inntrykket er at kravene stadig øker.

Man kan selvfølgelig også drøfte om måten leseferdighet måles på gir et presist bilde. Andelen med lese- og skrivevansker relaterer seg til de forutsetningene som ligger i metodene som benyttes og kriteriene som settes for de ulike nivåene av leseferdighet. Man kan tenke seg at den generelle leseferdigheten kan være svak hos enkelte, men at ferdigheter når det gjelder lesing av spesiell fagterminologi på egen arbeidsplass kan være bedre. Undersøkelsene gir ikke noe direkte svar. Men jo større sprik det er mellom krav og ferdigheter, desto større er faren for utstøting fra arbeidsmarkedet, og desto vanskeligere kan det være å ta utdanning eller finne et egnet arbeid. Bruk av hjelpemidler som kompenserer for manglende leseferdigheter har god effekt for mange.

Både offentlig og privat sektor forutsetter lese- og skriveferdigheter i ulik grad og på ulike nivå. Undervisningssektoren, finansnæringen, forsikringsbransjen og annen forretningsmessig tjenesteyting er områder hvor det stilles høye krav til leseferdigheter. Undersøkelsene finner få næringer som peker seg ut i motsatt retning. Dette sammenfaller med inntrykket av at det i stadig mindre grad tilbys jobber som ikke forutsetter lese- og skriveferdigheter. Mennesker som har lavere ferdigheter enn det som kreves, vil i stor grad være brukere av NAVs tjenester.

Rapporten Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess, som er utarbeidet av Lesesenteret ved Universitet i Stavanger, ser på hvordan formell utdanning og ferdigheter knyttet til ulike former for lese- og tallforståelse, henger sammen med ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. Individuell kompetanse, målt ved både formell utdanning og lese- og tallforståelse, henger tett sammen med suksess på arbeidsmarkedet enten vi ser på deltakelse eller lønn.

EKSEMPLER PÅ IKT-BASERTE HJELPEMIDLER

Med IKT baserte hjelpemidler menes i denne sammenheng programvare og utstyr til datamaskinen som kan støtte personen med å skrive og lese tekst.

Programvare for skriving av tekst

For noen få vil en datamaskin som skriveredskap være et godt hjelpemiddel i seg selv, bare med en vanlig «officepakke» installert. Det vil kanskje være en lettelse å slippe å skrive for hånd, - forme bokstaver og samtidig skulle lage en tekst med meningsinnhold. Men mange vil trenge en bedre eller mer spesialisert stavekontroll for å mestre skriftlige arbeider.

LingDys

LingDys er en lingvistisk (språkvitenskaplig) basert stavekontroll. Programmet er tilpasset flere norske dialekter, basert på viten om dialektenes betydning for skriveferdigheter hos en del dyslektikere.

LingRight

LingRight er et tilsvarende program som gir skrivestøtte på engelsk.

Hjelpemidler for lesing av tekst

Talesyntese for opplesning av tekst er et effektivt hjelpmiddel for mange. Skannere overfører tekst fra bøker til datamaskin eller lomme-PC for så å lese opp teksten via talesyntesen eller digitale taleprogrammer. Lesing kan også defineres på andre måter enn bare «papirlesing med øynene». Blinde og svaksynte har vært nødt til i stor grad å bruke hørselen til «lesing», og teknologien som er utviklet for denne gruppen er etter hvert blitt interessant for mange andre grupper også.

Daisy

Lydbøker har allerede eksistert i mange år, men de siste årene er det utviklet et nytt digitalt format; «daisy-formatet», som har mange flere muligheter enn kassetter og vanlig CD. Bøker i daisy-format at er ennå ikke så utbredt at man kan låne dem på det lokale biblioteket. Med Daisyspillerne kan man laste ned tekst og bøker fra internett, og man kan for eksempel gjøre notater i fagbøker ved å lese inn kommentarer. Erfaringer fra utprøving gjennomført av NAV/ NONITE er at personer med lese- og skrivevansker har god nytte av daisy avspilt på datamaskin hvor lyden er kombinert med tekst. Daisyspillere kan også leveres som PC-program. Programmene gir rask og enkel navigasjon gjennom boken. I tillegg til å få teksten lest opp, kan en lagre informasjon i boken i form av bokmerker og tekstmerknader. Programvaren kombinerer lyd og tekst, slik at en kan lese teksten på skjermen samtidig med opplesningen.

Negative konsekvenser av lese- og skrivevansker
Det er en utbredt misforståelse at lese- og skrivevansker har sammenheng med lav intelligens. Men å ikke beherske en ferdighet de fleste tar som en selvfølge, kan ha negative konsekvenser for selvoppfatning og selvtillit og kan få store konsekvenser for utdanning, arbeids- og privatliv. Mange unngår situasjoner som forutsetter lese- og skriveferdigheter. Kurs, etterutdanning og møtevirksomhet kan oppleves som svært vanskelig. Utvikling av gode muntlige ferdigheter, evne til å se helhet og sammenhenger og andre kreative løsninger er eksempler på konstruktive strategier for å løse utfordringene i hverdagen. Det er store individuelle forskjeller på hvordan lese- og skrivevansker arter seg. For praktiske formål er det viktig å vite at vansker med lesing og skriving forekommer hos mange mennesker og i svært ulik grad. Vanskene forekommer ofte i kombinasjon med andre faktorer som gjør tilknytningen til arbeidslivet vanskelig.

Ulike læringsstiler

Forståelse for at det finnes ulike læringsstiler er viktig, både for egen læring og for å forstå hvordan andre mottar og bearbeider informasjon. Noen har en visuell læringsstil, og lærer best det de har lest. Andre har en auditiv læringsstil, og husker best det de hører. Mange foretrekker å notere for å få tak i stoffet, og for de fleste er det nyttig å diskutere med andre for å integrere læringen. Bruk av tankekart, diagram, tabeller, lysbilder og powerpoint støtter læreprosessen for alle, og kan være avgjørende for personer med lese- og skrivevansker. Fokus på læring på jobben med vekt på den enkeltes sterke sider, gir bedre resultater enn ensidig fokusering på svakheter.

IKT-hjelpemidler som kompenserer for lese- og skrivevansker

Den teknologiske utviklingen gir nye muligheter, men også nye utfordringer. Økte krav til leseferdighet skjer samtidig med en eksplosiv utvikling innen informasjonsteknologi. En økende mengde

Tilskudd til kjøp av datamaskin.
Personer som har fått konstatert alvorlige lese- og skrivevansker og har et stort behov for lese/skrivestøtte kan få tilskudd fra NAV til kjøp av datamaskin. Vurdering hos en sakkyndig innstans som PPT (Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (for skoleelever) eller logoped ved for eksempel kommunal voksenopplæring må være foretatt. Alle har rett til en slik vurdering eller utredning i følge opplæringsloven. Vedtak om et eventuelt tilskudd gjøres ved Hjelpemiddelsentralen i hvert enkelt fylke

tekst er tilgjengelig på datamaskin, og det stilles andre og større krav til lesning; skjermlesing i tekstbehandlingsprogrammer, e-post m.m. Personer som har lesevansker møter utfordringer når de skal ta i bruk digitale medier, samtidig som disse gir nye muligheter. (Arendal, Erik 2003). Hjelpemidler kompenserer for gapet mellom manglende lese- skriveferdigheter og samfunnets krav om mestring. For eksempel gjør digitalisering det mulig å få teksten lest opp av en stemme som kvalitetsmessig gir full forståelse av innholdet.

På dagsorden

Undersøkelser viser at en av fire voksne i Norge har leseferdigheter som defineres som utilstrekkelige i forhold til kravene som gjelder i dagens arbeids- og hverdagsliv. En av ti har svært dårlige leseferdigheter. Med et arbeidsliv som stiller stadig større krav til skriftlighet i rapportering, dokumentasjon og sertifisering, blir det vanskelig å få innpass i arbeidslivet eller å fortsette i jobben. Det er utviklet hjelpemidler som kan kompensere for problemene, men manglende forståelse hos arbeidsgivere og kollegaer gjør likevel arbeidslivet vanskelig for mange.

Man kan stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig det er å definere store grupper av befolkningen som dysfunksjonelle lesere. Omfanget kan lett få en til å tro at dette ikke kan stemme, da det strider mot hva som er det allmenne inntrykket. Uansett kan man fastslå at lese- og skrivevansker berører svært mange mennesker. Dette gir både NAV og utdanningsmyndighetene grunn til å fortsatt være opptatt av temaet både i forhold til arbeidsgivere, arbeidssøkere og i samhandlingen med andre tjenesteytende aktører.

Lese- og skrivevansker står høyere på myndighetenes dagsorden enn tidligere. Grunnleggende ferdigheter har fått en sentral plass i Kunnskapsløftet. Regjeringens program for basiskompetanse i arbeidslivet vil også bidra til å sette sterkere fokus på temaet. Dette programmet gir støtte til virksomheter som gir opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte. En del av programmet er rettet mot arbeidssøkere og gjennomføres i samarbeid mellom VOX (Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet) og NAV. Det arbeides blant annet med forslag til nasjonale kompetansemål for grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og digital kompetanse hos voksne. Flere større bedrifter arrangerer interne kurs for sine medarbeidere og det er økende interesse for hjelpemidler som kompenserer for lese- og skrivevansker på arbeidsplassen.

NAV har satt i gang kompetansehevende tiltak for å gjøre ansatte ved NAV-kontorene mer kompetente i møtet med arbeidssøkere med lese- og skrivevansker slik at lese- og skriveferdighetene inngår i en helhetlig vurdering av arbeidsevnen. Det er nødvendig at saksbehandlerne har kompetanse i å avdekke, kartlegge og diagnostisere vanskene for å kunne gi individuelt tilpassede tjenester som ivaretar den enkelte brukers behov.

Økt kunnskap vil bidra til en holdningsendring og alminneliggjøring av lese og skrivevansker. Politisk vilje til å prioritere utvikling og bruk av IKT-hjelpemidler, er viktig for å motvirke ekskludering. Aktivt fokus på tilrettelegging, både på arbeidsplassen og for arbeidssøkere, bør stå sentralt. Systematisk og tett kontakt mellom arbeidsgivere og NAV, samt videre utvikling av hjelpemidler og egentreningsmuligheter tilpasset den enkeltes behov, vil gjøre arbeidsdagen lettere for personer med manglende lese- og skriveferdigheter.

Referanseliste

Finne, Nørve og Aspelund *Tekst via tale* 2006 Notat fra Forum for lese og skrivestøtte

eNorge 2009 – det digitale spranget

NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*

Arendal, Erik 2006

Gabrielsen, Haslund og Lagerstrøm (2005) Lese- og mestringskompetanse i den voksne befolkningen. Resultater fra *Adult Literacy and Life Skills (ALL)*, Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning, Universitetet i Stavanger.

Gabrielsen, Egil (2000) *Slik leser voksne i Norge. En kartlegging av leseferdigheten i aldersgruppen 16–65 år*, Senter for leseforskning

Aetat Arbeidsdirektoratet, «*Leseferdighet til registrerte arbeidssøkere – sammenlignet med yrkesaktive*» (2001)

Solveig Flermoen, «*Arbeidssøkere med lese- og skrivevansker – en undersøkelse av praksis i Aetat*», Rapport nr 203/2003 Telemarksforskning-Bø

Monografiserie (5 hefter) fra Lesesenteret, Universitetet i Stavanger:
• «*Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess*»
• «*Hvis jobben krever det*»

Høien,Torleiv og Lundberg,Ingvar (2000)«*Dysleksi – Fra teori til praksis*»

Nettbasert informasjon og brosjyrer:

www.nav.no og NAVET
www.nonite.no
www.dysleksiforbundet.no
www.vox.no
www.shdir.no/deltasenteret

Av **Torunn Olsen**, **Nina Jentoft**
og **Gro Kvåle**, Agderforskning







Reaktivisering av varig uføretrygdede

MANGE VEIER TILBAKE TIL ARBEID

Motivasjon og stå-på-vilje er viktige egenskaper hos varig uføretrygdede som ønsker å komme tilbake i lønnet arbeid. Men egen motivasjon er ikke nok. De fleste har vært ute av arbeidslivet i mange år, og trenger bistand for å kobles med potensielle arbeidsgivere. Dette er en utfordring for Arbeids- og velferdsetaten.

Ønsket om å stimulere til yrkesdeltakelse blant uførepensjonister som har arbeidsevne, har stått på den politiske dagsorden i mer enn ti år. Antall uførepensjonister har økt sterkt siden 1992. Økningen har ennå ikke avtatt og den nye arbeids- og velferdsetaten forventer ingen nedgang på kort sikt på grunn av de store etterkrigskullene som nå er i en alder der risikoen for uførhet øker. Ved utgangen av september 2006 var det i alt 325.951 uføre i Norge, hvorav 298.280 personer var registrert som varig uføre. Gjennomsnittlig alder for uførepensjonering er 52 år, og blant de varig uføre er 38 prosent under 55 år. Det vil si at for hver ufør man lykkes med å reaktivisere til arbeid, sparer man staten for store utgifter. I tillegg er uføre med arbeidsevne et viktig bidrag i et stramt arbeidsmarked og kan bidra til økt verdiskapning gjennom sitt arbeid. Det er derfor mye som taler for at reaktivisering av uføre er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I tillegg kommer hensynet til enkeltindividet. Selv om opplevelsen av å være uførepensjonist varierer fra person til person, avhengig av helse, sivilstatus og økonomi, opplever mange det tungt at helseplager har satt dem utenfor

arbeidslivet. Som denne artikkelen peker på, er det en del uføre som ønsker å komme tilbake i arbeid: Å delta i yrkeslivet har en egenverdi ved at den enkelte får brukt sine evner og ferdigheter på en meningsfylt måte. Utfordringen er å tilrettelegge for dem, slik at de lykkes med det.

Et av tiltakene myndighetene har satt i verk var den nasjonale satsingen Uføre tilbake til arbeid. Satsingen ble igangsatt i 2001, og trygdeetaten og Aetat fikk i oppdrag å arbeide sammen for å få uføre tilbake i arbeid. Innholdet i denne artikkelen er i stor grad basert på data fra evalueringen av denne nasjonale satsingen[1]. I lys av erfaringene fra denne satsingen vil vi peke på en del spørsmål som kan være nyttig for NAV å arbeide videre med.

Hva fremmer reaktivisering av uføre?

Den enkeltes motivasjon og situasjon

Sett fra uførepensjonistenes ståsted, er det summen av en rekke faktorer som har betydning for om de lykkes i å komme tilbake i arbeid eller ikke. I tillegg til egen motivasjon, kommer personlige egenskaper som viljestyrke og stå-på-evne, samt opplevelsen av helsebedring eller helsemestring,

Metode og datagrunnlag

Totalt ble det gjennomført 120 dybdeintervjuer i perioden 2003-2005, fordelt på 50 uførepensjonister som har vist en interesse i å komme tilbake i arbeid, 32 etatsansatte fordelt likt på trygdeetaten og Aetat, 12 arbeidsgiverrepresentanter, 16 tillitsvalgte/verneombud, og ti nyrekrutterte ihht delmål 2 i IA-avtalen. Med noen få unntak er intervjuene gjennomført ansikt til ansikt, hjemme hos informanten eller ved informantens arbeidssted. Etter kriterier definert av forskerne, er det trygdekontoret og Aetat lokalt som har valgt ut og innhentet forhåndssamtykke fra uførepensjonistene. Halvstrukturerte intervjuguider er benyttet og hvert intervju har tatt om lag to timer. Fem fylker er representert i datagrunnlaget, med en overvekt av data fra Agderfylkene.

1. Evalueringen ble gjennomført av Agderforskning i samarbeid med Høgskolen i Agder i 2003/2004 på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet (Kvåle m.fl. 2005a). De tre øvrige prosjektene som ligger til grunn for artikkelen er: Inkluderende Arbeidsliv – for hvem? (Olsen & Vangstad 2004) og Fra trygd til arbeid: Uførepensjonisters erfaringer og behov, begge finansiert gjennom programmet Forsøksvirksomhet i trygdesektoren, samt Trygdeetatens og Aetats samordning i arbeidet med å skaffe arbeid til personer med redusert funksjonsevne, finansiert av Statskonsult (Olsen & Vangstad 2005).

et arbeidstilbud og et regelverk som gir dem tilstrekkelig trygghet til å prøve seg på nytt i arbeidslivet. Uførepensjonistene er opptatt av inntektssikring og trygghet. Ofte gjør de en avveining og en risikovurdering av hvor mye og hvor lenge de eventuelt skal jobbe. Mange uførepensjonister er usikre på hva framtiden vil bringe: Vil helsa svikte på nytt? Vil jeg greie arbeidslivets krav? Det som er klart er at de ikke ønsker å komme i en situasjon hvor de står uten inntektssikring, eller hvor de må søke om uførepensjon på nytt. Frysregelen[2], opprinnelig tre år men nå utvidet til fem år, er en type virkemiddel som har bidratt til å gi uførepensjonistene økonomisk trygghet til å prøve seg i arbeidslivet igjen.

Gjennom intervjuene kom det fram at egen motivasjon ikke alltid var tilstrekkelig for å komme igang med reaktiviseringsprosessen. Impulser utenfra, i kraft av en invitasjon, en telefon eller et brev fra etatene, var for mange en utløsende faktor for videre handling. Dette tyder på at det er viktig at etatene (nå NAV) er oppsøkende og utadrettet i sitt arbeid med å rekruttere nye reaktiviseringskandidater. De fleste av uførepensjonistene vi intervjuet hadde vært borte fra arbeidslivet i lengre tid (minst fem til ti år), og av den grunn var mange usikre på egen arbeidsevne. De fleste ønsket en forsiktig overgang til arbeidslivet, det vil si i første omgang en deltidsstilling med fleksible løsninger og med mulighet til å øke på når de erfarte at de mestret jobben. Utprøving av arbeidsevnen gjennom arbeidspraksis/hospitering var ansett som viktig, ikke bare for å oppleve at man mestret det å jobbe, men også for å bli «sett» av en potensiell arbeidsgiver. Uførepensjonistene som hadde opprettholdt kontakten med sin «gamle» arbeidsgiver hadde bedre muligheter for å komme tilbake i arbeid, enn dem som ikke hadde en konkret arbeidsgiver å henvende seg til. For dem som hadde mistet kontakten med sin tidligere arbeidsgiver, var det ofte en utfordring å få komme «inn i varmen igjen» og bli sett. Bistand fra etatene for å bli utplassert, samt lønnstilskuddet som kunne tilbys potensielle arbeidsgivere, ble

2. Den opprinnelige frysregelen var en «hvilende stønadsrett» i inntil tre år for uførepensjonister i ordinært lønnet arbeid. Ved avbrudd av arbeid i løpet av tre år, ville trygdekontoret igjen starte utbetalingen av uførepensjonen uten ny søknad.

3. I forbindelse med satsingen på Uføre tilbake til arbeid ble det opprettet et eget lønnstilskudd som kan gis til arbeidsgivere som er villige til å ansette uførepensjonister. Lønnstilskuddet ble administrert av Aetat og tilsa at Aetat kunne delfinansiere uførepensjonistens lønn. Fullt lønnstilskudd svarer til 50 prosent av lønnen i tre år. Lønnstilskuddet var tenkt som en kompensasjon for arbeidstakerens lavere produktivitet.

ansett som svært viktig i denne delen av prosessen. Om de uførepensjonerte som følte seg «klare» for å prøve seg i arbeidslivet ble gående for lenge å vente, kunne dette virke demotiverende.

Fanebærere blant arbeidsgivere og ledere

Ser vi på hva som kjennetegner arbeidsgiverne eller virksomhetene som har rekruttert arbeidstakere med redusert funksjonsevne, trer et visst mønster fram. Virksomhetene har ofte definert et klart mål gjennom en IA-avtale – ofte et tallfestet mål – om hvor mange arbeidstakere med redusert funksjonsevne de ønsker å rekruttere innenfor en viss tidsperiode. I tillegg finner vi at et fåtall sentrale aktører med de «rette» holdningene kan ha mye å si. I virksomheter med en positiv innstilling til rekruttering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne, fant vi ofte en sentral leder som mente at det både var riktig og viktig å gi uførepensjonister eller yrkeshemmede en ny sjanse. Disse «fanebærerne» hadde enten egne erfaringer med å være langvarig eller kronisk syke, eller hadde noen i familie eller omgangskrets som hadde tilsvarende erfaringer. Videre fant vi at de som hadde lykkes best med å rekruttere arbeidstakere innen delmål 2, hadde god kjennskap til virkemiddelapparatet og hva det kunne tilby. Disse virksomhetene hadde også et etablert samarbeid med Aetat og lokale arbeidsmarkedsbedrifter. Tilbudet om lønnstilskudd[3] og andre økonomiske virkemidler åpner dører hos noen arbeidsgiverne, men ikke alle. Hos enkelte arbeidsgivere er det å rekruttere en ny arbeidstaker en såpass langsiktig handling, at «kortsiktige» lønnstilskudd ikke har betydning for hvem de ønsker å satse på. Vi merker en viss forskjell mellom privat og offentlig sektor med hensyn til bruk av lønnstilskuddene. Mye tyder på at privat sektor i større grad tilbyr varig arbeid etter at perioden med lønnstilskudd går ut, mens offentlig sektor i større grad viser til manglende stillingshjemler eller begrensede økonomiske ressurser og kan således ikke tilby det samme.

I samtlige virksomheter blir det imidlertid understreket at noe av det aller viktigste er at de får motiverte søkere med riktig kompetanse. I likhet med uførepensjonistene, etterlyste også arbeidsgiverne bedre formidling: Hvor finner vi disse kandidatene? Mye tyder på at virksomhetsstørrelse i seg selv ikke er avgjørende for om en virksomhet ser seg istand til å rekruttere arbeidstakere med redusert funksjonsevne eller ikke. Av større betydning var kulturen som preget virksomheten, det vil si om man evner å se muligheter og ikke bare begrensninger, om man har tro på virksomhetens framtid, og om det er en kultur blant de ansatte som fremmer inkludering av personer som kan ha tilretteleggingsbehov.

Selv om trygdeetaten og Aetat hadde noe ulike roller og tilnærmet seg reaktiviseringsarbeidet på noe ulike vis, samt at etatenes innsats var organisert på ulike vis på tvers av fylker, var det likevel en del felles erfaringer blant de etatsansatte om hva som skulle til for å lykkes med dette arbeidet. For det første viste de etatsansatte til en del erkjennelser de hadde gjort seg – og som det er viktig å bygge videre på. For det første erkjennelsen av at en del uførepensjonister faktisk ønsker tilbake til arbeid – og at en del lykkes med det. Videre viser de til erkjennelsene om at satsingen er viktig og at for å lykkes må etatene samarbeide bedre og tettere. I tilknytning til det sistnevnte ble det også understreket at ved å jobbe tettere sammen ble man ikke bare mer oppmerksom på hverandres kompetanse, og således fikk mer respekt for hverandres kompetansefelt, men i tillegg lærte de mye av hverandre på tvers av etatene. Til slutt vises det også til erkjennelsen av at uførepensjonister ikke er en homogen gruppe, og derfor fordrer individtilpasset saksbehandling og oppfølging. Dette krever tilstrekkelig tid og ressurser, noe de etatsansatte ikke alltid opplevde de hadde til disposisjon.

Økonomiske virkemidler og lokalkunnskap

I tillegg til holdningsendringer blant dem som jobbet direkte med satsingen i etatene, viste de etatsansatte også til betydningen av brukernes egen motivasjon og det å ha måltall å strekke seg etter i reaktiviseringsarbeidet. I trygdeetaten, hvor den første seleksjonsprosessen skulle finne sted, erfarte man at utvelging av kandidater lokalt i trygdekontorene ga bedre og mer treffsikre resultater enn de nasjonale kriteriene og listene over mulige kandidater for reaktivisering. Ved å ta i bruk lokalkunnskapen ved det enkelte trygdekontor lyktes man bedre med å komme i kontakt med dem som var motiverte for å komme tilbake i arbeid. I begge etatene bekreftet saksbehandlerne at bruk av økonomiske virkemidler hadde en positiv innvirkning på reaktiviseringsarbeidet: Frysregelen hadde en positiv innvirkning på uførpensjonistene, mens lønnstilskuddet hadde en positiv innvirkning på arbeidsgiverne. I begge etatene viste de ansatte også til hvor kritisk det ofte var for hele reaktiviseringsprosessen å få koblet motiverte uførepensjonister med «positive» arbeidsgivere. Seleksjons-, motivasjons- og avklaringstiltak er viktig, men uten arbeidsgivere som er villige til å sysselsette uførepensjonistene, kommer man ikke i mål. Selv om de etatsansatte var enige i dette, var det mindre enighet om hvor formidlingsansvaret skulle ligge. Mens informantene fra trygdeetaten viste til at det var Aetat som hadde ansvaret for arbeidstrening og arbeidsformidling, viste informantene i Aetat til at denne brukergruppen egentlig var trygdeetatens ansvar. Siden denne satsingen var i tråd med delmål 2 i IA-avtalen, burde dette arbeidet falle inn under ansvarsområdet til trygdeetatens arbeidslivssentre.

Viktig satsing for den enkelte og for samfunnet

Evalueringen viser at det er mange ulike veier tilbake til arbeid. Noen trenger mye bistand – andre lite. Gjennom prosjektene har vi møtt på en rekke solskinnshistorier, men også en del historier som er mindre glansfylte. Felles er imidlertid uførepen-

sjonistenes ønske og håp om en dag å kunne vende tilbake til arbeidslivet. Selv om man gjennom denne satsingen ikke har oppnådd de helt store resultatene, er det å lykkes med å komme tilbake i arbeid av svært stor betydning for den det gjelder og hans/hennes familie. På spørsmål om hvorfor det er viktig for dem å komme tilbake i arbeid viser de aller fleste til at deltakelse i arbeidslivet ville gi økt livskvalitet og sosial tilhørighet. «Å komme ut og treffe andre mennesker», «å ha kollegaer», «å tilhøre samfunnet», «å føle at man er til nytte», «å bidra med noe», var typiske svar da uføreinformantene ble bedt om å sette ord på hvorfor det var viktig for dem å være yrkesaktive.

Rom for forbedringer

Så langt har vi pekt på ulike forhold som fremmer reaktiviseringsarbeidet, men avdekker også evalueringen en rekke forhold som kan forbedres. Oppsummert kan vi si at det er behov for å se nærmere på både etatsansattes og arbeidsgiveres holdninger til uførepensjonister som jobbsøkere, på deler av regelverket, samt på forvaltningens tjenestetilbud og organisering i forhold til dette satsingsområdet.

Forvaltningens holdninger til uføre som arbeidssøkere

Selv om mange uførepensjonister har et ønske om å komme tilbake i arbeid, og i utgangspunktet er motivert, kan det likevel skorte på selvtillit i møte med etatene. Mange har vært borte fra arbeidslivet en god stund og er usikre på hva de går til. Møtet med etatene kan derfor bli ekstra sårbart for denne gruppen. Hvordan de blir møtt av forvaltningen kan bli avgjørende for om de kommer videre i reaktiviseringsprosessen. Selv om mange av uføreinformantene var godt fornøyd med hvordan de ble mottatt, var det også en del som mente at møtet med etatene kunne vært bedre: Som en uttrykte det «Det er ikke takket være etatene, men på tross av dem at jeg har



greid å komme tilbake i arbeid.» Sistnevnte gruppe savnet å bli møtt med respekt, spesielt fra Aetat. En rekke opplevde at det ikke var samsvar mellom hva de opprinnelig fikk høre – at de skulle være en prioritert gruppe – og det som var praksis. Det må imidlertid legges til at evalueringen kan spore en holdningsendring over tid. Da satsingen var relativ ny var det en mer utbredt skepsis i etatene til å prioritere denne gruppen, men i løpet av de første årene har flere erkjent betydningen av satsingen, noe som også har fått betydning for hvordan denne brukergruppen er blitt tatt imot. Evalueringen tyder imidlertid på at trygdeetaten var kommet lengre enn Aetat i det holdningsskapende arbeidet.

Ugunstige forestillinger i arbeidslivet

I en av undersøkelsene ble representanter for ni IA-virksomheter intervjuet i 2003 (Olsen og Vangstad 2004). Kartleggingen fant svært snevre forestillinger om hva som kjennetegner en arbeidstaker med redusert funksjonsevne: Dette er arbeidstakere som vil kreve mye tilrettelegging, vil bli en belastning for de øvrige ansatte, og det vil være kostbart for virksomheten å sysselsette dem. Disse holdningene ble uttrykt til tross for at virksomhetene stort sett bare hadde positive erfaringer med dem de allerede hadde rekruttert ihht IA-avtalens delmål 2. Lederne oppfattet disse arbeidstakerne som svært lojale, med lite til intet fravær og de hadde få tilretteleggingsbehov. Uttrykket «Vi vet hva vi har, men ikke hva vi får» oppsummerer holdningene vi fant i flertallet av virksomhetene. De snevre forestillingene om hva som kjennetegner arbeidstakere med redusert funksjonsevne, innskrenker trolig arbeidsgivernes syn på hva som er mulig å få til og deres villighet til å rekruttere. Uføreinformantene bekrefter at en del arbeidsgivere har ugunstige holdninger. Som en uttrykte det, men flere ga uttrykk for: «Høy alder kombinert med en uførepensjon på "rullebladet" ditt er ikke det arbeidsgivere ettertrakter mest».

Tungt og vanskelig «system»

Spesielt blant uførepensjonistene ble det uttrykt at «systemet» opplevdes som tungrodd og komplekst, og at det trolig har hindret enda flere i å komme tilbake i arbeid. Selve forvaltningsspråket (spesielt trygdespråket) ble opplevd som vanskelig og lite imøtekommende, men også regelverket ble oppfattet som unødig komplisert. Spesielt regelverket knyttet til beregning av størrelsen på uførepensjonen og eventuell endring av uføregraden, samt registrerings- og meldesystemet knyttet til yrkesrettet attføring. Det var ikke bare uførepensjonistene som opplevde regelverket som komplekst, det gjorde også de etatsansatte, som savnet både et enklere regelverk og bedre kjennskap til den andre etatens regelverk.

Uførepensjonistene etterlyser en frysregel på ubestemt tid. Frysregelen har riktignok blitt utvidet fra tre til fem år, men uførepensjonistene hadde gjerne sett at frysregelen skulle gjelde så lenge de var yrkesaktive. De ønsket også at lønnstilskuddet i større grad skal forplikte arbeidsgiver til å tilby varig arbeid. Misnøyen var størst med offentlig sektor, hvor en del uførepensjonister følte seg misbrukt av det offentlige som arbeidsgiver. Riktignok understreket de at de hadde fått arbeidstrening og erfart hva det vil si å mestre arbeidshverdagen, noe som er positivt, men de skulle gjerne ha fortsatt i jobben etter at perioden med lønnstilskudd var over. Arbeidsgiverne etterlyste på sin side mer langsiktige eller varige lønnstilskudd for de arbeidstakerne som alltid vil ha en redusert arbeidsevne og som alltid vil ha behov for ekstra oppfølging i arbeidssituasjonen.

Hva kan NAV lære?

Evalueringen av forvaltningens arbeid med å få uføre tilbake i arbeid, understøtter behovet for en samlet arbeids- og velferdsforvaltning. Skal NAV imidlertid lykkes i dette arbeidet, må man gjøre mer enn bare å bytte navn og kontorer. Det er også nødvendig å se på hvilke verdisett som skal få dominere i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Våre kartlegginger avdekket ulike forvaltningskulturer i de to etatene som nå smeltes sammen. Det er også viktig med mer entydige politiske signaler dersom uføre tilbake til arbeid skal være et framtidig satsingsområde. Ønsker man å satse på reaktiviseringsarbeidet, må man også være villig til å tenke langsiktig og bevilge deretter. Satsingen «uføre tilbake til arbeid» fordrer individuell oppfølging, noe som er en ressurskrevende arbeidsform. Dette er også en satsing som griper inn i sårbare menneskers liv, og erfaringene så langt tilsier at det er vanskelig å arbeide med denne gruppen når rammene er usikre og varierer fra år til år: «Man kan ikke skru av og på den uføres motivasjon og håp om å komme tilbake i jobb etter bevilgningene i statsbudsjettet». Det overordnede spørsmålet blir derfor om man er villig til å bære kostnadene ved denne satsingen, selv om de samfunnsøkonomiske resultatene er usikre.

Tydeligere styringssignaler

Til nå har reaktiviseringsarbeidet vært for oppstykket. Trygdeetaten har hatt ansvaret for de uføre, mens Aetat har sittet på de fleste virkemidlene, spesielt de arbeidsrettede. Det har også vært ulike styringssignaler, ulik ressurstilgang og ulik prioritering mellom de to tidligere etatene. Mens trygdeetaten fikk økte bevilgninger til å arbeide med dette satsingsområdet, opplevde ikke Aetat det samme. Dette kan bidra til å forklare hvorfor man i Aetat var mer skeptiske overfor denne brukergruppen. Mens ansatte i trygdeetaten beskrev samarbeidet med Aetat som å gå med «et halt bein», opplevde Aetat at de ansatte i trygdeetaten hadde lovt for mye og var for optimistiske på vegne av brukerne. Aetat måtte bruke tid og energi på å realitetsorientere både brukerne og de ansatte i trygdeetaten. Utsagn som dette tyder på relativt store forskjeller i synet på satsingsområdet og brukergruppen, noe som kan bli en utfordring for arbeids- og velferdsetaten å jobbe videre med. Det må det skapes en mer helhetlig og samkjørt forståelse av hva som er formålet med satsingen, hvilke brukergrupper som skal prioriteres og hvilke tjenester som skal tilbys.

Prioriter varig uføre

Innen gitte økonomiske rammer må man prioritere mellom ulike formål og grupper. Dette er også tilfelle i velferdsforvaltningen. Erfaringer med reaktiviserngsarbeidet så langt, tyder på at varig uføre har blitt en salderingspost i en hektisk hverdag med knappe ressurser. I trygdeetaten måtte de varig uføre «sloss» om oppmerksomheten med dem som mottok tidsbegrenset uføretrygd, mens i Aetat tok attføringsklientene mye av oppmerksomheten. Etatsansatte mener dette er beklagelig siden de uførepensjonerte ofte er mer motiverte for å komme tilbake til arbeid enn de som mottar tidsbegrenset uførestønad. De uførepensjonerte har erfart hva det vil si å gå hjemme

en stund, hvor ensformig det kan bli, og de har kjent savnet etter det sosiale nettverket arbeidslivet kan tilby. De er «klare» for å jobbe igjen. Et felles trekk i velferdsforvaltningen var savnet av mer kontakt med arbeidsgiverne. Selv om man i etatene ikke var helt enige om hvor ansvaret for manglende formidling mellom uførepensjonister og arbeidsgivere skulle ligge, påpekte omtrent samtlige av de etatsansatte at de gjerne skulle hatt mer kontakt med arbeidsgivere. Dette innebærer at i tillegg til å tydeliggjøre ansvarsforhold, er det behov for å utvide tjenestetilbudet knyttet til formidling av uføre som ønsker seg tilbake i arbeid.

Tett individuell oppfølging

Som nevnt er uførepensjonister som ønsker seg tilbake til arbeid en svært sammensatt gruppe, både med hensyn til helsetilstand, kompetanse og interesser. Reaktivisering er et arbeid som krever mye individuell oppfølging, og til tider spesielle tiltak. For å lykkes, må man ofte bruke god tid på hver enkelt for å lytte til deres fortellinger og spørsmål, og til å svare, oppmuntre og orientere. Dette krever andre og mer arbeidsintensive måter å innrette arbeide på.

Brukerne av forvaltningen (uførepensjonistene og arbeidsgiverne), er lite opptatt av hvordan forvaltningen er organisert, så lenge de mottar det tjenestetilbudet de har behov for, de vet hvor de skal henvende seg, og at de blir møtt med respekt. Flere av uførepensjonistene kan imidlertid vise til mange saksbehandlerbytter, noe de er mindre fornøyd med. Videre ønsker reaktiviserte uførepensjonister at de skal følges opp også etter at de har kommet ut i jobbtrening eller arbeid. Dette for å få en rask avklaring i spørsmål som dukker opp på arbeidsplassen. Uførepensjonistene har vært svært fornøyd med trekantsamtaler og kan godt tenke seg en videreføring av dette når de har kommet i arbeid, da med deltakelse fra arbeidsgiver/leder.

Sats mer på arbeidsformidling

Svært mange av informantene har uoppfordret skrytt av det politiske ønsket om å gjøre noe for å gi uførepensjonister en ny sjanse i arbeidslivet. Holdningen er at dette er en viktig satsing og at det nytter. Et hovedproblem med satsingen er imidlertid at brukerne i for sterk grad selv må ta ansvar for å finne en arbeidsgiver. Flere av uførepensjonistene vi intervjuet hadde gjort alt som kan forventes av dem i søket etter arbeid, men opplevde likevel å ikke finne «positive» arbeidsgivere. Denne tilnærmingen tar for lite høyde for fordommer og diskriminering i arbeidsmarkedet, noe som fordrer økt innsats overfor arbeidsgivere, men også økt innsats fra forvaltningens side med å utvikle formidlingstjenestene overfor uførepensjonistene. Etter vår mening er det svært viktig at forvaltningen tar på seg et større ansvar med å formidle arbeid til denne brukergruppen.

Referanser

Jentoft, N., K. Andresen og A. Vangstad (2004) *Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uførepensjonister tilbake til arbeid. Kvantitativ del.* Kristiansand: Agderforskning

Kvåle, G., T.S. Olsen, N. Jentoft, A. Vangstad og K. Andresen (2005a) *Evaluering av trygdeetatens og Aetats arbeid med å få uføre tilbake i arbeid. Sammendrag.* Kristiansand: Agderforskning

Kvåle, G., T.S. Olsen og N. Jentoft (2005b) *Reaktiviseringsprosessen – veien tilbake til arbeidslivet.* FoU rapport nr. 2/2005. Kristiansand: Agderforskning

Kvåle, G., T.S. Olsen og N. Jentoft (2005c) *Styring og organisering av «Tilbake til arbeid».* FoU rapport nr. 3/2005. Kristiansand: Agderforskning

Olsen, T. og A. Vangstad (2004) *Inkluderende Arbeidsliv – for hvem?* Del 1: Sysselsetting av arbeidstakere med redusert funksjonsevne sett fra et utvalg av virksomheter. Kristiansand: Trygdeetatens arbeidslivssenter i Vest-Agder

Olsen, T.S., G. Kvåle og N. Jentoft (2005) *Mellom trygd og arbeid. Motivasjon og risiko i uføres betraktninger om å gå tilbake til arbeidslivet.* FoU rapport nr. 1/2005. Kristiansand: Agderforskning

Olsen, T. og A. Vangstad (2005) *Fra trygd til arbeid. Uførepensjonisters erfaringer og behov.* Del 2 i rapportserien om Inkluderende Arbeidsliv – for hvem? Kristiansand: Trygdeetatens arbeidslivssenter i Vest-Agder

Av **Tormod Reiersen** og **Stein Langeland**,
Arbeids- og velferdsdirektoratet[1]







Viktige samarbeidspartnere

ARBEIDSGIVERNE – MEDSPILLERE OG KUNDER

Et hovedmål ved arbeids- og velferdsreformen og etableringen av NAV, er at flere skal komme i arbeid og aktivitet, mens færre skal leve på stønad. Skal NAV lykkes med dette, må arbeidsgiverne være med på laget.

Arbeidsgivere ansetter arbeidssøkere og kjenner behovet for arbeidskraft best. Det er også arbeidsgiverne som skal ta vare på arbeidstakerne slik at de forblir i jobb. Et godt samarbeid mellom arbeidsgivere og NAV, er derfor en forutsetning for at arbeids- og velferdsreformen skal lykkes.

NAVs oppgave er å legge til rette for at arbeidsgivere og arbeidssøkere har møteplasser, slik at koblingen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft skjer mest mulig effektivt. I tillegg tilbyr NAV kvalifisering av arbeidskraft som skal være best mulig tilpasset næringslivets behov. En effektiv arbeidsformidling er viktig for at samfunnets begrensede arbeidskraftsressurser skal kunne utnyttes effektivt, og for å forebygge eventuelle helseproblemer ved langvarig ledighet.

Også arbeidsgivere må legge til rette for at arbeidstakere med redusert funksjonsevne får innpass i arbeidslivet, og beholder jobbene sine. De må tilrettelegge arbeidet på en slik måte at arbeidstakeres ressurser tas i bruk på best mulig vis, at belastningene ved arbeidet ikke blir for store, og om nødvendig

1. Med bidrag fra Jarle Olavesen, Arbeids- og velferdsdirektoratet ogPer Ivar Clementsen, Arbeidslivssenteret i Østfold.

benytte hjelpemidler som kan bidra til dette. NAV på sin side kan legge til rette, veilede og bistå arbeidsgiver på ulike måter. Arbeidslivssentrene i NAVs regi skal fremstå som et ressurs- og støtteapparat for arbeidsgivernes innsats knyttet til Avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). NAV har også økonomiske virkemidler som kan bidra til at sykmeldte arbeidstakere og personer med redusert funksjonsevne forblir i arbeid eller kommer tilbake i arbeid.

Den nye etaten kan dermed tilby arbeidsgiverne et mer helhetlig og bredere tjenestespekter enn Aetat og trygdeetaten hadde mulighet til hver for seg. Dette gir mulighet for bedre koordinering av både tjenestetilbudet og de økonomiske stønadsordningene, slik at arbeidskraftressursene i befolkningen tas i bruk på en best mulig måte.

NAVs rolle som arbeidsformidler

NAV har en rekke tjenester som skal bidra til at arbeidsgivere og arbeidssøkere finner hverandre på en effektiv måte:

Internettbaserte tjenester

NAV legger til rette for at arbeidssøkere og arbeidsgivere kan finne hverandre på nettsiden www.nav.no. Her kan arbeidssøkere registrere sin CV, og arbeidsgivere kan søke etter arbeidskraft.

Arbeidsgiverne kan registrere ledige stillinger, som både registrerte arbeidssøkere og andre som ønsker ny jobb kan søke i. I tillegg til arbeidsgivernes selvregistrerte stillinger, inneholder stillingsbasen på nav.no alle ledige stillinger som er meldt som oppdrag til de lokale NAV-kontorene, samt de aller fleste ledige stillinger som er utlyst i aviser og tidsskrifter. Denne tjenesten benyttes av både

jobbskiftere og registrerte arbeidssøkere. I løpet av de ni første månedene av 2006 ble det registrert hele 39 millioner oppslag på nettsiden.

NAVs internettbaserte tjeneste VikarNett tilbys store arbeidsgivere, først og fremst innenfor kommunal helse- og omsorgsektor. VikarNett bygger på et samarbeid mellom NAV og kommunen, der NAV blant annet har ansvar for å avklare nye vikarer. På den måten får kommunen dekket sitt behov for ekstrahjelp. Samtidig bidrar dette til økt sysselsetting og flere jobbtilbud til arbeidssøkere, herunder prioriterte målgrupper som langtidsledige, innvandrere og yrkeshemmede.

Rekrutteringsbistand

I andre tilfelle melder arbeidsgivere ledige stillinger til NAV med sikte på å få bistand til å besette disse stillingene. Dette kan være både enkeltstillinger, eller hjelp til å rekruttere et større antall medarbeidere.

Dersom en arbeidsgiver eller en gruppe arbeidsgivere har behov for å rekruttere et større antall medarbeidere, kalles det «oppbemanning». Denne tjenesten er spesielt aktuell i forbindelse med nyetablering av virksomheter eller store tidsbegrensede utbyggingsprosjekter, som for eksempel Snøhvit og Ormen Lange. NAV har gode erfaringer med at et betydelig antall arbeidssøkere fra målgruppene blir formidlet ved større oppbemanningsoppdrag. Ved slike oppdrag vil det være et stort udekket behov innenfor mange yrkesområder. Dette kan løses ved at NAV kvalifiserer arbeidssøkere gjennom yrkesrettede kvalifiseringstiltak som er tilpasset virksomhetens spesifikke behov. Arbeidssøkerne som har deltatt på slike kurs vil som oftest være sikret arbeid.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltakene skal tilføre arbeidssøkerne ny kompetanse og gi den enkelte mulighet til å trene opp sine ferdigheter. NAVs program for yrkesrettet attføring er særlig viktig med tanke på å forebygge uføretrygding. Ved store strukturendringer, for eksempel ved nedbygging av sysselsettingen i industrien og økning i sysselsettingen i helsesektoren, vil det ofte ikke være mulig å sysselsette ledige industriarbeidere innenfor helsesektoren umiddelbart. Arbeidsmarkedstiltak for yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere vil imidlertid kunne være et bidrag til å dempe tilpasningsproblemene på arbeidsmarkedet som følge av slike strukturelle endringer.

Ved gjennomføring av kvalifiserings- og arbeidstreningstiltak vil bedriftene i en del tilfeller stå som arrangør av tiltaket. Slike arbeidsmarkedstiltak vil ofte være rettet mot dem som er ferske på arbeidsmarkedet og arbeidssøkere med helseproblemer. I den forbindelse vil det være en løpende dialog mellom arbeidsgiver og NAV. Det kan være aktuelt å gi arbeidsgiverne en kompensasjon i form av lønnstilskudd eller bistand til å tilrettelegge arbeidsplassen når det formidles arbeidssøkere med usikker eller nedsatt funksjonsevne.

Arbeidssøkere som er formidlet ved bruk av tiltak og tilrettlegging må følges opp systematisk, slik at arbeidsgiveren kan være trygg på at NAV gir nødvendig støtte også etter at arbeidsforholdet har startet. En slik oppfølging vil redusere arbeidsgivers risiko, og dermed også eventuelle motforestillinger mot å gi arbeidssøkere med usikker yteevne en mulighet i bedriften.

Arbeid for et mer inkluderende arbeidsliv 1994–2006

Aetat og trygdeetaten har hatt et vekslende ansvar for virkemidler som skal bidra til et inkluderende arbeidsmarked. Fra 1994 ble ansvaret for tiltak, virkemidler og stønader under yrkesrettet attføring samlet i arbeidsmarkedsetaten. I denne forbindelse ble Arbeidslivstjenesten opprettet for å motvirke fravær og frafall i arbeidslivet ved å gi råd og veiledning til arbeidsgiverne. Tjenesten bistod blant annet med rådgivning om helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, samt orientering om aktuelle lover og forskrifter, rutiner og metoder for systematisk sykefraværsoppfølging, og bedriftsintern attføring.

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv

Økning i sykefravær og antall uførepensjonister gjennom flere år, samt en reduksjon i avgangsalderen fra arbeidslivet, krevde imidlertid nye grep. Dette er bakgrunnen for at Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA) ble undertegnet av partene i arbeidslivet og myndighetene høsten 2001.

Hovedmålene i IA-avtalen ble formulert slik:

- Redusere sykefraværet med 20 prosent i perioden 2001–2005
- Tilsette flere personer med redusert funksjonsevne
- Heve den reelle pensjoneringsalderen

Avtalens viktigste budskap er at problemer som oppstår i arbeidslivet, i større grad skal løses i arbeidslivet. Dermed ble arbeidsplassen den viktigste arenaen for oppfølging av den sykmeldte – med arbeidsgiver og arbeidstaker som hovedansvarlige for å prøve ut løsninger med sikte på tilbakeføring til arbeid. Arbeidet omfatter tiltak som skal forebygge helseskader og slitasje, samt tilretteleggingstiltak for sykmeldte og arbeidstakere med helseproblemer. NAV er myndighetenes forvalter av avtalen.

Hva er et Arbeidslivssenter?

Arbeidslivssentrene har base i hvert fylke. Sentrene jobber aktivt med følgende perspektiv:

- Samfunn
- Virksomhet
- Individ

Virksomhetsperspektivet har vært preget av informasjon, opplæring og spesifiserte tiltak på systemnivå for ledere, tillitsvalgte og arbeidstakere innenfor IA og helse, miljø og sikkerhet (HMS)- området.

Individperspektivet har vært ivaretatt ved at rådgiverne har deltatt aktivt i løsning av det virksomheten har definert som en vanskelig enkeltsak. Det kan dreie seg om fraværsproblematikk, utløsing av virkemidler eller generelle råd og veiledning.

Sentrene har rekruttert sine rådgivere med tanke på å speile det arbeidsliv som skal betjenes. Det betyr at det er tilsatt personer med bakgrunn fra HMS, helsesektoren, personal, ledelse, tillitsvalgte og yrkesgrupper som blant annet ingeniører, sosiologer og lærere. Dette har vært medvirkende til at sentrene fremstår som et ressurs- og støtteapparat for virksomhetene rundt inkluderende arbeidsliv, og at sentrene har opparbeidet seg stor tillit i arbeidslivet.

Sentrene har gjennom samhandling med bedriftene opparbeidet seg innsikt i virksomhetene, kunnskap om bransjer og erfaring med utvikling av et inkluderende arbeidsliv. Rådgiverne retter i stor grad innsatsen mot arbeidsplassen, slik at toppledere, linjeledere, tillitsvalgte og verneombud jobber med inkluderende arbeidsliv som en rettesnor.

I rapport 2005-072 fra Econ slås det fast at virksomhetene har stor nytte av tjenestene og tilbakemeldingene knyttet til arbeidslivssentrene fortsatt er svært positive. Erfaringene med sentrene viser at kontaktpersonene representerer en snarvei i forhold til offentlig byråkrati, at de har bransjekunnskap, overfører kompetanse til virksomhetene og har stor grad av tilgjengelighet.

Arbeidslivssentrene opprettet i 2002

Ved innføringen av IA-avtalen ble arbeidslivstjenesten i Aetat lagt ned og erstattet av arbeidslivssentrene i Trygdeetaten som ble gitt høy ressursmessig prioritet.

Det ble opprettet ett senter i hvert fylke. Disse skulle være et viktig bindeledd mellom myndighetene og arbeidsgiverne. Det viktigste tilbudet fra Arbeidslivssentrene er en egen kontaktperson for den enkelte virksomhet. Kontaktpersonen skal koordinere etatens kontakt med den virksomheten og samordne innsatsen i forhold til andre involverte parter.

Sentrene skal bistå arbeidsgiverne i deres arbeid med å forebygge og redusere sykefraværet, samt forhindre tidlig avgang fra arbeidsstyrken slik at den reelle pensjoneringsalderen heves. Arbeidsgivere får bistand til å legge forholdene til rette for å ansette og beholde arbeidstakere med redusert funksjonsevne i jobben. Sentrene tilbyr rådgivning, veiledning og opplæring, og skal fungere som ressurs- og støtteapparat for arbeid knyttet til inkluderende arbeidsliv.

Virkemidler i IA-arbeidet

NAV har også en rekke økonomiske virkemidler som skal bidra til at sykemeldte arbeidstakere og personer med redusert funksjonsevne kan forbli i, eller komme i, arbeid. Disse virkemidlene skal kompensere for arbeidsgivers utgifter i forbindelse med arbeidstakeres helseproblemer og medvirke til at arbeidsgiver iverksetter nødvendige tiltak.

Tilretteleggingstilskudd ytes til arbeidsgiver i forbindelse med tilrettelegging av arbeidsplassen for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. NAV kan også bidra med hjelpemidler og ergonomiske tiltak til ansatte og personer under attføring, når dette er nødvendig for at arbeidstakeren skal kunne fortsette på samme arbeidsplass eller prøves ut i annet arbeid.

Dersom arbeidstakeres helsetilstand medfører risiko for særlig stort sykefravær, for eksempel ved langvarig eller kronisk sykdom, kan det offentlige dekke sykepengekostnadene i arbeidsgiverperioden. Tilsvarende kan arbeidsgiver søke om fritak for arbeidsgiverperioden dersom en arbeidstaker har fravær på grunn av svangerskap.

I tillegg til dette finnes det en rekke andre ordninger som skal stimulere arbeidsgiver til å beholde og ansette arbeidstakere med redusert yteevne i forhold til arbeidslivet, blant annet ordninger for kombinasjon av lønn og sykepenger, lønn og rehabiliteringspenger, og lønn og uførestønad. Disse ordningene skal sikre at arbeidstaker har kontakt med arbeidslivet gjennom sykdomsperioden.

En effektiv arbeids- og velferdsetat skal gi høy ressursutnyttelse

Viktige kjennetegn ved et velfungerende arbeidsmarked, er at ledigheten holdes lavest mulig, samtidig som størst mulig andel av befolkningen i yrkesaktiv alder kan benytte sin arbeidsevne i en ordinær jobb uten at dette gir ubalanser i økonomien. Med ubalanser i økonomien mener vi mekanismer som kan sette i gang en sterk lønns- og prisvekst som i neste omgang kan være starten på en nedgangskonjunktur med lavere sysselsetting og høyere ledighet som resultat. Eksempelvis bidro knapphet på arbeidskraft til at lønnsveksten innenfor industrien tiltok i begynnelsen av dette tiåret. Norges Bank økte renten for å dempe etterspørselen i norsk økonomi, kronen styrket seg samtidig som norske bedrifters konkurranseevne ble betydelig svekket. Da vi også fikk en internasjonal konjunkturnedgang møtte industrien flere utfordringer som samlet sett bidro til svekket etterspørsel etter arbeidskraft og høyere ledighet.

En rask og effektiv kobling av arbeidsgivere og arbeidssøkere vil bidra til at arbeidssøkerne ikke blir uten jobb over lengre tid, og at arbeidsledigheten kan holdes på et lavest mulige nivå som samtidig er forenlig med en stabil økonomisk utvikling. Arbeidssøkere som har stått uten arbeid lenge, kan miste arbeidskompetanse samtidig som arbeidsgivere blir mer skeptiske til å ansette arbeidssøkeren. En effektiv arbeidsformidling vil dermed virke forebyggende og hindre at kortvarig ledighet som er nødvendig for omstilling i arbeidslivet, går over i et langvarig ledighetsproblem. Erfaringsmessig kan også lange perioder uten arbeid medføre økt risiko for helsemessige problemer.

Med dette perspektivet kan det se ut til at dagens arbeidsmarked er mer velfungerende enn det vi erfarte ved forrige høykonjunktur på slutten av 90-tallet. Den registrerte ledigheten nærmer seg nå 50 000, og vi må nærmere 20 år tilbake i tid for å finne lavere ledighet. Imidlertid må vi ta i betraktning at antall uføretrygdede og antall yrkeshemmede har økt sterkt i løpet av den samme perioden, noe som også har sammenheng med omstillinger på arbeidsmarkedet. Arbeidet med et inkluderende arbeidsliv skal motvirke økt avgang fra arbeidslivet innenfor disse gruppene.

Endringer i arbeidsmarkedet og politiske valg gir skiftende fokus

Både målsetningene og samarbeidet med arbeidsgivere i tidligere Aetat og trygdeetaten har endret seg gjennom de siste ti årene. Den korte historiske gjennomgangen i dette avsnittet viser at arbeidsgiverkontakt ikke er noe nytt verken i Aetat eller trygdeetaten. I begge etater har det imidlertid vært skiftende fokus på dette området gjennom de siste årene.

En forståelse av endringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken kan også ha relevans i forhold til de prioriteringer og veivalg som foretas i NAV. Sammenlignet med tidligere, vil opprettelsen av

NAV innebære nye samarbeidsformer med arbeidsgiverne. I tillegg får vi et bredere spekter av ressurser, kompetanse og virkemidler for å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken.

Arbeidsgivertjenester ble bygd ut mot slutten av 1990-årene

I siste halvdel av 1990-årene var Norge inne i en høykonjunktur. Næringslivet hadde stort behov for arbeidskraft og ledigheten gikk i perioden 1995–1998 sterkt ned. Samtidig ble bevilgningen til antall deltakere på arbeidsmarkedstiltak trappet enda sterkere ned, slik at mulighetene for å bruke arbeidsmarkedstiltak for å få arbeidssøkere ut i jobb ble redusert.

Aetat møtte denne situasjonen ved å bygge ut relasjonene til arbeidsgiverne. Det ble lagt stor vekt på at omfattende bistand til arbeidsgiverne ved rekruttering og omstilling ville øke mulighetene for å få flere arbeidssøkere, også yrkeshemmede, i jobb. Mot slutten av 1990-årene var det også en sterk satsing på rekrutteringsavtaler, vikarformidling og nettbaserte tjenester. Etaten opprettet vikarpooler og bistod blant annet sykehjem, skoler, barnehager og private bedrifter med å skaffe vikarer for å dekke vakter. 1. juli 2000 ble Aetat Bedrift en realitet. Denne enheten tok seg betalt for en del av tjenestene rettet mot arbeidsgivere. På samme tidspunkt ble formidlingsmonopolet opphevet, slik at også private aktører kunne formidle arbeidskraft til alle bransjer.

I juni 2001 vedtok imidlertid Stortinget å avvikle Aetats betalingstjenester, blant annet som følge av usikkerhet knyttet til om organisering av disse tjenestene innenfor den ordinære arbeidsmarkedsetaten var forenlig med konkurransereglene i EØS-avtalen og reglene for statstøtte. Avviklingen av betalingstjenestene endret rollefordelingen mellom de offentlige arbeidsmarkedstjenestene og de private aktørene innen formidling, rekruttering og utleie av arbeidskraft. Aetat skulle avhjelpe de tilpasningsproblemene som markedet selv ikke ivaretok og bidra til at arbeidsmarkedet fungerer best mulig for alle arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Flere yrkeshemmede bidro til endret fokus

Fra 2001/2002 endret arbeidsmarkedspolitikken fokus. I perioden 2001 til 2005 økte antall yrkeshemmede med 30.000 personer, til 93.000 som årsgjennomsnitt. Denne økningen var en følge av at attføring skulle forsøkes før uføreytelser skulle tilstås, og at Aetat skulle involveres tidligere i sykemeldingsperioden. Høy tilstrømning av nye yrkeshemmede medførte at en større andel av Aetats ressurser måtte kanaliseres til arbeidet med å vurdere arbeidsevnen til yrkeshemmede, veilede og eventuelt finne egnede arbeidsmarkedstiltak. Det ble dermed færre ressurser til å ivareta arbeidsgiverkontakten som et virkemiddel for å få arbeidssøkerne i jobb.

Aetat har hvert år gjennomført en brukerundersøkelse blant arbeidsgivere. Denne undersøkelsen viste at andelen virksomheter som var fornøyd med Aetats samlede tjenestetilbud falt fra 83 prosent i 2001 til 74 prosent i 2005. Dette bekrefter at perioden 2001 til 2005 var preget av betydelig mindre vektlegging av service overfor arbeidsgiverne enn hva som hadde vært tilfellet de foregående årene.

Ny satsing på arbeidsgiverkontakt i 2005 og 2006

I 2005 ble det satt i gang flere tiltak for å sette søkelys på Aetats arbeidsgiverkontakt, uten at man av den grunn kunne tilby det samme brede tjenestespekteret som i 1990-årene. Disse tiltakene gikk under fellesbetegnelsen «Markedsløftet».

Formålet med Markedsløftet var å styrke arbeidsgiverkontakten i hele etaten. Økt jobbfokus i attføringsarbeidet skulle ivaretas og videreføres som en del av satsingen. Bakgrunnen var en erkjennelse av at god arbeidsgiverkontakt og kunnskap om arbeidsmarkedets behov, var viktig for å lykkes med målsettingene i NAV-reformen. I dette ligger også en erkjennelse av at dette arbeidet hadde fått for lav prioritet de seinere årene. For å sikre tilstrekkelig kunnskap og en solid erfaringsbase ved opprettelsen av NAV, ble det iverksatt tiltak for å intensivere samarbeidet med arbeidsgiverne, og derigjennom øke NAVs kunnskap om arbeidsmarkedets behov for arbeidskraft.

Hvert halvår gjennomføres også en brukerundersøkelse rettet mot arbeidssøkere. I 2004 og 2005 mente 58–59 prosent av arbeidssøkerne at saksbehandler i Aetat hadde gode kunnskaper om arbeidsmarkedet og ledige stillinger. Første halvår 2006 hadde denne andelen økt til 63 prosent. Dette kan tyde på at økt vektlegging av samarbeidet med arbeidsgiverne har bidratt til større kunnskap blant saksbehandlerne om behovene for arbeidskraft i arbeidsmarkedet. Det foreligger foreløpig ikke resultater fra brukerundersøkelsen rettet mot arbeidsgivere i 2006.

Yrkeshemmet
En person som har fått varig nedsatt inntektsevne eller fått sine muligheter til å velge arbeidsplass vesentlig redusert på grunn av skade, sykdom, eller medfødt funksjonshemming blir i NAV registrert som yrkeshemmet arbeidssøker.

Veien videre

Et av de viktigste formålene ved arbeids- og velferdsreformen er å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. For å lykkes med dette må NAV ha med seg arbeidsgiverne både som medspillere og kunder som har nytte av, og verdsetter, våre tjenester. Det er arbeidsgiverne som skal ansette NAVs brukere og som kjenner arbeidskraftbehovet best. Det er også arbeidsgiverne som skal ta vare på arbeidstakerne slik at de forblir i jobb. Arbeidsgiverne har naturlig nok behov for å drive virksomhetene mest mulig effektivt. NAV har derfor en viktig rolle i å peke på at det ikke behøver å være noen motsetning mellom dette og det å legge til rette for at arbeidstakere som en kortere eller lengre periode har redusert funksjonsevne, kan fortsette i virksomheten. Et godt samarbeid mellom arbeidsgiverne og NAV er derfor en forutsetning for at arbeids- og velferdsreformen skal bli vellykket. Både trygdeetaten og Aetat har arbeidsmetodikk som bør videreføres, og ikke minst, videreutvikles i NAV.

Aetat har i siste 10 års-periode lagt varierende vekt på kontakt med arbeidsgivere. I 2005 og 2006 har det vært satsinger som er løfterike med hensyn til å nå målene om at flere skal komme i arbeid og aktivitet. Det blir også viktig, og samtidig en stor utfordring, å bygge videre på de positive erfaringene arbeidslivssentrene har høstet gjennom arbeidet med IA -avtalen. Hvordan kan, og bør, denne samhandlingen med arbeidsgiverne videreutvikles i NAV? Et sentralt spørsmål vil være hvordan vi best mulig kan videreutvikle de eksisterende samarbeidsavtalene med arbeidsgiverne, samtidig som disse må tilpasses den nye IA-avtalen som skal gjelde fram til 2010.

Arbeidslivssentrenes avtaler og tjenestetilbud overfor de største arbeidsgiverne bør benyttes som en viktig samarbeidsplattform mellom NAV og virksomhetene. Her er det skapt grunnlag for en dialog med arbeidsgiverne som er helt nødvendig for å kunne utvikle tjenestetilbudet og modernisere denne delen av velferdsforvaltningen. Det er også viktig at arbeidslivssentrene under reformperioden gjennomfører et aktivt veilednings- holdningsarbeid, og motiverer arbeidsgiverne til å tenke langsiktig for å sikre seg en kompetent arbeidsstokk for framtida.

Opprettelsen av NAV gir mulighet til bedre koordinering av arbeidsmarkedstjenestene overfor den enkelte arbeidsgiver. Tidligere måtte arbeidsgiverne forholde seg til Aetat når det gjaldt bistand til rekruttering av arbeidskraft, mens de måtte ta kontakt med trygdeetaten om den enkelte sykmeldte arbeidstaker og virkemidler knyttet til IA-avtalen. Samordning av de arbeidsmarkedsrelaterte virkemidlene vil forenkle vår samhandling med arbeidsgiverne, samtidig som vi får bedre oversikt over arbeidsgivernes behov for arbeidsmarkedstjenester.

Kilder:

Rikstrygdeverket: *Økonomiske virkemidler for et inkluderende arbeidsliv* (november 2002)

Statsarkivet i Tromsø: *Arbeidslivstjenesten i Finnmark.* Arkivkatalog 1991–2000 (2004)

Econ: Rapport 2005-072: *Brukernes erfaringer med trygdeetatens arbeidslivssentre 2005*







Av **Kari Paulsen** og **Ida Frisak Ringnes**,
Arbeids- og velferdsdirektoratet







IA-avtalen videreføres

SAMMEN OM Å LØSE VIKTIGE PROBLEMER

IA-avtalen er forlenget til tross for at de operative målsettingene ikke ble nådd i avtaleperioden. Den manglende måloppnåelsen gjaldt alle de tre delmålene i avtalen. Riktignok har mange ment at målene var for ambisiøse – men likevel: Hvorfor har man valgt å videreføre avtalen hvis den ikke har hatt de ønskede effekter?

Svaret ligger i at IA-avtalen som konsept er mer enn sine konkrete målsettinger. Tankegangen bak arbeidet med inkluderende arbeidsliv er at arbeidsplassen er hovedarenaen for å hindre utstøting og utestengning, og at velferdsstaten skal støtte oppunder dette arbeidet.

IA – en innovasjon

Forsker Eivind Falkum ved Fafo har kalt IA en innovasjon som snur opp ned på forholdet mellom velferd og arbeid:

«Problemer som oppstår i arbeidslivet skal ikke lenger automatisk lempes over i velferdsstatlige sikkerhetsnett, men løses i arbeidslivet. Med støtte og virkemidler fra arbeidslivssentre og andre deler av det offentlige tjenestetilbudet, skal arbeidsgivere og arbeidstakere finne løsningene på problemene selv, så langt det lar seg gjøre.» (Falkum, BRIS nr. 1 2003).

At Regjeringen og partene i arbeidslivet har valgt å forlenge IA-avtalen for en ny fireårsperiode, viser at viljen til å gå sammen om å løse felles problemer er sterkt til stede. Videreutviklingen som skjer på dette området, bygger på hovedprinsippene i IA-avtalen.

IA virker lokalt

En annen grunn til at IA-avtalen fortsatt står sterkt, er at det finnes en rekke gode erfaringer på virksomhetsnivå. Godt IA-arbeid som gir resultater, kjennetegnes ved systematisk arbeid innenfor hver enkelt virksomhet. Og selv om disse resultatene fortsatt ikke har gitt utslag på den offisielle sykefraværsstatistikken, oppgir IA-virksomheter som har tatt IA-arbeidet på alvor at de ser synlige resultater på egne statistikker.

En viktig forutsetning for IA-avtalen, har vært at innsatsen parallelt rettes inn mot både nasjonalt nivå, virksomhetsnivå og individnivå. Den politiske intensjonsavtalen er supplert med et opplegg der

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA)

På bakgrunn av en utvikling der stadig flere gikk ut av arbeidslivet og over på langvarige trygdeordninger, signerte Regjeringen og partene i arbeidslivet høsten 2001 en fireårig Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Målet var å forebygge sykefravær og hindre utstøting fra arbeidslivet, slik at alle som kan og vil arbeide skal ha mulighet til det.

De tre hovedmålene IA-avtalen var

- reduksjon i sykefraværet på 20 prosent (sammenlignet med 2. kvartal 2001)
- økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne
- heving av den reelle avgangsalder fra arbeidslivet

I desember 2005 ble en ny Intensjonsavtale undertegnet for perioden 2006–2009. Avtalen er en videreføring av den første, men med nye overordnede nasjonale mål:

- å forebygge sykefravær, øke fokuset på jobbnærværet og hindre utstøting fra arbeidslivet
- å øke rekrutteringen til arbeidslivet av personer som ikke har et arbeidsforhold

IA-virksomheter

Alle virksomheter som ønsker det, kan inngå en samarbeidsavtale med NAV og bli en IA-virksomhet. Da får de en fast kontaktperson i NAV arbeidslivssenter i fylket og tilgang på spesielle virkemidler:

- Aktiv sykmelding uten forhåndsgodkjenning fra NAV
- Tilretteleggingstilskudd
- Honorar til bedriftshelsetjeneste (BHT)
- Utvidet rett til egenmelding

Kontaktpersonen arbeider tett opp mot virksomhetene og hjelper dem til å arbeide målrettet med IA. Undersøkelser fra ECON viser at ordningen med kontaktperson har vist seg å være en suksess for virksomhetene.

Ifølge Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret (AA-registeret) arbeider omkring 50 prosent av arbeidstakerne i Norge i en IA-virksomhet (november 2006).

enkeltvirksomheter inngår samarbeidsavtale med det offentlige og får status som IA-virksomheter. Med dette utgangspunktet, har IA-avtalen fått en betydelig utbredelse i norsk arbeidsliv, samtidig som evalueringer viser at avtalen har påvirket bedriftskultur og holdninger når det gjelder fravær og inkludering.

Nedslående eller oppløftende evaluering?

En forutsetning i den første IA-avtalen, var at avtalen skulle evalueres både midtveis og etter endt avtaleperiode (2003 og 2005). Datamaterialet var av både kvantitativ og kvalitativ karakter.

Isolert sett, viste det kvantitative tallmaterialet at de målbare resultatene av IA-avtalen var nedslående. Ingen av de operative målsettingene ble nådd, og man fant heller ingen nevneverdig forskjell mellom IA-virksomheter og andre. Riktignok var det en noe bedre utvikling i de virksomhetene som hadde vært IA-virksomheter lengst, men dette var marginalt. Virksomheter som inngikk samarbeidsavtale senere, viste faktisk en dårligere utvikling på sykefraværsområdet enn ikke-IA-virksomheter.

De kvantitative undersøkelsene ble foretatt av en interdepartemental arbeidsgruppe og er basert på tilgjengelige offentlig statistikker. Dette materialet måler ikke virksomhetenes aktiviteter i forhold til delmålene, men de tallmessige resultatene er uansett udiskutable:

- Det totale sykefraværet gikk ned fra 7 prosent i 2. kvartal 2001 (avtalens målepunkt) til 6,3 prosent i 2. kvartal 2005. Dette var en samlet nedgang på ca 10 prosent, mens målet var 20 prosent. I løpet av avtaleperioden opplevde man en nedgang i fraværet fra 2. kvartal 2004 fram til 3. kvartal 2005, men deretter begynte fraværet igjen å stige.
- Sysselsettingsandelen blant personer med redusert funksjonsevne økte ikke gjennom avtaleperioden.
- Den forventede pensjoneringsalderen falt med i overkant av ett år i løpet av avtaleperioden for personer i alle aldre (18 til 70 år) og var tilnærmet stabil for personer etter fylte 50 år.

Som et resultat av midtveisevalueringen ble IA-innsatsen forsterket med endringer i sykmeldingsregelverket. Ved siden av å stille strengere aktivitetskrav til arbeidstaker og arbeidsgiver, ble sykmeldende lege pålagt en sterkere plikt til å vurdere arbeidsrettet aktivitet og fikk dermed en tydeligere rolle i IA-sammenheng. Det har vært fremhevet at IA-partenes konsensus var en viktig forutsetning for regelendringen. Nedgangen i sykefraværet i 2004 og første del av 2005 kan muligens forklares med denne endringen.

Kvalitative undersøkelser tegner imidlertid et mer positivt og nyansert bilde av IA-arbeidet enn det som framgår av nasjonale statistikker. Samarbeidsavtalen på virksomhetsnivå synes å ha initiert en kulturendring i virksomhetene, spesielt når det gjelder systematisk dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om behov og løsninger på arbeidsplassen. Dette er imidlertid faktorer som ikke inngår i de operative målsettingene og som ikke er direkte målbare.

Den viktigste kvalitative undersøkelsen av IA-arbeidet ble foretatt av ECON. De oppsummerer resultatene av case-studien på følgende måte:

«16 IA-virksomheter som deltok i en casestudie i 2003 ble oppsøkt på nytt i 2005: Hva har skjedd med IA-arbeidet deres i mellomtiden og hvilke resultater har de oppnådd? Vi finner på samme måte som sist, at aktivt arbeid med IA-avtalen gir resultater. De mest aktive virksomhetene har fått en sterk reduksjon i sykefraværet, og de forhindrer utstøting av egne ansatte. Når det gjelder å rekruttere personer med redusert funksjonsevne, finner vi at IA-avtalen i seg selv er et lite egnet virkemiddel, og dette er blitt enda tydeligere i 2005 enn i 2003.»

ECON-rapportene har vært med på å underbygge at IA-arbeidet gir bedre oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen og at bedre dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er sentralt når sykefravær skal forebygges. Virksomhetene i undersøkelsen har klart å redusere sykefraværet og å forhindre utstøting av egne ansatte. En viktig suksessfaktor som ble fremhevet av IA-virksomhetene, var ordningen med en egen kontaktperson i arbeidslivssenteret. Opprettelsen av fylkesvise arbeidslivssentrene – der myndighetene går inn i rollen som rådgivende og støttende aktør overfor arbeidsplassen – ble ansett å være et vel så viktig virkemiddel i IA-avtalen som de økonomiske støtteordningene.

Delmål 2 var gjenstand for en separat studie foretatt av Institutt for samfunnsforskning (ISF). I rapporten «IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne» fremhevet ISF at de så økt fokus og en viss framgang i arbeidet med dette delmålet i løpet av avtaleperioden. Aktivitetene førte til at virksomhetene beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet, men hadde ikke effekter på nasjonalt nivå når det gjaldt rekruttering av nye medarbeidere. Kun én virksomhet av tjue rapporterte at avtalen førte til ansettelse av personer med redusert funksjonsevne.

Rapportene som er omtalt ovenfor, var de mest sentrale i evalueringen. I tillegg har en rekke forskere og forskningsmiljøer fulgt IA-arbeidet med interesse, og bidratt til forståelsen av Intensjonsavtalens betydning innenfor det arbeids- og velferdspolitiske feltet og innenfor arbeidsmiljøområdet.

Dilemmaer ved IA

En OECD-analyse av IA-arbeidet viser til at de fleste OECD-land står overfor de samme utfordringene når det gjelder økning i trygdeutbetalinger i forbindelse med sykdom.

Norge skiller seg imidlertid ut ved spesielt sjenerøse ordninger og høyt forbruk av helserelaterte

ytelser, slik som sykepenger, rehabiliteringspenger og uførestønad. Samtidig er det et kjennetegn ved det norske systemet at vi bruker mye ressurser på aktive og integrerende tiltak, men disse har ikke i tilstrekkelig grad klart å demme opp for veksten i antall trygdemottakere. OECD har derfor pekt på at selv om systemet inneholder mange riktige insitamenter, er effektene for svake, og en hovedutfordring må være å forstå bedre hvorfor et tilsynelatende riktig system ikke fungerer som forventet.

Med utgangspunkt i de ulike evalueringene og erfaringer fra IA-arbeidet, er det spesielt noen dilemmaer som kan være interessante å reflektere over:

Dilemmaer som det kan være interessant å reflektere over:

IA-avtalen er blitt framhevet som en unik konstruksjon i nordisk og europeisk sammenheng. Den bærende ideen er å definere arbeidsplassen som hovedarena for forebygging og inkludering, og derigjennom redusere den omfattende utslusingen fra arbeidslivet via helserelaterte ytelser og ordninger for tidligpensjonering. Arbeidsplassen blir en del av løsningen, ikke en produsent av problemer som det offentlige må ta seg av. Gjennom IA-avtalen legges deler av ansvaret for fraværsproblematikken over på partene i arbeidslivet.

Men det er et spørsmål om samarbeidet på virksomhetsnivå er avhengig av en avtale på politisk nivå.

IA-avtalen utnytter det korporative, avtalebaserte samarbeidet som er grunnleggende i norsk arbeidsliv. Konsensus mellom partene har blant annet gitt legitimitet til IA-arbeidet på den enkelte arbeidsplass, og har gitt drahjelp ved implementering av regelverksendringer.

Men OECD har pekt på at den politiske avtalen kan være betenkelig fordi den gir partene en slags veto-rett når det gjelder endringer i lov og virkemidler.

IA-avtalen innebærer et nytt forhold mellom velferdsforvaltning og arbeidsmarked, ved at virksomhetenes egen innsats og tilrettelegging står i fokus og det offentliges bistand innrettes etter dette. Velferdsapparatet integreres systematisk og målrettet med prosesser internt i virksomhetene, i stedet for å ligge på utsiden av arbeidsmarkedet.

Men det blir avgjørende å finne et riktig grensesnitt mellom arbeidsgivers og det offentliges ansvar.

IA-avtalen gir virksomhetene mulighet til å inngå samarbeidsavtale med arbeidslivssenteret og få en egen kontaktperson som koordinerer bistanden fra det offentlige. Ordningen er positivt mottatt av virksomhetene.

Men de ressursene myndighetene bruker på arbeidslivssentrene er bare en god investering hvis en på sikt oppnår reduksjon i trygdeutgiftene.

IA-avtalen definerer arbeidsplassen som den viktigste arenaen for forebygging av fravær og utstøting. Virksomheten blir møteplassen mellom menneskers problemer og fellesskapets hjelpetilbud.

Men det er en fare for at virksomhetene velger å la være å rekruttere personer med helseproblemer hvis de får større ansvar ved sykdom og funksjonsnedsettelse.

IA-avtalen forutsetter at intensjonene med IA-samarbeidet forankres på en god måte innenfor den enkelte arbeidsplass, både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Formelt sikres dette ved at ansattes representant(er)/hovedtillitsvalgte underskriver på samarbeidsavtalen at de støtter inngåelse av avtalen.

Men det er en utfordring for arbeidstakerorganisasjonene og de tillitsvalgte å få formidlet dette budskapet til alle de ansatte i virksomhetene

IA-avtalen kan være kimen til en ny sosial kontrakt mellom stat og marked. Et inkluderende arbeidsliv oppstår ikke av seg selv, som et resultat av markedets frie krefter. Også arbeidslivet må ta et sosialt ansvar.

Men rekruttering av personer med redusert funksjonsevne har vist seg å være mye tyngre enn tilrettelegging for allerede ansatte.

Viktige dokumenter for IA-arbeidet høsten 2006

Tillegg til Intensjonsavtalen (juni 2006) I juni 2006 utarbeidet partene i avtalen et tillegg til Intensjonsavtalen, der målene på nasjonalt nivå ble konkretisert og nye virkemidler blir introdusert.

De nasjonale målene er:

- Redusere andel personer som går fra arbeid til passive ytelser.
- Øke andel langtidssykmeldte som starter opp yrkesrettet (ekstern) attføring i sykmeldingsperioden.
- Øke andelen med redusert funksjonsevne som går fra trygdeytelse til arbeid.
- Øke forventet pensjoneringsalder for personer over 50 år med minimum 6 måneder for perioden 2001–2009.

Et nytt virkemiddel er at IA-virksomheter skal åpne opp for opplærings- og opptreningsplasser (IA-plasser) for personer med redusert funksjonsevne. Fra 2007 foreslo også partene en rekke andre virkemidler, blant annet utvidet bruk av tilretteleggingstilskudd og gjeninnføring av kjøp av helsetjenester for lettere psykiske og sammensatte lidelser.

Stortingsmelding nr 9 Arbeid, velferd og inkludering (2006–2007) – «AVI-meldingen», kom i oktober i år. Her beskrives IA-avtalen som ett av virkemidlene for å oppnå meldingens hovedmål.

Sykefraværsutvalgets rapport (november 2006)

Det partssammensatte utvalget ble enig om en modell for endret sykmeldingspraksis som inneholder en kombinasjon av:

- Mer aktivitetsorienterte tiltak tidligere i sykmeldingsperioden
- Tiltak som bidrar til bedre og mer forpliktende oppfølging og tydeliggjøring av ansvar
- Tiltak som bedrer mulighetene for kontroll og sanksjoner innen dagens regelverk.

Ot prp nr 6 (2006–07): Lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte) (november 2006) – med lovendringer som følge av Sykefraværsutvalgets tiltakspakke

St prp nr 1 Tillegg nr 4 for budsjettåret 2007 (november 2006) – budsjettproposisjon med blant annet oppfølging av Sykefraværsutvalgets tiltakspakke

Ambisiøse mål

Hvis det er slik at IA-avtalen som konsept er «riktig», hvorfor har vi ikke fått til mer? Hvorfor er ikke målene nådd?

Kåre Hagen, professor ved Handelshøyskolen BI, har på oppdrag av arbeidslivets organisasjoner utarbeidet rapporten «Avtalen om et Inkluderende Arbeidsliv – En ny metode for sosialpolitisk endring?» (2006). Her uttaler han følgende:
«IA-avtalen kan karakteriseres som en vellykket men ineffektiv avtale. At de tiltakene avtalen satte i verk ikke har hatt de ønskede virkningene, betyr ikke at andre tiltak ville ha vært mer effektive. Det kan like gjerne bety at de ønskede virkningene først viser seg etter lengre tid, eller at det problemkompleks IA-avtalen gikk løs på er tyngre og mer sammensatt enn partene i utgangspunktet antok.»

Og videre:
«Partene satte seg fore å snu utviklingstrekk frambrakt av tunge og sammensatte økonomiske og sosiale forhold. Sykefraværet hadde vært økende de siste ti årene, uten at det fantes noe godt kunnskapsgrunnlag for å forstå denne utviklingen. De funksjonshemmedes problemer i arbeidsmarkedet bunner i dype strukturelle logikker i en markedsøkonomi. Norsk næringsliv består av mange små virksomheter hvor sosiale hensyn ofte står steilt og brutalt i motsetning til effektivitet og overlevelsesevne i en globalisert økonomi. Å heve den gjennomsnittlige alderen ved overgang til pensjon er et mål om å snu en trend som har gått ubrutt siden den industrielle revolusjon. Sannsynligheten for at IA-avtalen skulle nå sine konkrete mål var derfor svært liten, noe også alle parter visste.»

Også andre har pekt på at IA-avtalens målsettinger har vært svært ambisiøse. I forhold til de omfattende samfunnsutfordringene som arbeids- og velferdspolitikken står overfor, er det vanskelig å se at IA-avtalen alene skulle kunne gi alle svarene. Det betyr likevel ikke at IA-avtalen er feilslått, men at avtalen må ses som et av flere virkemidler for å oppnå et mer inkluderende arbeidsliv. Mange av grepene er nyskapende og peker i riktig retning, og det blir viktig for NAV å videreutvikle IA-arbeidet i samarbeid med partene.

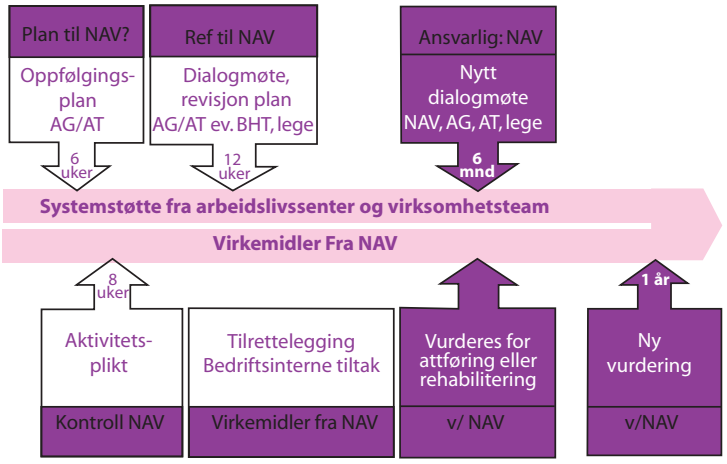
Vanskelig å finne gode indikatorer

Den første IA-avtalen synliggjorde et behov for konkretisering av målformuleringer på alle tre delmål, ikke bare på sykefraværsområdet. Mål gir viktige signaler om hva en skal strekke seg etter, de gir retning for aktiviteter, og de skal være mulige å måle. I forbindelse med den nye avtalen er det derfor utformet mål på alle tre delmålområdene. Målformuleringene er beskrevet i Tillegg til Intensjonsavtalen av 06.06.06 (se faktaramme).

Når det gjelder delmål 2 om å ansette flere med redusert funksjonsevne, er dette et område det har vært spesielt vanskelig å sette mål på. Det har ikke vært en konsekvent definisjon av begrepet «redusert funksjonsevne». Begrepet kunne sies å favne alle som står utenfor arbeidslivet og som har mulighet til å arbeide helt eller delvis, dersom forholdene legges til rette for dem. En rullestolbruker i full jobb vil ikke automatisk kjenne seg igjen i målgruppen «personer med redusert funksjonsevne». En person som har psykiske helseplager i perioder, vil heller ikke nødvendigvis føle seg hjemme i denne gruppen. Mennesker med en ikke-norsk bakgrunn opplever ofte å bli diskriminert i arbeidslivet og havner kanskje på offentlige velferdsytelser, uten at det betyr at de har redusert funksjonsevne. På den annen side: Ifølge Statistisk Sentralbyrås «Arbeidskraftundersøkelse – Tilleggsundersøkelse om funksjonshemmede» gjennomført i 2005, oppgir 476 000 personer i aldersgruppen 16–66 år at de er funksjonshemmede. SSBs definisjon av funksjonshemmet er at «fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv». I tillegg til den nye IA-avtalen har man valgt å definere målgruppen som a) personer i virksomheten som har eller får redusert funksjonsevne og som virksomhetene har et hovedansvar for å ivareta, med støtte fra myndighetenes virkemidler, og b) personer utenfor virksomheten som har redusert funksjonsevne, og som det i hovedsak er myndighetenes ansvar å ivareta, med bistand fra virksomhetene.

Det er betydelig lettere å måle sykefravær, men heller ikke på dette området er det bred enighet. Hvor høyt er et «riktig» sykefravær? For virksomheter med mange unge menn, vil det normalt være vanlig med et betydelig lavere sykefravær enn på kvinnedominerte arbeidsplasser, der fraværet tradisjonelt ligger over gjennomsnittet. Størst fravær er det i helse- og omsorgssektoren, med over 10 prosent. Landsgjennomsnittet her er 6–7 prosent, litt avhengig av årstid. I denne diskusjonen kan forsker Ebba Wergeland sies å

Sykefraværsutvalgets modell for endret sykmeldingspraksis:



Endringer i folketrygdloven:

- Det presiseres at det skal ytes graderte sykepenger, også når arbeidstakeren delvis kan utføre nye arbeidsoppgaver etter tilrettelegging gjennom tiltak i virksomheten.
- Legen/sykmelder får plikt til å delta i dialogmøtet som arbeidsgiver tar initiativ til.
- Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre et dialogmøte med arbeidsgiver og arbeidstaker senest seks måneder etter sykmelding, der blant annet yrkesrettet attføring skal være et tema.
- Tvangsmulkten som Arbeids- og velferdsetaten kan ilegge arbeidsgivere som etter purring ikke utleverer oppfølgingsplan, økes fra 190 kroner til 380 kroner per dag.

Endringer i arbeidsmiljøloven:

- Kravet til utarbeiding av oppfølgingsplan for sykmeldte arbeidstakere forsterkes, slik at oppfølgingsplan skal være utarbeidet senest etter seks uker.
- Arbeidsgiver får en ny plikt til å innkalle arbeidstaker til et dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest etter 12 uker. Arbeidstaker har plikt til å delta i dialogmøtet. Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene ønsker det, skal legen/sykmelder delta i møtet. Arbeidsgiver skal gi skriftlig melding om dialogmøtet til Arbeids- og velferdsetaten.

representere et ytterpunkt. Hun hevder at vi har et for lavt sykefravær, blant annet med tanke på høy yrkesdeltakelse og en stor andel kvinner i arbeidslivet.

Status for IA-avtalen høsten 2006

Den nye IA-avtalen for 2006–2009 ble fulgt opp av et partssamarbeid for å konkretisere målformuleringer på nasjonalt og på virksomhetsnivå, og ikke minst for å vurdere innretningen på virkemidlene. I juni 2006 la partene fram «Tillegg til IA-avtalen», med sikte på implementering av en rekke tiltak fra januar 2007. Ett av disse var økt bemanning i arbeidslivssentrene, som har ansvar for å følge opp IA-virksomheter med egen kontaktperson.

Forberedelsen av disse tiltakene bremset imidlertid opp da Regjeringen, i forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet for 2007, foreslo at arbeidsgiverne skulle betale en betydelig større andel av sykepengeutgiftene. Dette ble oppfattet av partene i arbeidslivet som et brudd på IA-avtalen. Det ble derfor nedsatt et partssammensatt sykefraværsutvalg, ledet av statsminister Jens Stoltenberg, som skulle se på alternative måter å løse problemene knyttet til de økende sykefraværsutgiftene. Resultatet av utvalgets arbeid ble lagt fram i november. IA-avtalen opprettholdes og en rekke nye tiltak for å redusere sykefraværet ble presentert.

Alt i alt har oppmerksomheten omkring IA-satsingen vært stor det siste halvåret. Fra 2007 vil de nye virkemidlene tre i kraft. Det er for tidlig å si om dette vil gi positive resultater på delmålene i Intensjonsavtalen, men høstens debatter viser at «konseptet» IA fortsatt støttes av avtalens eiere.

NAVs utfordringer i IA-arbeidet

Samtidig med at IA-avtalen videreføres, foregår en av de største forvaltningsreformene i norsk historie. 1. juli 2006 ble trygdeetaten og Aetat lagt ned og erstattet av en ny arbeids- og velferdsetat, NAV, som forvalter 270 milliarder kroner – over en tredel av statsbudsjettet. Innen 2010 skal det etableres et NAV-kontor i hver kommune, der også deler av kommunenes sosialtjeneste vil inngå som en del av tjenestetilbudet. Mens trygdeetaten tidligere hadde et spesielt ansvar for myndighetenes operative oppfølging av IA-avtalen, blir dette nå en oppgave for NAV.

NAVs visjon er «Vi gir mennesker muligheter», og ett av hovedmålene med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Reformen samsvarer altså godt med målene i IA-avtalen. IA-samarbeidet blir et viktig virkemiddel for å nå overordnede mål i sysselsettings-,

arbeidsmiljø- og inkluderingspolitikken. Tre hovedutfordringer for NAV er å bidra til:

- Redusert sykefravær
- Skaffe etterspurt arbeidskraft
- Få folk i randsonen av arbeidsmarkedet i jobb

NAV stilles overfor nye forventninger som et resultat av prosessene som har foregått i kjølvannet av den nye IA-avtalen. Sykefraværsutvalgets modell forsterker arbeidsgivers ansvar tidlig i sykmeldingsperioden, mens NAVs hovedinnsats er lagt senere i forløpet.

For NAV blir det viktig å holde på rollen som aktiv påvirker og veileder, selv om etaten samtidig får en tydeligere kontrollrolle i oppfølgingen av sykmeldte. Balansen mellom å være kontrollør og støttespiller kan være vanskelig. NAV må også sørge for å bruke skjønn og sunn fornuft i oppfølging av den enkelte, i dette arbeidet kan man ikke lene seg utelukkende på faste vurderingstidspunkter. Og som før: NAVs virkemidler kan benyttes også tidlig i oppfølgingsarbeidet, selv om etatens hovedansvar kommer senere. Det betyr at vi må være gode til å informere om våre ordninger og virkemidler, slik at både arbeidsgivere, arbeidstakere og leger kjenner til de mulighetene NAV kan tilby. Her vil IA-virksomheter naturlig nok ha et fortrinn, i og med at de har sin faste kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter.

Tidlig i 2006 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant norske virksomheter for å kartlegge deres fremtidige behov for tjenester fra NAV. Denne viser at informasjon om lover og regler i arbeidslivet er den tjenesten virksomhetene forventer å få størst behov for. Bistand i forbindelse med sykefravær på individnivå ble vurdert av IA-virksomhetene som den aller viktigste tjenesten. Arbeidslivssentrenes innsats på disse områdene blir altså viktig framover.

Ved å slå sammen Aetat og trygdeetaten i et samarbeid med kommunen, får NAV et mer komplett tjenestespekter både for virksomheter og for den enkelte bruker. Denne muligheten til et helhetlig tilbud har vært vanskelig for det offentlige å få til tidligere. Samtidig vil NAV sette inn flere ressurser til brukere som trenger mer personlig oppfølging. Resultatene av reformen vil stille krav til hver enkelt NAV-ansatt om å være løsningsdyktige og se de mulighetene vi nå har til rådighet. Vår forventning er at samarbeidet på tvers av tidligere etater vil gi effekter i forhold til alle delmålene i IA-avtalen.

En viktig ambisjon er også å tilby en koordinert samhandling med virksomhetene, både når det gjelder forebyggende innsats og rekrutteringsbistand. NAV vil bygge videre på elementer som har vist seg å virke – arbeidslivssentrenes innsats må koordineres med NAVs øvrige arbeidsgiverrettede tjenester . Å se helheten i virkemiddelbruk og tjenestetilbud blir en av NAVs viktigste oppgaver for å oppnå IA-avtalens mål.

Referanser

Ny IA-avtale for 2006–2009

Tillegg til IA-avtalen, juni 2006

ECON- rapport 2003-047 *Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle*

ECON- rapport 2005-051 *16 IA-virksomheter to år etter*

ISF-rapport 2005:9. *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*

Falkum, BRIS nr. 1, 2003

Kåre Hagen: *Avtalen om et Inkluderende Arbeidsliv. En ny metode for sosialpolitisk endring?* Rapport for partene i arbeidslivet – forskningsprosjekt ved Handelshøyskolen BI, 2006

The Inclusive Workplace Agreement: *Past Effects and Future Directions.* An interim OECD assessment, November 2005

Av **Søren Brage** og **Vigdis Solheim**
Arbeids- og velferdsdirektoratet







Ny kunnskap

STOR VARIASJON I LEGERS SYKMELDINGSPRAKSIS

Kvinnelige leger skriver ut færre sykmeldinger enn sine mannlige kollegaer. Leger med stor praksis skriver ut flere sykmeldinger enn praksisstørrelsen skulle tilsi. Dette er noen av funnene i den første systematiske studien av legers sykmeldingspraksis basert på registerdata.

Den første systematiske studien av fastlegenes sykmeldingspraksis ble gjennomført av Rikstrygdeverket høsten 2005-våren 2006. Dette har bidratt til ny kunnskap om hvordan fastlegene håndterer sykmeldinger. Resultatene viser blant annet at praksisen varierer etter legenes kjønn og arbeidssituasjon.

Studien viser nye og interessante funn om forskjeller både legene og pasientene i mellom. En del av funnene går på tvers av hva vi tidligere har trodd om legers sykmeldingspraksis.

Fastlegenes sykmeldingspraksis er en viktig faktor som påvirker sykefraværet. Legene har et bredt kontaktnett i befolkningen, og jevnlig kontakt med pasientene over mange år. Man vet forbausende lite om denne praksis, om hvordan legen kommer frem til sin beslutning om sykmelding eller ikke, om hvordan legen samhandler med pasienten, og hvilke faktorer som styrer utstedelsen av en attest. Det synes likevel sikkert at legene oppfatter arbeidet med sykmeldingssaker som vanskelig og problematisk (SBU 2003).

Utredningsavdelingen i Rikstrygdeverket gjennomførte 2005/2006 et prosjekt om legers sykmeldingspraksis. Resultatene er lagt frem i to rapporter: «RTV-rapport 5/2006. Fastlegers sykmeldingspraksis I: Variasjoner» og «RTV-rapport 6/2006. Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og legeprogrammet». Denne artikkelen baserer seg på funn fra prosjektet.

Fastlegene sykmelder flest

Fastlegene skriver ut 79 prosent av sykmeldingene (Brage og Kann 2006a). De resterende attesteres av andre leger, slik som privatpraktiserende spesialister og sykehusleger[1]. Sett fra NAVs side er det derfor viktigst å se på fastlegenes rutiner og praksis. Hva er det som kjennetegner fastleger som skriver ut forholdsvis mange sykmeldinger? Er det mulig å påvirke deres forskrivning av sykmeldinger?

Det er en selvfølge at ulikhetene mellom fastlegene delvis beror på hvilke pasienter de har. En lege med mange pasienter skriver naturlig nok ut flere sykmeldinger enn en lege med liten praksis. Leger med mange unge pasienter vil skrive ut færre sykmeldinger enn leger med mange eldre fordi de unge er friskere og trenger mindre fravær. Når vi skal sammenlikne leger og deres praksis, må vi altså ta høyde for at pasientlistene kan være svært forskjellige.

Kvinnelige leger sykmelder mindre

I motsetning til hva som tidligere har vært antatt, viste studien at kvinnelige fastleger hadde en sykmeldingspraksis som avvek betydelig fra de mannlige legenes (tabell 1). De sykmeldte ikke så ofte som sine mannlige kollegaer, de var raskere til å friskmelde sine pasienter, og de skrev ut mer graderte sykepenger. Fordi kvinner er sykmeldt oftere ble forskjellene enda større når vi tok hensyn til at kvinnelige leger har forholdsvis flere kvinnelige pasienter.

1. Fra 2006 kan kiropraktorer og manuellterapeuter sykmelde pasienter med muskel- og skjelettlidelser i opp til 8 uker.

Tabell 1

Sammenhengen mellom legeegenskaper og antall påbegynte sykefravær, sykefraværstilfellenes lengde og bruk av graderte sykepenger med kontroll for lege-, liste- og pasientfaktorer.

Egenskaper ved legen	Antall fravær	Sykefraværets lengde	Graderte sykepenger
Kvinnelig lege	færre	kortere	mer
Eldre lege	flere	lengre	mindre
Spesialist i allmennpraksis	flere	kortere	mer

Tabell 2

Sammenhengen mellom faktorer ved legens liste og antall påbegynte sykefravær, sykefraværtilfellets lengde og bruk av graderte sykepenger med kontroll for lege-, liste- og pasientfaktorer.

Faktorer ved legens liste	Antall sykefravær	Syke-fraværets lengde	Graderte sykepenger
Mange kvinnelige pasienter	flere	kortere	mer
Mange pasienter over 50 år	færre	lengre	mer

Tabell 3

Sammenhengen mellom faktorer ved legens liste og antall påbegynte sykefravær, sykefraværtilfellets lengde og bruk av graderte sykepenger med kontroll for lege-, liste- og pasientfaktorer

Faktorer ved legens liste	Antall sykefravær	Sykefraværets lengde	Graderte sykepenger
Stort antall pasienter	flere	kortere	mindre
Mye ledig kapasitet	færre	ingen effekt	mer
Mange fastleger per innbygger i kommunen	flere	lengre	ingen effekt

Legens alder spilte også en rolle. Med stigende alder skrev legene ut flere sykmeldinger, friskmeldte senere og brukte mindre graderte sykepenger. Dette gjaldt imidlertid ikke for leger over 60 år. Spesialister i allmennmedisin skrev ut flere sykmeldinger enn andre leger, men var raskere til både å friskmelde og å bruke graderte sykepenger. Ofte hadde spesialistene hadde også store pasientlister.

Disse resultatene avviker en del fra resultater fra annen forskning som ofte har vært basert på spørreskjemaundersøkelser der legene har blitt spurt hva de ville gjøre hvis pasienten hadde en bestemt plage eller bestemte plager (Englund 2000). I disse studiene viste det seg at kvinnelige leger ville sykmelde oftere, at eldre leger var mer positive til sykmelding enn yngre leger og at spesialister i allmennmedisin i større grad enn andre oppfatter seg som «advokater» for pasienten (SBU 2003). En medvirkende forklaring på at Rikstrygdeverkets studie fra 2005/2006 ga andre resultat, kan være at den undersøkte legenes reelle atferd og ikke deres holdninger, eller hva tror de vil gjøre i tenkte tilfeller.

At kvinnelige leger sykmelder sjeldnere enn sine mannlige kollegaer, kan muligens bero på en annerledes arbeidssituasjon. Resultatene viste at kvinnelige legers pasienter i større utstrekning ble sykmeldt av andre enn fastlegen selv. Det kan tyde på at kvinnelige leger har mindre legevaktsarbeid enn mannlige leger, eller at de tar færre akutte pasienter av andre grunner. Fordi akutte tilstander ofte gir korte og ugraderte sykefravær, kunne vi vente oss at kvinnelige leger skrev ut et lavt antall sykmeldinger, men også lengre sykefravær. Kvinnelige leger skrev ut få sykmeldinger, men de var også raskere til å friskmelde, noe som ikke burde være en konsekvens av deres antatt lavere deltakelse i legevaktarbeid. At deres avvikende sykmeldingspraksis utelukkende beror på en annerledes arbeidssituasjon, virker derfor lite sannsynlig, men burde bli gjenstand for nye undersøkelser.

Kvinnelige pasienter får oftere graderte sykepenger

Som nevnt innledningsvis forventet vi at leger med store andeler kvinnelige og eldre pasienter ville skrive ut flere sykmeldinger. Dette viste seg å være riktig.

Tabell 2 viser at leger med mange kvinnelige pasienter skrev ut flere sykmeldinger enn leger med mange mannlige pasienter, men sykmeldingene var kortere, og disse legene brukte i mye større utstrekning graderte sykepenger. Dette var tydelig også når vi hadde tatt hensyn til pasientenes diagnoser.

Det er kjent fra tidligere at kvinnelige pasienter er hyppigere sykmeldt, men undersøkelsen viste også tydelig noe som ofte er utelatt fra diskusjonen: kvinner får graderte sykepenger i mye større utstrekning enn menn. Det har vært antatt at dette skyldes at flere kvinner arbeider deltid (Brage og Reiso 1999).

Vi ser av tabellen at leger med mange eldre pasienter har færre sykmeldinger. Eldre pasienter ble sjeldnere sykmeldt enn yngre, men når de først fikk en sykmelding, varte sykefraværet lengre.

Leger med mange pasienter sykmelder ofte og kortvarig

I studien så vi også på faktorer ved legenes arbeidssituasjon, som antall pasienter på listen, ledig kapasitet på listen og fastlegetettheten i kommunen. Hvis legen har mange pasienter på sin liste, kan dette muligens innebære at tiden til hver enkelt blir kort – legen arbeider under tidspress. Hvis legen har mye ledig kapasitet (definert som forskjellen mellom ønsket og reelt antall pasienter), kan det muligens føre med seg at legen endrer sin praksis. Denne hypotesen er basert på funn av andre forskere. Iversen og Lurås har vist at leger med ledig kapasitet endrer sin kliniske praksis i retning av flere og lengre konsultasjoner og flere laboratorieprøver per pasient (Iversen og Lurås 2000, Iversen 2005). Det er ikke tidligere undersøkt om ledig kapasitet også fører til flere eller hyppigere sykmeldinger.

Leger med mange pasienter på sin liste skrev ut mange sykmeldinger, men disse var av kort varighet og sjelden graderte (tabell 3). Dette kan tyde på at de i mindre grad enn andre brukte mye tid på kompliserte langtidssykmeldinger.

Kanskje noe overraskende fant vi at leger med mye ledig kapasitet skrev ut færre sykmeldinger enn leger med fulle lister. I tråd med de funn som Iversen og Lurås har gjort, kunne man forvente at de ville endre sin praksis i retning av flere og lengre sykmeldinger, men dette var ikke tilfelle. Det er mulig at disse legene hadde mer tid til rådighet for hver enkelt pasient. Imidlertid er dette noe vi ikke kan si med sikkerhet fordi tidsbruken i praksis ikke kan undersøkes i registerstudier.

Leger i kommuner med stor legetetthet skrev ut flere og lengre sykmeldinger enn andre leger. Dette kan muligens være uttrykk for at leger i en sterk konkurransesituasjon i forhold til å beholde pasientene, er mer imøtekommende overfor ønsker om sykmelding.

Sammenhengen mellom ledig kapasitet, legetetthet og stort pasienttall var ikke helt entydig, og det er stort behov for flere studier på området.

Arbeidsledighet og sykmelding

I analysene ble det også kontrollert for arbeidsledigheten i kommunen. I kommuner hvor ledigheten var høy, gikk det lengre tid både til friskmelding og gradering av sykepengene, men vi fant ikke noen sammenhenger mellom antall sykemeldinger per sysselsatt pasient og ledighetsnivået.

Metode og utvalg

Ved hjelp av fastlegeregistret har vi fått muligheter å ta hensyn til listeforskjellene blant fastlegene. Registret gir enkelte opplysninger om fastlegene, og om deres pasienter: antall, kjønn, alder, yrkesaktivitet mv. I våre analyser trenger vi å kontrollere for disse forskjellene, slik at fastlegene kan sammenliknes på likt grunnlag.

Ytterligere et problem er ulikheter i legevaktkjøring og hvor ofte legen er i praksis. Vi må regne med at pasienter til leger med stort praksisfravær (eksempelvis på grunn av deltidsstilling eller videreutdanning), ibland må oppsøke andre leger ved sykdommer som trenger sykmelding. For å kontrollere for slikt praksisfravær måtte vi begrense vårt utvalg av sykmeldinger til de tilfeller hvor den egne fastlegen både sykmeldte og friskmeldte sine egne pasienter. Vårt utvalg i undersøkelse omfattet derfor omtrent halvparten av alt sykefravær. Fastlegenes sykmeldinger av andre legers pasienter, og andre legers sykmeldinger var ikke med i undersøkelsen. I undersøkelsen så vi på alle avsluttede sykefraværstilfeller betalt av folketrygden i årene 2003 og 2004.

Geografiske variasjoner

De geografiske forskjellene i legenes sykmeldingspraksis var betydelige. Sammenliknet med Oslo, skrev leger i Østfold, Telemark og Troms ut flere sykmeldinger, mens leger i Sogn og Fjordane, Nord- og Sør-Trøndelag skrev ut færre. Oslolegene brukte graderte sykepenger i større utstrekning enn leger i andre fylker. Vi gikk ikke inn i et nærmere studium av forskjellene, fordi andre undersøkelser har tatt for seg dette området (Bragstad m.fl. 2006).

Graderte sykepenger varer lengre

Undersøkelsen viste også en meget tydelig sammenheng mellom lengden av sykefraværet og bruk av graderte sykepenger, men her kan vi ikke uttale oss med sikkerhet om årsaksfaktorer. Graderte sykepenger kan være en god løsning både for en pasient som har helsemessige begrensninger i forhold til arbeidet, og for arbeidsgiveren. Det finnes i dag ingen stimuleringstiltak for å gå tilbake i fullt arbeid, og fraværet kan dermed bli langvarig. På den annen side kan et langvarig sykefravær være så belastende at pasienten ønsker kontakt med sin arbeidsplass hvis det er mulig. Resultatene viste at sykefraværets varighet og graderte sykepenger må ses i sammenheng. Det er en viktig oppfølging av studien å undersøke dette nærmere.

Nye regler for sykmelding

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble evaluert i annet halvår 2003. Det ble da blant annet stilt spørsmål om hvordan fastlegene i større grad kunne bidra til at partene i arbeidslivet kunne nå målene om redusert sykefravær og hindre utstøting fra arbeidslivet.

Nye regler for sykmelding ble innført 1. juli 2004. Regelendringene ansvarliggjorde både lege, arbeidstaker og arbeidsgiver. Legene skulle fokusere på arbeidsmuligheter og bidra til aktivitet og

arbeidsrelaterte løsninger. Det ble innført en ny og radikalt endret sykmeldingsattest: «Medisinsk vurdering av arbeidsmuligheter ved sykdom». Legen skulle vurdere om det var tungtveiende medisinske grunner til fravær fra arbeid. Dersom sykmelding var nødvendig, skulle graderte sykepenger prioriteres foran aktiv sykmelding. Det ble innført et aktivitetskrav etter åtte uker.

Store endringer av praksis etter de nye reglene

Endringene i sykmeldingsreglene fra 1. juli 2004 påvirket fastlegenes sykmeldingspraksis i betydelig grad (Brage og Kann 2006b). De sykmeldte færre pasienter, friskmeldte pasientene tidligere og økte bruken av graderte sykepenger. Endringene i hvor raskt pasientene ble friskmeldt kom samtidig med regelendringene, mens endringene i antall fravær og graderte sykepenger kom mer gradvis og startet tidligere på året.

Sammenliknet med 2003 skjedde det en dramatisk økning av tilbøyeligheten til raskere friskmelding fra 1. juli 2004. Analysene viste en endring i legenes atferd som lå svært nær tidspunktet for regelendringen.

På liknende måte undersøkte vi hvor raskt pasienter gikk over på graderte sykepenger. Det var betydelig større bruk av graderte sykepenger mot slutten av 2004 sammenliknet med 2003, men allerede før 1. juli 2004 var det en økt bruk av graderte sykepenger fra fastlegenes side. Årsaken til den mer gradvise endringen kan være at den tilsiktede overgangen fra aktiv til gradert sykmelding ble initiert tidligere på året. Odelstingsproposisjonen med lovforslag ble lagt fram i mars 2004, og i månedene forut for lovendringene ble det sendt ut informasjon til så vel trygdeetaten som til legene. I tillegg hadde media omtale av de forestående endringene.

Selv om effekten av regelendringene var betydelig, vet vi ikke hvordan effekten vil holde seg på sikt. Vi fulgte sykefraværet i ett år med henblikk på varighet og bruk av graderte sykepenger, men kun ut året 2004 for antallet sykefravær. Senere statistikk fra Rikstrygdeverket og NAV har vist at sykefraværet på ny viser en stigende tendens.

Virkninger av IA-avtalen

Det er flere tenkelige forklaringer på at effekten av regelendringene var så kraftig. Avtalen om et inkluderende arbeidsliv hadde på det tidspunktet virket i tre år. Målene i avtalen var trolig kjent, spesielt delmålet om å redusere sykefraværet og prinsippene om å betrakte arbeidsplassen som hovedarena og arbeidsgiver og arbeidstaker som de viktigste aktørene. Avtalen hadde fått mye oppmerksomhet, og det var nedlagt en betydelig IA-innsats både sentralt og lokalt, noe som trolig har beredt grunnen for regelendringene. Legenes rolle hadde likevel i mindre grad hadde vært gjenstand for oppmerksomhet i IA-avtalens første par år. Med de nye kravene til aktivitet som kom 1. juli, ble forventningene til legenes medvirkning i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv tydeligere. Legene fikk en legitim begrunnelse for å bli mer målrettet med tanke på hvem som skulle sykmeldes, og hvor lenge. Myndighetenes informasjonsvirksomhet var også rettet mot publikum. Sammen med medieomtale kan dette ha forberedt pasientene på en ny praksis før de kom til legekontoret.

Det er også mulig at den langvarige oppmerksomheten på det inkluderende arbeidsliv, med økt vektlegging på arbeidsgivers og arbeidstakers rolle, medvirket til at legene plasserte ansvaret der det ble presisert at det hørte hjemme, dvs. på arbeidsplassen.

Sanksjoner

I omtalen av regelendringene på forhånd ble det lagt vekt på sanksjoner mot legene. De som unn-

lot å følge de nye reglene ville kunne miste retten til å skrive legeerklæringer til trygden. Selv om disse truslene om sanksjoner ble tonet ned etter hvert, ble de antagelig oppfattet av mange leger. Hvor stor betydning slike trusler om sanksjoner har hatt er uklart, da legene også tidligere kunne fratas retten til å sykmelde dersom regler ikke ble fulgt. Det er mulig at sanksjonene ikke ble vurdert å være alvorlige, men kan på den annen side ha bidratt til økt oppmerksomhet rundt de bebudede regelendringene.

Små endringer av praksis etter fagutviklingsprogrammet

De nye reglene medførte et behov for at legene videreutviklet sin rolle og i større grad vurderte pasienten/arbeidstakeren i forhold til vedkommendes arbeidssituasjon. I løpet av høsten og vinteren 2004–2005 gjennomførte derfor Riks-trygdeverket og Legeforeningen et fagutviklings-program for landets fastleger. Deltakelse i pro-grammet var frivillig, og omtrent halvparten av landets 3800 fastleger deltok i hele eller deler av programmet.

Fastlegenes deltakelse i fagutviklingsprogrammet påvirket deres sykmeldingspraksis i meget be-grenset grad (Brage og Kann 2006b). For noen legegrupper som deltok var det en liten økning i antallet sykefravær, men det var ingen effekt på varigheten av sykefraværet eller på bruken av graderte sykepenger.

Oppfølgingstiden var kort i denne delen av under-søkelsen. Fagutviklingsprogrammet kan ha en langsiktig virkning, noe som denne undersøkelsen ikke var laget for å fange opp. Den sier heller ikke noe om nye erkjennelser og holdninger, eller om legenes samhandlingsmønster med pasient/ arbeidstaker og arbeidsgiver ble påvirket. Syk-meldingspraksisen til kvinnelige leger, yngre leger og ikke-spesialister i allmennmedisin viste en målbar effekt i retning av flere sykmeldinger etter programmet. Dette var legegrupper som på for-



hånd skrev færre sykmeldinger enn andre leger. Programdeltakelsen kan derfor ha hatt en utjevningseffekt på legenes sykmeldingspraksis, det vil si at disse legene kan ha moderert sin mer restriktive praksis som følge av faglige diskusjoner med kollegaer og trygdeetaten i løpet av programmet.

En fortsettelse

Med ny kunnskap, slik som at kvinnelige leger sykmelder mindre enn mannlige leger, kommer nye spørsmål. Sykmelder kvinnelige leger mindre fordi de er mer lojale mot myndighetenes ideer? Er det fordi de bruker mer tid på pasientene? Eller er det fordi de mannlige kollegaene tar mange av de akutte tilfellene på legevakt? Dette er ikke spørsmål som ble besvart i vår studie, men som vil være interessante problemstillinger å forfølge videre.

Studien har gitt oss verdifull ny kunnskap og nye problemstillinger. Det vil også være viktig å undersøke hvilke konsekvenser det hadde at legene ble mer tilbakeholdne med sykmeldinger etter regelendringene. Kom pasientene virkelig raskere tilbake i arbeid? Påvirket det behovet for fremtidige sykmeldinger eller andre ytelser? Påvirket det pasientenes helse? Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt NAV i oppdrag å analysere disse konsekvensene av regelendringene. Prosjektet er satt i gang og vil være avsluttet til sommeren 2007.

Referanser

Brage S, Reiso H (1999). *Arbeidsevne og kjønn – legers vurderinger av sykmeldte*. Tidsskr Nor Lægeforen 119: 3737–40.

Brage, S, Kann IC (2006a) *Fastlegers sykmeldingspraksis I: Variasjoner.* RTV-rapport 05/2006. Oslo, Rikstrygdeverket.

Brage, S, Kann IC (2006b) *Fastlegers sykmeldingspraksis II: Regelendringer og Legeprogrammet.* RTV-rapport 06/2006. Oslo, Rikstrygdeverket.

Bragstad T, Regbo U, Sagsveen A (2006). *Variasjon i sykefravær. En analyse av geografisk variasjon i forbruk av sykepenger i perioden 1993–2004.* RTV-rapport 04/2006. Oslo, Rikstrygdeverket.

Carlsen B, Norheim OF (2003). *Introduction of the patient-list system in general practice: Changes in the Norwegian physicians' perception of their gatekeeper role.* Scand J Prim Health Care 21: 209–13.

Englund L, Tibblin G, Svärdsudd K (2000). *Variations in sick-listing practice among male and female physicians of different specialities based on case vignettes.* Scand J Prim Health Care 18: 48–52.

Gulbrandsen P, Førde R, Aasland OG (2002). *Hvordan har legen det som portvakt?* Tidsskr Nor Lægeforen 122: 1874–9.

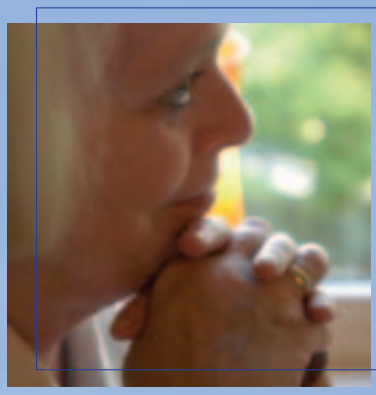
Iversen T, Lurås H. (2000). *Economic motives and professional norms: The case of general medical practice.* Journal of Economic Behavior and Organization 23: 673–94.

Iversen T (2005). *A study of income-motivated behavior among general practitioners in the Norwegian list patient system.* Working Paper 2005:8. Oslo, University of Oslo, Health Economics Research Programme.

Moland L (2005). *Med legene på laget. Et fagutviklingsprogram for å utvikle legenes rolle i et inkluderende arbeidsliv.* Arbeidsnotat 6 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2005:06. Oslo, FAFO.

SBU (2003). *Statens beredning for medicinsk utvärdering. Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis.* SBU rapport 167. Stockholm, SBU.

Av **Anne-Cathrine Grambo** og **Ole Christian Lien**
Arbeids- og velferdsdirektoratet







Pensjonsreform på trappene

HVA VET FOLK OM PENSJON?

Bare én av fire yrkesaktive ønsker å jobbe til fylte 67 år, men få vet hvilke konsekvenser tidligpensjonering vil ha for pensjonen. Kunnskapen om pensjonsspørsmål er generelt lav, og bare halve befolkningen vet at det er en pensjonsreform på trappene.

Når 70–80 prosent av befolkningen oppgir at de har interesse for egen pensjon og pensjonsspørsmål generelt, må man spørre seg hvorfor kunnskapen er så lav. NAV har gjennomført en undersøkelse[1] som viser at folk har liten kunnskap om hvordan pensjon opptjenes og beregnes. Det kan være nærliggende å tro at dette skyldes vanskelig tilgang til informasjon, eller at den informasjonen man får er vanskelig å forstå. Hvordan skal folk kunne tilpasse seg det nye pensjonssystemet og forholde seg fornuftig til pensjonsopptjening og avgangsalder, dersom de ikke kjenner til hvilke konsekvenser ulike valg vil få? Her har NAV en utfordring fram mot etablering av det nye pensjonssystemet i 2010, men også når det gjelder videre forvaltning av det nye systemet.

Stor interesse, lav kunnskap

En stor andel av den voksne befolkningen (71 prosent) oppgir at de er interessert i pensjonsspørsmål[2]. En enda større andel (81 prosent) oppgir forståelig nok at de er interessert i sin egen framtidige pensjon. Men selv om mange er interessert i egen pensjon, oppgir under halvparten av befolkningen at de har

Folketrygden yter i dag en **grunnpensjon** som er uavhengig av tidligere inntekt, en **tilleggspensjon** som beregnes på grunnlag av inntekt som yrkesaktiv og antall år som yrkesaktiv og et **særtillegg** til den som har tjent opp liten eller ingen tilleggspensjon. Summen av grunnpensjon og fullt særtillegg kalles **minstepensjon**.

skaffet seg eller mottatt informasjon om dette. Mulige forklaringer på at så få har skaffet seg informasjon, kan være at den er vanskelig tilgjengelig eller at folk kjenner regelverket og derfor ikke har behov for denne type informasjon. De som har lenge igjen til de når pensjonsalder, vil kanskje anse informasjonen som usikker eller oppleve den som uinteressant.

Pensjonssystemet er komplekst. Mange faktorer ligger til grunn ved beregning av pensjon, blant annet botid i Norge, antall opptjeningsår, pensjonsgivende inntekt i det enkelte år og omsorgspoeng. 40-årsregelen og besteårsregelen er to grunnelementer ved beregning av pensjoner i dagens folketrygd (se marg). Det vil være rimelig å anta at dette er kjent for de som har en viss kunnskap om pensjonsspørsmål. Seks av ti kjenner til besteårsregelen, mens bare én av tre vet at man må jobbe i 40 år for å ha opptjent fulle pensjonsrettigheter. At det tilsynelatende er såpass stor forskjell i kunnskapen knyttet til disse to elementene, beror sannsynligvis på at spørsmålene er stilt på svært ulik måte. Kanskje avslører resultatene et skille mellom hva folk tror de vet og hva de faktisk vet?

40-årsregelen
Full tilleggspensjon ytes til den som har minst 40 opptjeningsår. Med færre opptjeningsår, blir tilleggspensjonen tilsvarende mindre.

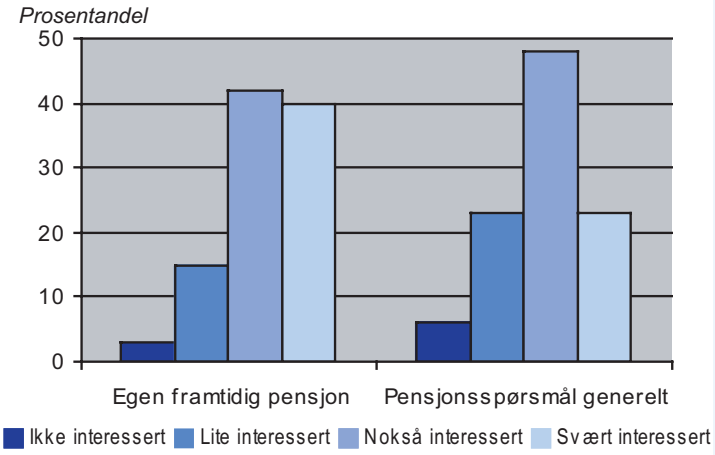
Besteårsregelen
Tilleggspensjonens størrelse avhenger av inntekten i de 20 årene med høyest inntekt.

1. Sommeren 2006 gjennomførte NAV 2000 telefonintervjuer med personer mellom 20 og 70 år. I denne artikkelen presenterer vi noen foreløpige resultater fra undersøkelsen. Rapport fra undersøkelsen vil foreligge første kvartal 2007.

2. Utvalget i undersøkelsen har skjevheter sammenlignet med befolkningen forøvrig, og resultatene som presenteres i artikkelen er vektet ifht aldersammensetning og utdanningsnivå hos befolkningen.

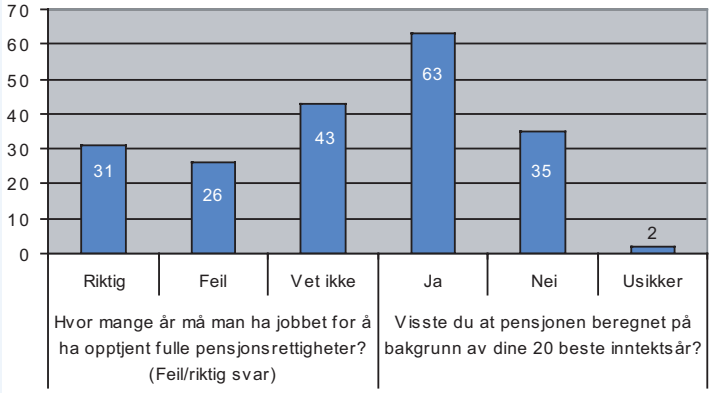
Figur 1

Hvor interessert er du?



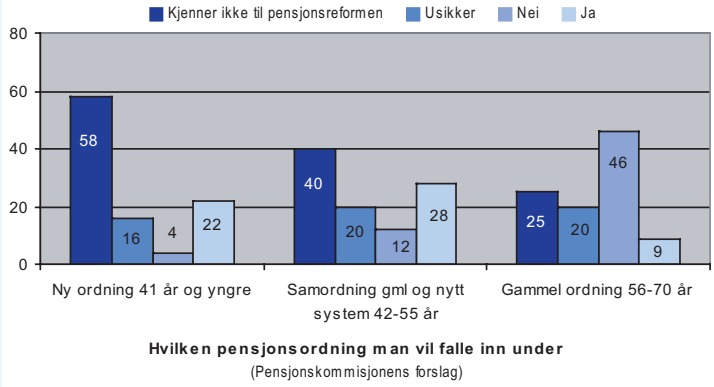
Figur 2

Kunnskap om dagens pensjonsordning



Figur 3

Vil din alderspensjon bli berørt av pensjonsreformen?



Få kjenner til pensjonsreformen

Bare halvparten av befolkningen i yrkesaktiv alder kjenner til at det innføres et nytt pensjonssystem fra 2010. Kjennskap til reformen øker med alder, og er lavest blant dem som i størst grad vil bli berørt av reformen (se figur 3). Med unntak av generell informasjon om reformen på nav.no, har ikke NAV gitt noen konkret informasjon om reformen, men den har vært behandlet politisk flere ganger, og det har vært bred offentlig debatt og mediedekning rundt reformen.

En av de store endringene i reglene rundt pensjonsopptjening i det foreslåtte pensjonssystemet, er at 40-årsregelen og besteårsregelen erstattes med en allårsregel. Dette innebærer at alle år med inntekt medregnes i pensjonsgrunnlaget til den enkelte, i stedet for at pensjonen beregnes på bakgrunn av de 20 beste inntektsårene. Blant dem som var kjent med pensjonsreformen, var det bare halvparten som kjente til denne endringen.

Mens halve befolkningen sier de ikke kjenner til reformen, er det bare én av fem som er sikre på at de vil bli berørt av reformen. En av seks mener de ikke vil bli berørt av reformen, og like mange sier de er usikre på om de vil bli berørt. Slik forslaget til nytt pensjonssystem ser ut nå, ligger det an til at alle nåværende og framtidige pensjonister i større eller mindre grad vil bli berørt av pensjonsreformen[3]. Også de som faller inn under dagens pensjonsmodell vil i noen grad bli påvirket, ved at det innføres levealderjustering og at indekseringen av pensjonen endres (se faktaboks). Imidlertid mener bare én av ti som faller inn under dagens ordning at reformen vil berøre dem (figur 3).

Obligatorisk tjenestepensjon er bedre kjent

Sju av ti arbeidstakere kjente til at de er, eller snart vil bli, dekket av en tjenestepensjonsordning. Etter forslag fra Pensjonskommisjonen skal alle arbeidstakere innen utgangen av 2006 være dekket av en

3. Om alle vil bli berørt, og i hvor stor grad, vil avhenge av hva som skjer med de offentlige tjenestepensjonsordningene.

tjenestepensjonsordning. I perioden fram mot sommeren var dette temaet mye framme i media. Det kan være noe av grunnen til at såpass mange sier at de kjenner til dette. Imidlertid oppgir bare hver femte arbeidstaker at de vet hvor mye tjenestepensjonen vil gi i tillegg til alderspensjonen fra folketrygden.

Blandede forventninger

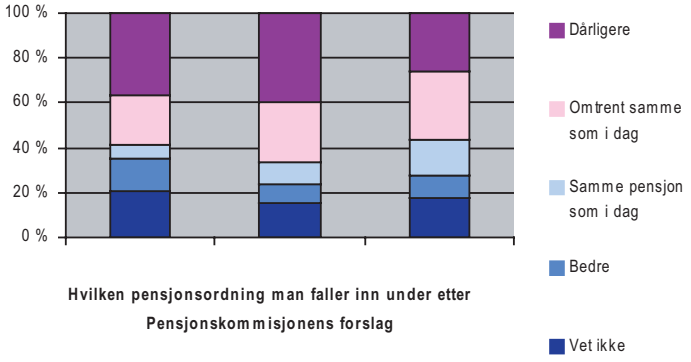
En tredel av den yrkesaktive befolkningen tror de vil få dårligere pensjon med nytt pensjonssystem. Like mange tror de vil få samme, eller omtrent samme pensjon som med dagens system. Én av ti tror de vil motta høyere pensjon enn de ville fått under dagens ordning. I figur 4 ser vi at de som helt eller delvis faller inn under ny pensjonsordning, i større grad tror de vil få dårligere pensjon. Negativ innstilling til pensjonsreformen øker i takt med inntekt og utdanningsnivå. Jo høyere inntekt eller utdanning, desto større sannsynlighet for mistanke om dårligere pensjon gjennom pensjonsreformen. I det nye systemet legges det opp til en tydeligere sammenheng mellom tidligere arbeidsinntekt og pensjon. Dermed vil nok en god del av de med høy utdanning og inntekt få bedre pensjon enn i dag, men dette vil selvfølgelig også avhenge av hvor lenge den enkelte velger å stå i arbeid. Det er derfor vanskelig å si om pessimismen er velbegrunnet eller ikke.

Få frykter økonomiske problemer

Bare én av tjue tror de vil få problemer med å klare seg økonomisk som pensjonister. Stort sett ser det altså ut til at de fleste mener de vil kunne klare seg fint med sin framtidige pensjon (figur 5). En fjerdedel av befolkningen mener de vil klare seg akkurat, mens to tredeler mener de vil komme til å klare seg bra eller kunne leve svært komfortabelt. Til tross for at mange tror de vil få dårligere pensjon med det nye pensjonssystemet, indikerer disse resultatene at befolkningen faktisk har tillit til at de vil kunne ha en grei økonomisk situasjon også etter at de er blitt pensjonister.

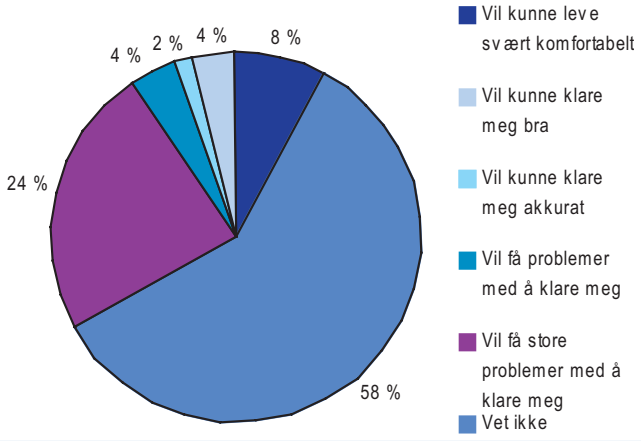
Figur 4

Hvordan tror du din pensjon vil bli etter innføring av ny pensjonsordning?



Figur 5

Hvordan tror du økonomien din som pensjonist vil bli?



Levealderjustering

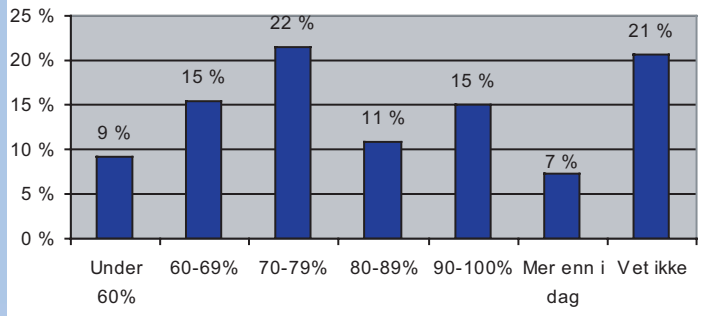
Alderspensjonen skal justeres slik at folketrygdens utgifter forblir upåvirket selv om levealderen i befolkningen øker. For å motvirke effekten av delingstallet, må den enkelte arbeide åtte måneder lenger for hvert år den gjennomsnittlige levealderen for 67-åringene øker. Levealderjusteringen innebærer også at man får høyere årlig pensjon jo lenger man står i arbeid, fordi de opptjente pensjonsrettighetene da skal fordeles på færre gjenstående leveår. Dette foreslås innført fra 2010 for alle nye pensjonister.

Endret indeksering

Alderspensjonene skal følge gjennomsnittet av pris- og lønnsvekst når de er under utbetaling (mot lønnsvekst i dag). Dette foreslås innført fra 2010 for alle pensjonister. Dersom reallønnsveksten et år f.eks. blir 3 prosent, betyr dette at pensjonistene vil få 1,5 prosent realøkning i pensjon dette året. Opptjente rettigheter skal fortsatt reguleres etter lønnsveksten.

Figur 6

Hvor mye av den inntekten du har i dag, tenker du at du vil trenge som aldrespensjonist?



Realistiske forventninger

Når alderspensjonen i folketrygden og tjenestepensjonen er slått sammen, vil de fleste oppleve å få en pensjon etter skatt på mellom 60 og 80 prosent av den inntekten de hadde da de gikk av. Dette omtales gjerne som kompensasjonsgrad (se faktaramme).

Litt under halvparten av de yrkesaktive regner med å trenge mellom 60 og 80 prosent av inntekten de har i dag, når de blir pensjonister. Dette samsvarer godt med hva de fleste faktisk kan forvente å få utbetalt i pensjon.

Én av tre oppgir at de vil trenge 80 prosent eller mer av inntekten de har i dag (se figur 6). Dette er mer enn man kan forvente å få i pensjon, og bør nok tolkes som et uttrykk for at mange kanskje har urealistiske forventninger til hva de vil ha å rutte med som alderspensjonister. Det er en klar sammenheng mellom hvor mye folk sier de vil trenge som alderspensjonister og inntekten de har i dag. Flere med høy inntekt mener de vil trenge en relativt lav andel av dagens inntekt. Blant de som tjener under 200 000 kroner i året, mener en høy andel at de vil trenge mer i alderspensjon enn de har i inntekt i dag.

Bare én av fire ønsker å jobbe til fylte 67

De færreste yrkesaktive ønsker jobbe fram til de fyller 67 år. Bare én av fire yrkesaktive ønsker å gå av ved 67 år eller senere. Trenden er at jo nærmere 60 år en arbeidstaker kommer, desto mer sannsynlig er det at han eller hun ønsker å pensjonere seg mellom 62 og 66 år. Det ser altså ut til at folk er mer negative til å stå lenge i arbeid jo lengre yrkeskarriere de har bak seg.

Personer som arbeider i virksomheter som er medlem av ordningen for avtalefestet pensjon (AFP) har mulighet til å gå av med pensjon fra fylte 62 år. AFP-ordningen ser ut til påvirke folks ønske om pensjoneringsalder. Av de som er omfattet av AFP-ord-

Kompensasjonsgrad

Ved gjennomsnittlig inntektsnivå ligger kompensasjonsgraden i folketrygden på rundt 50 prosent før skatt. Pensjonister har imidlertid lavere skatt enn yrkesaktive, og dette er med på å heve kompensasjonsgraden til rundt 60 prosent. I offentlig sektor ytes det bruttogaranti for tjenestepensjoner, noe som gjør at pensjonistene i denne sektoren er garantert et samlet bruttopensjonsnivå på minst 66 prosent av sluttlønn ved full opptjening. I privat sektor er tjenestepensjonene utformet annerledes, men vanligvis vil de ha en kompensasjonsgrad som ligger i nærheten av den offentlige, altså mellom 60 og 70 prosent av sluttlønn før skatt. Både i privat og offentlig sektor kan dette innebære at kompensasjonsgraden vil ligge på nærmere 80 prosent etter skatt.

ningen, svarer seks av ti at de tror de kommer til å benytte seg av denne. Mye kan tyde på at AFP-ordningen har gjort at 62–66 år er etablert som gjengs pensjoneringsalder i bevisstheten hos store deler av befolkningen.

Lav kunnskap om konsekvenser av tidligpensjonering

Pensjonsalderen i folketrygden er mellom 67 og 70 år. For å få full alderspensjon i folketrygden, kreves 40 års opptjening. Dersom man går av tidligere, vil det bli en forholdsmessig reduksjon av pensjonen. For AFP-pensjonister og uførepensjonister gjelder egne vilkår. I den nye pensjonsreformen er det foreslått at alderspensjonen skal justeres etter forventet gjenstående levetid ved pensjoneringsalder. Dermed blir det en enda mer direkte sammenheng mellom den årlige pensjonsutbetalingen og pensjonsalder. Litt under halvparten av befolkningen vet noe om konsekvensene for alderspensjonen dersom de slutter å jobbe før fylte 67 år. Andelen er like høy blant de som ønsker å pensjonere seg tidlig. Dette innebærer at halvparten av de som ønsker å gå av tidlig ikke har satt seg inn i konsekvensene av dette.

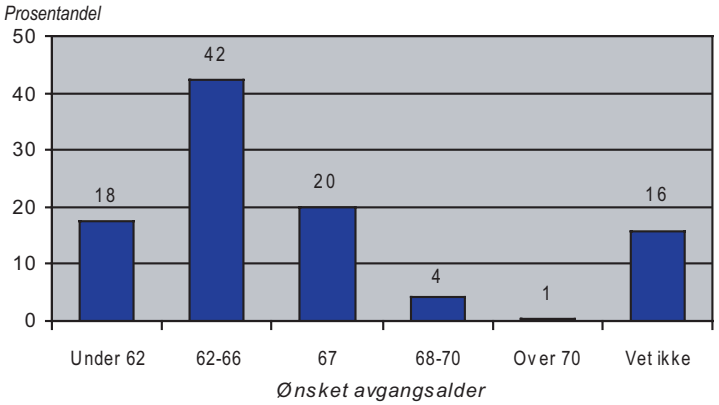
Tidligpensjonering for enhver pris?

Til tross for de økonomiske konsekvensene dette vil medføre, ønsker totalt sett hver fjerde yrkesaktive å gå av før fylte 67 år[4]. Andelen øker betraktelig med inntekten (se figur 8). Jo nærmere pensjonsalder man er, desto større er sannsynligheten for å opprettholde ønsket om å gå av tidlig, selv om man blir stilt overfor en betydelig avkorting i den årlige pensjonen (se figur 9). Avkortingen ser altså ikke ut til å veie så tungt for mange, særlig ikke for de eldre arbeidstakerne. Altså må det for mange være andre forhold enn de rent økonomiske som spiller inn når man velger å stå lenger i arbeid.

Mange gir uttrykk for at de ønsker å pensjonere seg før de når pensjonsalder i folketrygden. Hva må så til for å holde folk lenger i arbeid? Én av fire

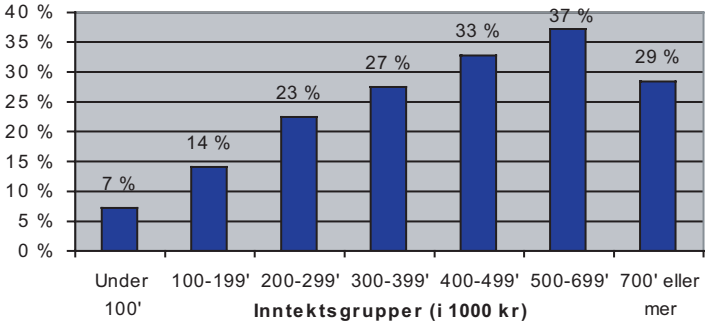
Figur 7

Ved hvilken alder ønsker du å gå av med pensjon?



Figur 8

Andelen yrkesaktive som ønsker å gå av med pensjon før fylte 67 år på tross av de økonomiske konsekvensene dette vil få for pensjonen.

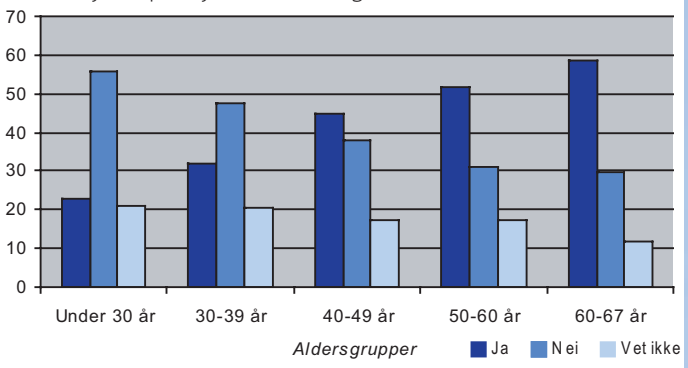


4. På dette spørsmålet har folk blitt stilt overfor anslag for hvor stor avkorting de må regne med å få i pensjonen i forhold til den ønskede avgangsalderen de har oppgitt. Avhengig av hvilken alder man har oppgitt at man ønsker å gå av ved, er det lagt inn en prosentvis avkorting i dette spørsmålet: 66 år = 5 % avkorting i pensjon, 65 år = 10 %, 64 år = 15 %, 63 år = 20 %, 62 år = 25 %, Under 62 år = 30 %
(eksempel på avkorting hentet fra NOU 2004:1)

Hva kan holde folk lenger i arbeidslivet?	
At helsa holder	21 %
At jeg blir/hadde blitt tilbudt høyere lønn, lønnskompensasjon	16 %
At jeg får/hadde fått en høyere pensjon	12 %
Fleksibilitet og tilpasning ifht arbeidssituasjonen, andre oppgaver	10 %
At jeg får/fikk beholde eller får nye interessante arbeidsoppgaver	10 %
Et godt arbeidsmiljø	9 %
Å få/hadde fått kortere arbeidsdager/arbeidsuke	6 %
Å få/hadde fått lengre ferie	5 %

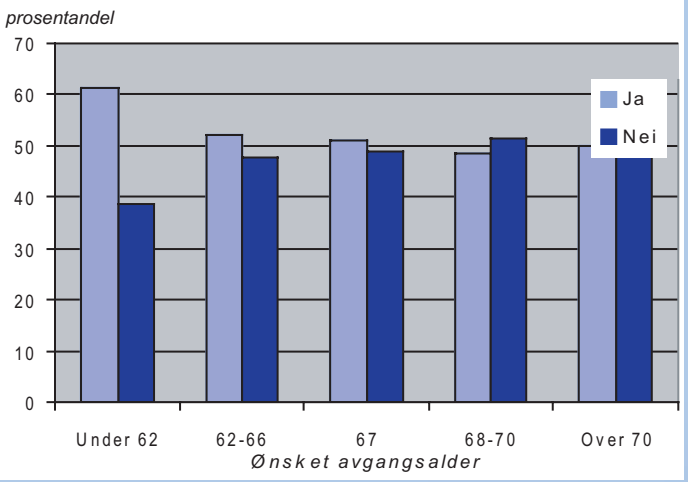
Figur 9

Hvor stor andel av de som ønsker å gå av med tidligpensjon vil gjøre dette til tross for at det vil medføre reduksjon i pensjonsutbetalingene.



Figur 10

I tillegg til din samlede pensjon, planlegger du andre måter å sikre din pensjonisttilværelse på?



yrkesaktive sier de vil gå av tidlig til tross for reduksjon i pensjonen, derfor må det være andre forhold som også veier tungt i folks vurderinger rundt avgangsalder. I undersøkelsen har vi spurt om hva som skal til for at arbeidstakerne skal velge å stå ett år lenger i arbeid. Den høyeste andelen svarer «at helsa holder», men vi ser også at mange er opptatt av tilrettelegging på arbeidsplassen og godt arbeidsmiljø, høyere lønn eller lavere stillingsandel med full lønnskompensasjon, at pensjonen blir høyere og at man har eller får interessante arbeidsoppgaver. Mange av disse momentene avhenger av innsats og vilje fra arbeidsgiver.

Mange vil kombinere arbeid og pensjon

For mange er arbeidslivet langt fra forbi selv om de pensjonerer seg. Seks av ti yrkesaktive har planer om å ha inntektsgivende arbeid ved siden av pensjonen. Blant alderspensjonistene oppgir rundt fire av ti at de har – eller har hatt – inntektsgivende arbeid ved siden av pensjonen. Denne andelen er noe lavere blant førtidspensjonistene. Det ser altså ut til at det er flere som har planer om ha arbeid ved siden av pensjonen, enn som faktisk ender opp med å ha det. Blant selvstendig næringsdrivende har hele tre fjerdedeler planer om å jobbe ved siden av pensjonen, men over halvparten av de som jobber i offentlig sektor har også slike planer.

Mange sparer

Halvparten av befolkningen mellom 20 og 70 oppgir at de i tillegg til sin samlede pensjon har sikret, eller planlegger å sikre, pensjonisttilværelsen på andre måter. De fleste gjør dette gjennom privat sparing, privat pensjonsforsikring eller privat pensjonsavtale. En av fem sier de vil sikre seg økonomisk gjennom salg av eiendom/bolig eller aksjer. Kun få sier at de vil belåne bolig for å ha mer penger å leve for.

I figur 10 ser vi at de som ønsker å pensjonere seg

før fylte 62 år i noe større grad enn den øvrige befolkningen planlegger måter å finansiere tidligpensjoneringen på. Blant de som ønsker å gå av når de er mellom 62 og 66 år, er det derimot bare halvparten som har konkrete planer for å finansiere dette. Det er mulig at dette skyldes manglende kunnskap om de økonomiske konsekvensene av å gå av tidlig.

Manglende kunnskap blant deltidsarbeidende

Nær en av fire deltidsarbeidende mener at det å jobbe deltid i liten eller ingen grad vil påvirke alderspensjonen. Like mange mener at deltidsarbeid bare i noen grad vil påvirke pensjonen. Dette kan tyde på at det ikke i tilstrekkelig grad er blitt kommunisert hvilke, og hvor store, konsekvenser det å jobbe deltid kan ha for opptjening av pensjon. I dagens pensjonsordning er det slik at de som er deltidsarbeidende hele yrkeskarrieren, eller bare jobber noen få år, i stor grad ender opp som minstepensjonister på linje med personer uten tidligere arbeidsinntekt. Personer som derimot arbeider deltid bare deler av yrkeskarrieren kan, på grunn av besteårsregelen, gjøre dette i dagens pensjonssystem uten at dette får negative følger for pensjonen. I det nye pensjonssystemet er det imidlertid lagt opp til at pensjonen i større grad skal reflektere arbeidsinnsats, og all arbeidsinntekt og alle inntektsår skal telle med i beregningen. Det betyr at de som er deltidsarbeidende hele yrkeskarrieren vil komme bedre ut med ny ordning, mens de som jobber deltid deler av yrkeskarrieren vil få lavere pensjon i det nye systemet, hvor alle inntektsår skal telle med. For at deltidsarbeid ikke skal få overraskende eller uønskede konsekvenser for den enkelte, er det viktig at myndighetene gir tydelig informasjon om hvilke konsekvenser deltidsarbeid har for pensjonen.

Jobb eller pensjon?

I det nye pensjonssystemet vil tidlig avgang fra arbeidslivet føre til avkorting av pensjonen. Dette skal være et insentiv til å få den enkelte arbeidstaker til å stå lengre i jobb. Dette kan imidlertid vise seg å bli en utfordring. Undersøkelsen viser at økonomiske insentiver, som til dels drastisk avkorting i pensjonen, ikke nødvendigvis gir sterk nok motivasjon for å få folk til å stå lenger i jobb. Selv om mange revurderer ønsket om å gå av tidlig når de blir klar over de økonomiske konsekvensene for den årlige pensjonen, vil likevel hver fjerde yrkesaktive gå av før fylte 67 år. Det er åpenbart at forhold utenfor arbeidslivet, som for eksempel helse og familiesituasjon, veier tungt i valget om å stå i arbeid eller gå av med pensjon. Vi så også at forhold innen arbeidslivet har stor betydning.

Seks av ti yrkesaktive har planer om å jobbe etter at de blir pensjonert. Hvordan henger dette sammen med at såpass mange ønsker å pensjonere seg så tidlig som mulig? Tilsynelatende er dette et paradoks, men kanskje kan det tolkes som et uttrykk for at folk gjerne vil beholde en tilknytning til arbeidslivet, men at de i større grad ønsker å bestemme hvor omfattende denne tilknytningen skal være. Dersom vi ønsker at folk skal stå lenger i arbeid, vil nok dette kreve en større grad av livsfasetilpasning og fleksibilitet på arbeidsplassen.

Av **Hans Petter Bergli**,
Arbeids- og velferdsdirektoratet[1]

Skal frigjøre tid på NAV-kontorene

STADIG FLERE TJENESTER PÅ NETT

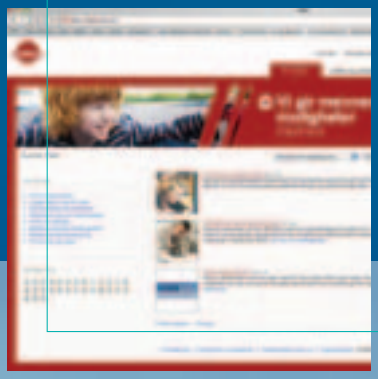
Et av de viktigste målene med NAV-reformen er å frigjøre mer tid til de brukerne som trenger veiledning og tett oppfølging for å komme i arbeid og aktivitet. Samtidig skal flere brukere kunne løse enkle oppgaver selv, og slippe å stå i kø på NAV-kontoret. NAVs førstelinje skal begynne hjemme i stua.

Målet med at brukerne skal benytte tjenestene som tilbys gjennom alternative kanaler, er å gjøre NAV-kontorenes medarbeidere mer tilgjengelige for de brukerne som trenger det mest. I Aetat og trygdeetaten har hovedtyngden av henvendelser dreid seg om enkle spørsmål som ikke forutsetter inngående kjennskap til den enkelte bruker. En målsetting for NAV er at en stor del av denne typen henvendelser kan løses uten at brukeren må oppsøke NAV-kontoret. Dette kan være gjennom selvbetjente løsninger på Internett (nav.no), eller ved å kontakte NAVs kundesenter over telefon. Slik kan brukeren møte NAV og løse enkle oppgaver hjemme fra sin egen stue, slippe reisevei og unngå å måtte stå i kø foran en skranke. Dette er hovedideen bak NAVs kanalstrategi. Å utvikle Internettløsningene øker også tilgjengeligheten til tjenestene, fordi brukeren slipper å være avhengig av åpningstider. NAV-reformen gir brukeren én dør, og nav.no åpner én portal, til et samlet tjenestetilbud.

1. Artikkelen bygger på bidrag fra Ingrid Anette Wulff, Kristin Kvanvig, Hilde Solberg Holm, Anders Aagaard Sørby, Thomas Gabriel Andersen







Fremtidens NAV-brukere vil, i større grad enn dagens brukere, være teknologisk kompetente og forvente å få flest mulig tjenester levert gjennom elektroniske kanaler. Erfaringer fra Aetat og trygdeetaten viser at brukerne forventer å få mest mulig informasjon gjennom elektroniske kanaler, og at de tar slike kanaler raskt i bruk. Brukerne har selv kontroll og eierskap til egne data, og kan løpende oppdatere og forbedre opplysningene. Alle NAVs tjenester skal også tilbys ved NAV-kontoret, slik at det alltid skal være anledning til å snakke med en saksbehandler ansikt til ansikt for de som ønsker og har behov for det.

I denne artikkelen presenteres noen av de nye arenaene der NAV vil møte sine brukere i tiden fremover. Dette er både etablerte elektroniske selvbetjeningsløsninger fra tidligere Aetat og trygdeetaten, men også nyvinninger som er underveis, eller områder der utviklingspotensialet er stort.

En million besøk på en måned

Over en million nordmenn besøkte nav.no i løpet av oktober, og det ble åpnet nærmere 32 millioner sider. I løpet av en time på lanseringsdagen 2. oktober var nesten 15.000 mennesker inne på nettsiden og så på omlag 170.000 sider. Det forventes at nav.no vil ha rundt 13 millioner brukere hvert år. Dette gjør nav.no til et av landets mest brukte nettsteder.

Bestill Europeisk helsetrygdkort

Du kan bestille Europeisk helsetrygdkort på www.nav.no, eller ved å sende en SMS til 26626:

- Skriv kort (mellomrom) fødselsnummer (11 siffer)
- Send meldingen til 26626

nav.no: Snarveien til NAV-kontoret

NAVs selvbetjente nettløsninger er samlet på nettsiden www.nav.no. Satsningen på selvbetjente nettløsninger er ikke noe nytt. Dette er forsterket satsning på arbeid som allerede var godt i gang før Arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble etablert. Nettsiden nav.no har i dag en lang rekke selvbetjente løsninger. Man kan blant annet registrere seg som arbeidssøker, bytte fastlege, beregne fremtidig pensjon, utlyse eller søke etter kandidater til ledige stillinger, sende inn meldekort eller bestille Europeisk helsetrygdkort (se fullstendig oversikt i faktaboks mot slutten av artikkelen). Helsetrygdkortet kan også bestilles via SMS.

Brukere som ikke har tilgang til PC eller Internett, kan bruke egne publikumsPCer på NAV-kontorer. Her kan man også få veiledning i bruk av de elektroniske løsningene.

Fastlegebytte og helsetrygdkort

Både Min Fastlege og bestilling av Europeisk helsetrygdkort er enkle løsninger som er blitt godt mottatt av publikum, og de har raskt tatt en stor andel av henvendelsene på sine respektive områder.

Bestilling av helsetrygdkort på Internett har vært mulig siden 2004. Rett etter lanseringen av tjenesten var andelen elektroniske bestillinger svært høy. Da tjenesten startet opp, ble det i løpet av de fire første dagene bestilt om lag 126 000 kort over Internett. Dette tilsvarer rundt 80 prosent av det totale antall bestilte kort i denne perioden. I samme periode ble det bare bestilt 3 500 kort via den automatiske tastafonbestillingen, mens om lag 30 000 kort ble bestilt via de lokale trygdekontorene. Dersom en større andel av bestillingene hadde skjedd via trygdekontorene de første dagene, ville det ført til kapasitetsproblemer. I løpet av hele 2005 ble det bestilt om lag 727 000 helsetrygdkort totalt, og det ble også mulig å bestille helsetrygdkort via SMS. De to første dagene etter lanseringen, ble det sendt inn 43 000 SMS-bestillinger.

I august 2006 skjedde om lag halvparten av bestillingene via Internett, mens litt under halvparten ble bestilt via telefon eller ved oppmøte på trygdekontoret. Andelen med SMS-bestillinger var relativt lav.

Om lag 300 000 innbyggere bytter fastlege i løpet av et år, og godt over halvparten bytter nå lege selv på nettet. Den elektroniske tjenesten ble lansert i midten av september 2005, og allerede måneden etter var andelen elektroniske bytter på nesten 50 prosent. I dag er andelen bytter via Min Fastlege på nesten 60 prosent.

Min Fastlege kan også benyttes til å slå opp fastlegens telefonnummer og adresse. Fordelen med Min Fastlege sammenlignet med fastlegetelefonen, er blant annet at man selv kan gå inn og se hvilke leger som er tilgjengelige lokalt, både i egen kommune og i kommuner i nærheten. Slik kan man velge fastlege ut fra eget kommunikasjonsmønster og kjennskap til lokale forhold.

Finner jobb og ansatte på nett

Selvbetjeningsløsningene på Internett var en svært viktig del av Aetats tjenestetilbud, og videreføres i NAV. Aetat opplevde meget god respons på de selvbetjente nettløsningene på sine Internettsider. I gjennomsnitt hadde aetat.no 100 000 ulike brukere hver virkedag.

I dag kan alle arbeidssøkere registrere seg selv på nav.no og legge inn CV og kompetanseprofil. Da denne tjenesten ble introdusert på aetat.no, representerte den et brudd i etatens tenkning om til hva som skulle være arbeidssøkers bidrag for komme i jobb og hva som var Aetats rolle. Prinsippet er størst mulig grad av egenaktivitet, hvor brukerne ansvarliggjøres og motiveres med tanke på å komme i arbeid. Ved å bruke de selvbetjente løsningene, får brukeren god mulighet til å følge med på arbeidsmarkedet, ettersom aktuelle stillinger fra stillingsbasen som matcher med jobbsøkers registrerte kompetanseprofil sendes direkte til søkers «Din side». nav.no fremstår dermed som en effektiv møteplass for arbeidssøkere og arbeidsgivere på Internett.

Bruken av aetat.no har nærmest eksplodert i løpet av det siste året. I mai 2006 var antallet stillinger som ble registrert av arbeidsgiver på aetat.no doblet i forhold til mai året før. Aktuelle arbeidssøkere får nå informasjon om de ledige stillingene gjennom å søke i stillingsbasen på nav.no, ved å ringe NAV Servicesenter eller ved å oppsøke NAV lokalt.

I september 2006 brukte hele 70 prosent av arbeidssøkerne muligheten til å registrere seg selv som arbeidssøker via nav.no, dette er en økning på 20 prosentpoeng sammenlignet med 1. kvartal 2005. Arbeidssøkere kan registrere seg åpent eller anonymt. Uavhengig av hvordan man

registrerer seg som arbeidssøker, må dette gjøres for å få tilgang til flere NAV tjenester (f.eks. søke kurs/tiltak, søke økonomiske ytelser, bli tilgjengelig for arbeidsgivere, opprette automatiske søk med varsling per e-post). Også brukere som ønsker å skifte jobb kan registrere seg som arbeidssøkere. De blir da tilgjengelig for arbeidsgivere og kan opprette automatiske søk etter ledige jobber.

Stadig flere benytter også muligheten til å sende meldekort elektronisk. Fordelen ved denne tjenesten er at:

- pengene blir raskere utbetalt
- bruker sparer porto
- bruker står friere i forhold til når kortet skal sendes

nav.no tilbyr også en tjeneste kalt «Jobbmail». Når arbeidssøker har utført et jobbsøk på nav.no kan søket lagres og det sendes en melding til bruker via e-post når det kommer inn jobber i stillingsbasen som passer til søket.

I gjennomsnitt åpner arbeidsgivere 6 000 CVer per virkedag. Arbeidsgivere kan kontakte aktuelle arbeidssøkere direkte gjennom systemets e-postkasse eller ved å kontakte NAV.

I mai 2005 ble Aetats selvbetjeningsløsninger evaluert etter ett års bruk. Undersøkelsen blant arbeidsgiverne som har brukt tjenesten viste at de hadde gjort dette fordi de hadde behov for rask tilsetting av ny medarbeider, tjenesten var gratis og det ble opplevd som en effektiv form for rekruttering. Nesten 95 prosent av de spurte oppga at de vil bruke tjenesten i fremtiden. Evalueringsundersøkelsen viser det seg at seks av ti arbeidsgivere var fornøyd med kandidatene de hadde rekruttert via aetat.no.

Høsten 2005 ble det ferdigstilt en rapport om arbeidsgivers bruk av CV-baser ved rekruttering via Internett på vegne av Nordisk Ministerråd. En av konklusjonene i undersøkelsen var at CV-basene til de offentlige arbeidsformidlingene i

størst grad blir brukt når arbeidsgiver har behov for å ansette arbeidskraft raskt.

Pensjonsreformens nyskapende nettløsninger

Pensjonsprogrammet i NAV arbeider med å legge til rette for gjennomføring av pensjonsreformen. Som en del av dette utvikles det selvbetjeningsløsninger på pensjonsområdet, og i 2008 vil de første brukerne kunne ta kontakt med NAV via moderne selvbetjeningsløsninger over Internett. IT-løsningene som utvikles baserer seg på dagens pensjonsregelverk, men skal understøtte de fremtidige arbeidsprosessene i NAV. I tillegg skal det nye regelverket for pensjoner implementeres når dette er klart. På den måten skal NAV kunne tilby Internett som alternativ til dagens service ved NAV lokalt eller ved telefontjenesten NAV Kundesenter.

Selvbetjeningsløsningene som utvikles av pensjonsprogrammet skal understøtte de mål og strategier som er angitt i «eNorge 2009», planen for bruk av informasjonsteknologi i offentlig sektor. I tillegg forutsetter NAVs kanalstrategi en offensiv utvikling av elektroniske kanaler, særlig for å legge til rette for selvbetjening og egeninnsats via Internett. Det er et mål for NAV å flytte mest mulig av medarbeidernes tid og ressursbruk fra enkle registrerings- og opplysningstjenester og enkelt regelverksarbeid, over til oppgaver knyttet til veiledning og oppfølging av brukere som har spesielt behov for dette. I årene framover vil en få en stor økning i antallet eldre i befolkningen. For NAV betyr dette at antall brukere på pensjonsområdet øker kraftig. Selvbetjeningsløsninger vil kunne bidra til en kostnadseffektiv forvaltning av pensjonene.

Vedtak over stuebordet

I fremtiden vil Ola og Kari Nordmann kunne få et umiddelbart svar på krav om alderspensjon ved elektronisk innsending via selvbetjeningsløsningen. Pensjonsprogrammet legger nemlig til rette for



Innbyggerportalen Min Side

MinSide er en del av eNorge 2009-planen og er et offentlig servicekontor på Internett. MinSide gir brukeren:

- En felles inngang til elektroniske tjenester fra det offentlige
- Mulighet for enkel dialog med det offentlige
- Oversikt over informasjon som er registrert om deg i ulike offentlige registre

Innbyggerportalen skal bidra til en enklere hverdag for folk flest gjennom å gjøre offentlige tjenester mer tilgjengelige. Gjennom MinSide får alle innbyggere en egen skreddersydd side. Informasjonen er tematisk strukturert, og tjenestene er samlet og sortert ut fra innbyggernes behov. Som bruker vil man lett kunne finne frem til de tjenestene man trenger uten forkunnskaper om hvilken offentlig etat som har ansvaret for tjenesten.

at brukerne skal kunne sitte hjemme ved egen PC og fremsette krav om alderspensjon og andre pensjonsytelser når som helst på døgnet uten personlig oppmøte på NAV-kontoret. På den måten kan brukeren få et umiddelbart vedtak, informasjon om første utbetalingsdato, beløpet som pensjonen utgjør, samt informasjon om rettigheter og plikter.

De elektroniske blankettene som vil være tilgjengelige via selvbetjeningsløsningen vil ligne de papirbaserte blankettene vi har i dag. I tillegg vil de ha en oppbygning med ledetekster, hjelpetekster og bekreftelser som gir brukeren veiledning i hvordan en fremsetter kravet. På den måten tilbys brukeren en enklere måte å fremme krav, samtidig som etaten sikrer økt kvalitet og en raskere og enklere saksbehandling.

Hensikten med gode selvbetjeningsløsninger innenfor pensjonsområdet er først og fremst å ha lett tilgjengelige og lett forståelige svar på de spørsmål brukerne har. Selvbetjeningsløsningen skal gi brukerene bedre, enklere og raskere tilgang til relevant informasjon om regelverket og de opplysningene etaten har om dem og deres sak.

Oversikt over fremtidig personlig økonomi

Pensjonsprogrammet utvikler en avansert pensjonskalkulator som inngår som en sentral del av selvbetjeningsløsningen. Pensjonskalkulatoren vil gi den enkelte oversikt over opptjente pensjonsrettigheter. Pensjonering er en viktig beslutning for den enkelte, og har stor betydning for økonomi og livskvalitet. Den enkelte vil gjennom pensjonskalkulatoren ha mulighet til å se konsekvenser av ulike valg for sin framtidige pensjon. Brukerne skal kunne få en bedre forståelse av sin framtidige økonomiske situasjon ved å selv kunne se konsekvenser av ulike valg for fremtidig inntekt, pensjoneringstidspunkt, pensjoneringsgrad og antatt inntekt etter pensjonering. Framtidens regelverk vil kunne gi større mulighet for å kombinere pensjon med arbeid, og da er dette simuleringsverktøyet en viktig hjelp for den enkelte.

Pensjonskalkulatoren vil gi brukeren en fullstendig beregning og oversikt over pensjon fra folketrygden og AFP. I tillegg gis det mulighet for å inkludere informasjon om privat og offentlig tjenestepensjon, samt eventuell forventet fremtidig inntekt. På den måten vil brukerne få et helhetlig svar på hva den økonomiske situasjonen som pensjonist vil bli.

Tjenesten er en nyutvikling og videreutvikling av dagens pensjonskalkulator og serviceberegning for antatt framtidig pensjon og AFP. Saksbehandlere i NAV benytter i dag denne type funksjonalitet i brukerdialogen, og den nye løsningen tilrettelegges for bruk på NAV-kontor i tillegg til tjenesten på nav.no.

Flere kanaler for dialog med NAV

Pensjonsprogrammet legger opp til å ta i bruk flere kanaler enn Internett for kommunikasjon med brukeren. Det legges blant annet opp til at brukeren skal kunne varsles via forskjellige kanaler når det kommer vedtak i deres sak. Varsling kan gjøres via en eller flere av tre tilgjengelige kanaler som erstatning for vanlig post:

- E-post
- SMS
- Melding til Min Side

Varselet vil inneholde informasjon om at et vedtak er fattet, hvor og hvordan bruker kan se vedtaket, samt en frist for når dette senest må skje. Underretning om vedtaket anses ikke å ha kommet frem før bruker har skaffet seg tilgang til selve vedtaket. Ettersom det ikke er mulig å spore om en e-post eller SMS er lest, kan en kun sende varsler om at det er fattet et vedtak via disse kanalene. Selve vedtaket må aktivt hentes fra selvbetjeningsløsningen.

Stort potensial innen helseområdet

NAV forvalter om lag 25 milliarder kroner gjennom stønad til helsetjenester. Innen dette området er det et stort potensial for å effektivisere og forenkle tjenestene gjennom elektroniske løsninger.

Dette er stønader som for en stor del utbetales til behandlere og tjenesteytere som fremmer krav om refusjon på vegne av pasienten. Det betyr at pasienten for eksempel kan gå til fysioterapeuten uten å betale mer enn en viss andel av hva behandlingen totalt koster. Fysioterapeuten sender så en samleregning til NAV, som kontrollerer og utbetaler pengene til fysioterapeuten. Dette foregår nå i stadig større grad elektronisk.

Denne ordningen er innført for apotek, leger, fysioterapeuter, psykologer, kiropraktorer, poliklinikker, laboratorier og røntgeninstitutter, samt noen andre områder. Dette gjør at befolkningen slipper å legge ut for det behandlingen koster, og man slipper å bruke tid og krefter på å få beløpet refundert fra det lokale NAV-kontoret. NAV-kontoret kan, på sin side, konsentrere seg om de brukerne som har behov for veiledning og oppfølging.

Det gjenstår imidlertid fortsatt noen ordninger som brukerne og NAV-kontorene bruker mye tid på. I dag er langt over halvparten av publikumshenvendelsene på et NAV-trygd kontor (tidligere trygdekontoret) innenfor helsetjenesteområdet. Dersom det blir utviklet nye IT-løsninger på flere områder, kan NAV-kontorene få frigjort tid til veiledning og oppfølging for å få flere i arbeid og aktivitet.

Egenandeler

En ordning med stort potensial for effektivisering er egenandeler. For å skjerme storbrukere av helsetjenester, har Stortinget innført tak på hvor mye den enkelte skal betale i egenandel hvert år. Når en bruker når et visst beløp i egenandeler, utstedes et frikort. I 2005 ble det utstedt om lag en million frikort. Mange brukere velger å oppsøke NAV-kontoret for å levere egenandelskortet og få utstedt frikort. Dette er ressurskrevende både for brukeren og NAV.

Med nye IT-løsninger er det mulig å forenkle hverdagen for brukerne (og NAV-kontorene) betydelig. Med elektronisk innsamling av informasjon om betalte egenandeler, kan brukeren får utstedt frikort uten å måtte oppsøke NAV-kontoret.

Pasientreiser

NAV refunderer også brukernes utgifter til pasientreiser. Dette er en tjeneste NAV utfører for de regionale helseforetakene, som har finansieringsansvaret på dette området. Også når det gjelder pasienttransport, er det inngått avtaler med blant annet drosjeselskaper og flyselskaper, slik at pasienten slipper å legge ut mer enn en egenandel. På dette området er det imidlertid vanligere at pasienten legger ut selv for så å få beløpet refundert, for eksempel hvis man har benyttet offentlig kommunikasjon. De regionale helseforetakene er i ferd med å tilrettelegge for elektronisk rekvirering av pasienttransport.

Dersom en større del av helserefusjonsområdet automatiseres, vil brukernes behov for å oppsøke et offentlig kontor i forbindelse med refusjon av helsetjenester, bli stadig mindre. Det økonomiske oppgjøret blir en sak mellom behandleren og det offentlige, som også har oversikt over hvilke egenandeler brukeren har betalt.

NAV på telefon

Foreløpige beregninger viser at det vil komme om lag 14,5 millioner telefonsamtaler i året til Arbeids- og velferdsetaten. Den langsiktige målsettingen er at størstedelen av disse samtalene skal styres inn til NAV Kundesenter. Dette skal skje gradvis, i takt med oppbyggingen av NAV-kontorene. I tillegg til de elektroniske og nettbaserte tjenestene, er kundesentrene en viktig del av NAVs kanalstrategi. I dag består NAV Kundesenter av fem kundesentrene fra den tidligere trygdeetaten i henholdsvis Hedmark, Nordland, Hordaland og Rogaland samt Aetats Servicesenter som også ligger i Nordland.

NAVs kundesentre skal ta i mot både telefoner og e-post fra brukere. Flertallet av henvendelsene til kundesenteret skal bli besvart, behandlet og avsluttet i kundesenteret. Erfaringer fra dagens kundesentre i NAV viser at ca 80 prosent av samtalene avsluttes i kundesenteret. Kundebehandlere i NAVs kundesentre har fagkompetanse, og skal beherske et bredt spekter av de tjenestene NAV-kontoret kan tilby.

Brukeren skal kunne få en status for sin sak når de ringer kundesenteret, og få svar på spørsmål om NAVs ytelser. Kundebehandlerne får en krevende oppgave med å svare på spørsmål knyttet til hele etatens tjenestespekter. I tillegg skal brukeren få veiledning om nettbaserte selvbetjeningsløsninger. Erfaringer fra Aetats kundesenter viser at utviklingen av nettjenester reduserer behovet for generell informasjon og veiledning, mens behovet for brukerstøtte øker.

Kundesentrene kategoriserer alle henvendelser etter type. Denne statistikken viser at mer enn halvparten av henvendelsene dreier seg om:

- Sykepenger, virkemidler og kjøp av helsetjenester (20 prosent)
- Helsetjenester (10 prosent)
- Rehabiliteringspenger (12 prosent)
- Uførepensjon (11 prosent)

Den resterende halvparten av samtalene fordeler seg over hele NAVs tjenestespekter.

Fortsatt behov for hjernekraft og menneskekjennere

Brukeren kan fortsatt velge å møte frem på NAV-kontoret og snakke med en veileder ansikt til ansikt – på samme måte som før. Med selvbetjeningsløsningene og kundesentrene har imidlertid brukeren i mange tilfelle et fullgodt alternativ, og kan selv velge hvilken måte han/hun ønsker å kommunisere med etaten. Selvbetjeningsløsningene vil derfor bidra til å forenkle brukerens hverdag, samtidig som etaten sparer tid og ressurser. Etaten får på sin side bedre tid til veiledning, informasjon og tettere oppfølging av brukeren. Dette er i tråd med at etaten ønsker tettere dialog med enkelte grupper, for å nå målene om å få flere inn i arbeidslivet, at folk skal stå lengre i arbeid og at det skal tilrettelegges for aktivitet. Ved innføring av selvbetjeningsløsninger er det også forventet at mange av etatens brukere vil foretrekke å motta all informasjon fra etaten elektronisk.



Selvbetjente nettløsninger for befolkningen på nav.no:

MinFastlege

Elektronisk tjeneste som gir muligheter for å:

- Finne ut hvilken fastlege en har pr i dag
- Bytte fastlege
- Melde seg inn eller ut av Fastlegeordningen
- Finne fastlegen til egne barn under 16 år som bor på samme adresse
- Bytte fastlege for barna

54 255 besøkende i mai 2006.

Helsetrygdkort (nett og SMS)

Bestilling av Helsetrygdekortet på nett som viser at du har rett til å få dekket utgifter til nødvendig medisinsk behandling på lik linje med oppholdslandets borgere, når du oppholder deg midlertidig i et annet EØS-land eller Sveits. Tjenesten tilbyr også bestilling av kort til ektefelle og barn under 25 år med samme adresse i folkeregisteret.

17 500 besøkende på nett i mai 2006.

Pensjonskalkulator

Pensjonskalkulatoren beregner den antatte framtidige alderspensjon etter dagens regler basert på de opplysningene som registreres inn i kalkulatoren på nettsiden.

Serviceberegning av pensjon

En serviceberegning er en beregning av hva en kan forvente å få i framtidig alderspensjon fra folketrygden etter dagens regler. Resultat av utregningen sendes til folkeregistrert adresse innen to uker og er basert på de faktiske opplysninger som finnes om personen i fagsystemene.

4209 besøkende i mai 2006.

Bidragsveileder

Bidragsveilederen er et hjelpemiddel for å beregne hva en offentlig fastsetting vil gi i bidrag. Ut fra opplysninger som brukeren selv oppgir om partene i saken, beregnes størrelsen på barnebidraget.

13 220 besøkende i mai 2006.

Fødselspengekalkulator

Fødselspengekalkulatoren er et hjelpemiddel for foreldre som skal planlegge sin fødselspermisjon. Her kan mor og far få en veiledende beregning om hva de kan forvente å få utbetalt i fødselspenger, og i hvor mange dager.

Stillingsbasen

Stor og komplett oversikt over ledige stillinger i Norge og utlandet, og en av de mest brukte nettjenestene på nav.no. Basen består av stillinger som er utlyst i media, som registreres av arbeidsgiver på nav.no eller meldes direkte til NAV lokalt.

I september var det tilgang på over 27 000 nye ledige stillinger på aetat.no.

Selvregistrering for arbeidssøkere:

Ved å registrere CV-en sin på nav.no blir arbeidssøkere tilgjengelig for arbeidsgivere som leter etter denne registrerte kompetansen. Bruker får tilgang til egen nettside, «Din side». Der kan bruker:

- søke etter ledige stillinger
- lagre stillingsannonser
- oppdatere CV
- motta henvendelser fra arbeidsgiver
- motta informasjon fra NAV

I september 2006 benyttet 70 prosent av arbeidssøkerne seg av muligheten til å registrere seg selv via Internett.

Sende meldekort

Registrerte arbeidssøkere kan sende meldekort elektronisk. Dette er en egenerklæring om aktivitet i meldeperioden, dvs. hva arbeidssøker har foretatt seg de siste 14 dagene, og er en bekreftelse på at vedkommende fortsatt er arbeidssøker. For å få utbetalt blant annet dagpenger må det sendes meldekort.

54 prosent av brukerne benyttet seg av elektronisk meldekort i september i år.

Jobbmail

Dette er et forhåndsdefinert søk som bruker oppretter, hvor en får en varsling med lenke til søkeresultatet på e-post når det er nye stillinger som matcher søket. Når bruker klikker på lenken kommer en rett til søkeresultatet.

I september 2006 hadde brukere forhåndsdefinert oppunder 840 000 søk.

Veiledningsverktøy og tester

Brukere som har behov for hjelp til å velge utdanning og yrke kan ta i bruk NAVs tre programmer på nav.no.

Selvbetjente nettløsninger for arbeidsgivere på nav.no

Aa-melding

Gjør elektronisk innrapportering mulig for de arbeidsgivere som ikke har elektroniske lønnssystemer som sender filbasert informasjon direkte til Arbeidsgiver- arbeidstakerregisteret.
- 22 507 besøkende i mai 2006

Sykefravær i bedrift

Bedrifter som har inngått IA-avtale kan få sykefraværsstatistikk for sin egen bedrift samt muligheter for å sammenligne seg med bransjen, fylket og resten av landet.

Selvregistrering for arbeidsgivere:

Når arbeidsgiver registrerer seg som nettbruker hos NAV får de tilgang til egen nettside «Din side» og følgende tjenester:

- Utlyse ledig stilling
  Arbeidsgivere kan selv registrere stillingsannonser. I august 2006 var 21 prosent av stillingene på aetat.no selvregistret av arbeidsgiver.
- Søke etter kandidater
  Gir tilgang til NAVs CV-base slik at arbeidsgiver selv kan finne nye medarbeidere med riktig kompetanse.

Vikarnett

NAV oppretter og vedlikeholder en egen vikarbase, VikarNett. Arbeidsgiver gis tilgang til systemet og søker selv fram og kontakter aktuelle vikarer. I 2003 ble 33 00 vakter dekket ved bruk av systemet. I 2005 var dette økt til over 40 000 vakter.

Av **Anders Thorgersen** og **Marit Thoresen**,
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Brukerundersøkelser i NAV

ET VIKTIG REDSKAP

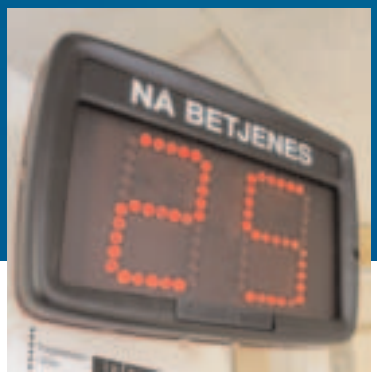
Et av målene med NAV-reformen er å gi brukerne gode tjenester som er tilpasset den enkeltes behov. Regelmessige bruker-undersøkelser skal vise om Arbeids-og velferdsetaten lykkes.

NAV reformen 2006–2009

Reformen skal utvikles og gjennomføres over flere år. Det er en forutsetning at etaten følger systematisk med på erfaringene som høstes for å sikre at kvaliteten på tjenestetilbudet blir styrket. NAV skal bidra til å få flere i arbeid og færre på passive ytelser, gjøre tjenestene enklere og mer tilpasset brukernes behov, samt oppnå en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Hvordan vet vi at vi får dette til?

Tett oppfølging av kvaliteten i tjenestene

NAV vil benytte seg av mange metoder for å overvåke kvaliteten i tjenestene. Vi følger opp saksbehandlingstid, utviklingen i bruken av de ulike ytelsene og tjenestene som sådan, ved hjelp av data fra etatens omfattende registre. Vi skal også gjennomføre kvalitetsundersøkelser knyttet til saksbehandlings-kvalitet og vedtakskvalitet – vi vil blant annet se på om rutiner, prosedyrer, forvaltningsloven og krav til dokumentasjon følges opp. Vi vil undersøke om vedtakene som fattes er korrekte og om skjønnsutøvelsen blir praktisert innenfor de rammer som er gitt. I tillegg til dette kommer brukerunder-søkelser.







Å ta pulsen på brukererfaringene

I denne artikkelen skal vi gå nærmere inn på hvilke muligheter brukerundersøkelsene gir til å følge kvaliteten på etatens brukerservice. Vi vil også diskutere viktige ufordringer slike brukerundersøkelser byr på. En hensiktsmessig bruk av brukerundersøkelser forutsetter en diskusjon om hvilke utfordringer man bør ta hensyn til når nye og gamle temaer skal inkluderes i framtidige undersøkelser. Kunnskap om brukerundersøkelsens begrensninger er også viktig å ta med i betraktningene rundt slike undersøkelser som verktøy for kvalitetsoppfølging. Til slutt i artikkelen vil vi presentere resultater fra den første felles brukerundersøkelsen som ble gjennomført av trygdeetaten og Aetat i forkant av opprettelsen av NAV.

Kort om brukerundersøkelser

På 1980-tallet endret synet på offentlig sektor seg i retning av større brukerorientering av offentlig tjenesteyting og kvalitetsorientering av offentlig forvaltning (Rolland m. fl. 2004). På bakgrunn av

dette har de fleste offentlige tjenesteytere jevnlig gjennomført brukerundersøkelser de siste årene, også tidligere Aetat og trygdeetat. Gjennom disse undersøkelsene har brukerne kunnet gi tilbakemelinger om sine erfaringer i møtet med arbeids- og trygdekontorene. Tilbakemeldingene er blitt benyttet i styringen av de to etatene, for eksempel gjennom økt fokus på områder med dårlige resultater. Både i Aetat og Trygdeetaten har det i tillegg vært tradisjon for å innhente brukernes synspunkter og ønsker gjennom sentrale og lokale brukerutvalg. Det siste muliggjør en større grad av dialog med brukerne enn brukerundersøkelsene, som blitt gjennomført ved hjelp av spørreskjemaer.

Tidsserier som viktig premiss for sikre tilbakemeldinger

Flere har stilt seg spørrende til hvorvidt brukerundersøkelser er en god metode for å måle tjenestekvalitet, ettersom tidligere undersøkelser viser at de fleste brukerne (70–80 prosent) i mange tilfeller svarer positivt når de blir spurt om kvaliteten på tjenestene de benytter seg av. Mange mener at et gjennomgående trekk ved brukerundersøkelser, er at kvantitative undersøkelser har en tendens til å underestimere folks misnøye. Rolland (2004) mener at «brukerundersøkelser som metode forutsetter at det blir etablert tidsserier, slik at det blir mulig å måle endring (fremgang og tilbakegang)». En slik metode vil gjøre det absolutte nivået (for eksempel prosentandel som er fornøyd med service) mindre viktig. SINTEF konkluderer i en utredningsrapport med at brukerundersøkelser vil være et nyttig verktøy for utvikling av NAVs tjenester. Rapporten hevder videre at systematisk måling av brukernes tilfredshet, holdninger, behov og erfaringer er spesielt viktig når det gjelder videre kvalitetsutvikling av tjenestetilbudet ved de lokale arbeids- og velferdskontorene. Eventuelle indikatorer bør være felles for alle kontorer, og målingene bør foretas regelmessig over en lengre tidsperiode slik at en får sammenligningsdata både over tid og mellom kontorer (Spjelkavik, Andersen et al. 2006).

For å fange opp kvalitetsutviklingen i brukererfaringene, må man gjennomføre såkalte tidsserieundersøkelser. Det betyr at vi utvikler et skjema som både har en del faste spørsmål, og en fleksibel del som bestemmes underveis i reformperioden. De faste spørsmålene gir oss grunnlag for å følge utviklingen av kvaliteten i tjenesteservicen, mens den variable delen gir et øyeblikksbilde av kvaliteten på enkelte deler av tjenestene.

En strategi for brukerundersøkelser i Arbeids- og velferdsetaten bør derfor utformes slik at utvalget er stort nok til at man kan foreta de sammenligninger man ønsker mellom grupper/enheter (for eksempel basert på geografi), i tillegg til at den bør gjennomføres regelmessig for å måle utviklingen over tid. Data fra undersøkelsene skal inngå som en del av Arbeids- og velferdsetatens styringsmodell fra og med 2007.

Spesielle utfordringer for offentlig sektor

Bruk av brukerundersøkelser i offentlig forvaltning reiser en rekke prinsipielle spørsmål. Dette diskuteres blant annet i fagtidsskriftene, ettersom kundeundersøkelser opprinnelig er utviklet for bruk i kommersiell sektor. Der hvor offentlig tjenesteyter har monopol på tjenesten, blir kontrasten stor i forhold til kommersiell sektor, hvor kunden står fritt til å velge leverandør. Dette vises også i klageadferden hos bruker (Tronvoll, 2004). Kundens lojalitet er ikke relevant for offentlig sektor, snarere tvert imot. Det vil for eksempel være et mål for NAV å ha tilfredse arbeidssøkere, men hovedmålsettingen er at de kommer i jobb. I tillegg til monopolsituasjonen må offentlige tjenester balansere mellom to viktige funksjoner, nemlig å utøve god forvaltning både gjennom service og kontrollaktivitet.

Etaten har ansvar for et bredt spekter av oppgaver

Det er en utfordring at tjenestetilbudet inneholder elementer av krav eller kontroll, for eksempel kravet om aktivitet blant arbeidssøkere med dagpengerettigheter. En tjeneste som preges av kontroll vil oppleves som mindre tilfredsstillende enn tjenester som kun er på tilbudssiden. Høy brukertilfredshet for tjenester som preges av stor grad av kontroll kan derfor være lite tillitsvekkende sett ut i fra et forvaltningsperspektiv. Et generelt inntrykk fra tidligere studier er at offentlige tjenester som fordeler goder har høyest brukertilfredshet, mens etater som forvalter og regulerer folks handlefrihet har lavest tilfredshet. Mange har undret seg over at brukere av for eksempel tannlegetjenester er mer fornøyd enn brukere av trygdekontor, Aetat og sosialkontor (TNS Gallup, 2003), tatt i betraktning at de tre kontorene tross alt bidrar til livsoppholdsytelser for deler av befolkningen. Men når man husker på at elementet av krav og kontroll også inngår i tjenestene og forvaltningen i de tre etatene, er dette egentlig ikke så overraskende.

Hva måler brukerundersøkelser?

Hvorvidt brukerundersøkelser måler kvalitetene ved tjenesten eller brukerens tilfredshet med tjenesten er en metodediskusjon (Lian og Wilsgaard 2005, Rolland 2003). Det kan også være uklart hva som ligger bak informantenes vurderinger av tjenestetilbudet. Svarene kan være preget av egenskaper hos informanten – kunnskape, brukerfrekvens, interesser, livssituasjon, verdier, osv (Hovden 2004). Svarene vil også være preget av hvilke brukergrupper som er spurt, for eksempel hvorvidt utvalget også rommer brukere som har søkt en ytelse og fått avslag.

Det er viktig å rette oppmerksomheten mot områder brukerne kan vurdere fullt og helt, ut fra sin egen brukerrolle. Brukernes opplevelser og konkrete brukererfaringer i møtet med forvaltningen bør vektlegges i større grad generelle tilfredshetsmål. Det er også en utfordring å formulere spørsmål på en slik måte at brukerne relaterer svarene til egne brukererfaringer og ikke til befolkningens generelle bilde av organisasjonen. Publikums generelle oppfatning kan for eksempel være mer preget av mediaomtale enn av kvaliteten på tjenestetilbudet.

«Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids- og velferdsforvaltning skal utformes. Å sette brukernes behov i sentrum betyr for Regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsyres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretakelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting. Å tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud». (St. prp nr. 46 2004–2005, side 55)

Hva er brukerne opptatt av?

Regjeringens handlingsplan for modernisering framhever at fornøyde brukere av offentlige tjenester særlig legger vekt på fem dimensjoner (referert i Finne og Forseth, 2006):

- Tidsbruk: Jeg var fornøyd med saksbehandlingstiden og ventetiden
- Kompetanse: De ansatte var kunnskapsrike
- Det lille ekstra: De ansatte var vennlige og villig til å yte det lille ekstra
- Rettferdighet: Jeg ble behandlet rettferdig
- Resultat: Jeg fikk det jeg trengte

Vi kan anta at mange av disse områdene også vil være viktige for brukere av Arbeids- og velferdsetaten. Flere av de samme temaene er også vektlagt i St.prp. nr. 46 (2004–2005), som omhandler ny arbeids- og velferdsforvaltning (se boks).

På bakgrunn av disse punktene konsentrerte man brukerundersøkelsen som ble gjennomført våren 2006 blant brukere av både Aetat og Trygdeetaten rundt brukernes opplevelse av service, tilgjengelighet, kommunikasjon, tillit og medvirkning. Brukerne er de eneste datakildene som kan belyse disse sidene ved tjenestene og servicen i NAV. Det ble formulert 30 spørsmål i en såkalt «nullpunktundersøkelse», som skulle belyse brukernes erfaringer knyttet til disse områdene.

Erfaringer fra nullpunktundersøkelsen

Hvorfor nullpunktundersøkelse?

Samarbeidet om brukerundersøkelser mellom Aetat og trygdeetat startet allerede i begynnelsen av 2006. Planen var å få prøvd ut et felles oppsett gjennom å ta med en del spørsmål rundt noen av utfordringene etatene vil møte i reformperioden. En måling av brukererfaringer fra tiden før sammenslåingen, gir også større mulighet for å kunne vurdere endringer og effekter ved de tjenestene som tilbys ved både gamle og nye enheter, og legger til rette for gode analyser av NAVs tjenester.

Hvem ble spurt?

Nullpunktundersøkelsen ble gjennomført i form av telefonintervju blant brukere som var oppført i Aetats og trygdeetatens administrative registre ved utgangen av april 2006.

Det er viktig å tolke resultatene i lys av hvem som har svart på spørsmålene. Dette gjelder både med hensyn til hvem som ikke ønsket å svare (frafall), hva som kjennetegner de som har svart, og i hvilken grad den enkelte har tilstrekkelig kunnskap til å besvare spørsmålene. De fleste personbrukerne er representert i undersøkelsene. Unntaket er døve (på grunn av intervjufor-

men), psykisk utviklingshemmede og personer under 16 år.

Når det gjelder frafall, er det små avvik mellom populasjon og utvalg med hensyn til alder, kjønn og andre bakgrunnskjennetegn. Dette skyldes delvis kvoteringen (jfr. faktaboks). Vi kjenner imidlertid ikke til andre relevante kjennetegn, som for eksempel motivasjonen for å benytte de to etatens tjenester eller livssituasjonen for øvrig. Det er svært sannsynlig at det ikke er tilfeldig hvilke brukere som setter av tid til å besvare oppringningen fra TNS Gallup. Dette vil i neste omgang påvirke svarene, enten i positiv eller negativ retning. Mulige skjevheter i svarene vil imidlertid gjelde alle former for undersøkelser der ikke alle svarer, uavhengig av metoden for datainnsamlingen.

Bruker skal vurdere sine erfaringer

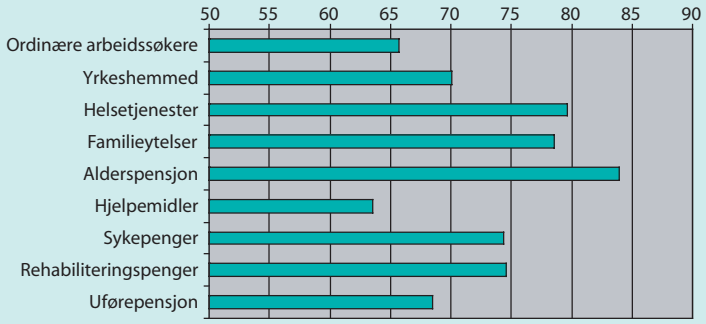
I et flertall av spørsmålene/utsagnene i nullpunktundersøkelsen blir informantene bedt om å vurdere hvor fornøyd/misfornøyd eller hvor enig/uenig de var på en skala fra 1 til 6, der 1 betyr svært misfornøyd/uenig og 6 betyr svært fornøyd/enig. Vi velger her å kategorisere alle brukere som har krysset av for 4, 5 eller 6 som «tilfredse»/«positive» for det enkelte spørsmål.

Stor variasjon i erfaringer

Resultatene fra nullpunktundersøkelsen viser at brukertilfredsheten varierer mellom ulike brukergrupper. Figur 1 viser at tjenester/ytelser der saksbehandler i liten grad må benytte skjønn hadde høy andel tilfredse brukere. Om lag 80 prosent av brukerne som mottar helsetjenester (slik som refusjon av utgifter til medisiner og legebesøk) eller familieytelser (slik som barnetrygd) oppga at de var fornøyd med trygdeetatens service. Opp mot 85 prosent av de som mottar alderspensjon svarte det samme. Ordinære arbeidssøkere, brukere som søker hjelpemidler og utførepensjonister var i minst grad fornøyd med servicen de hadde fått i møtet med trygdeetaten eller Aetat (under 70 prosent).

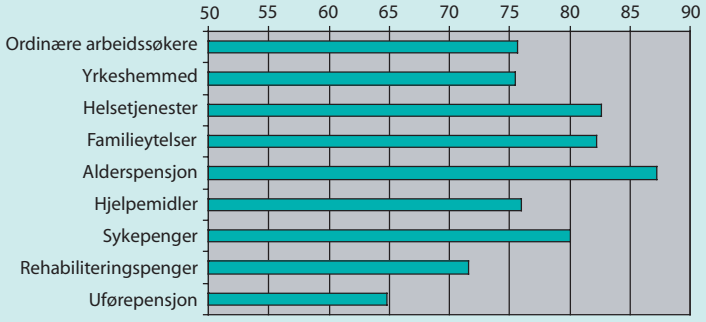
Figur 1

«Hvor fornøyd/misfornøyd er du med den service du har fått hos Aetat/trygdeetat helhetlig sett?» Prosentandel som svarer 4–6 på en skala fra 1–6, der 1 betyr svært misfornøyd og 6 svært fornøyd. Etter brukergrupper i Aetat (N=7084) og trygdeetaten (N=1952).



Figur 2

«Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til Aetat/ trygdeetat». Prosentandel som svarer 4–6 på en skala fra 1–6, der 1 er svært uenig og 6 svært enig. Etter brukergrupper i Aetat (N=7073) og trygdeetat (N=1901).



Resultatene bekrefter også det vi var inne på innledningsvis; Tjenester som inneholder elementer av krav eller kontroll, for eksempel kravet om aktivitet blant arbeidssøkere med dagpengerettigheter, har vanskeligere for å oppnå tilfredshet hos brukerne enn tjenester som kun er på 'tilbudssiden', der søknaden blir innvilget når gitte kriterier er oppfylt. Kontantstøtte er et eksempel på sistnevnte. Den innvilges dersom man har barn mellom 1 og 3 år uten barnehageplass. Et annet eksempel er alderspensjon.

Egne forventninger preger vurderingen av service

Det er store forventninger til NAVs løsninger når det gjelder å gjøre hverdagen enklere for brukerne, spesielt blant dem som tidligere har vært brukere av både Aetat, trygdetat og sosialtjenesten. Det er lagt vekt på at kontakten med arbeids- og velferdsordningene blir mye enklere når brukeren nå kan «gå inn én dør». Dersom disse forventningene ikke innfris, vil brukertilfredsheten med stor sannsynlighet gå ned sammenlignet med nivået vi ser i figur 1. Ikke fordi tilbudet objektivt sett er dårligere, men fordi forventningene ikke er innfridd. I litteraturen beskrives brukertilfredshet som forholdet mellom brukernes erfaring av tjenestene og brukernes forventninger til tjenestene (Andreassen og Lunde 2001).

Som vi har vært inne på tidligere, kan brukernes vurderinger av tjenestetilbudet eller servicen også påvirkes av befolkningens generelle bilde av organisasjonen. I en periode rundt år 2000 var Aetat utsatt for spesielt negativ mediaomtale. Formidlingsarbeidet ble gjenstand for eksterne analyser (Torp, Edvardsen og Kittelsen, 2000). I samme periode gikk brukertilfredsheten markant ned. På den en side kan dette skyldes at etatens service til brukerne i denne perioden ble redusert på grunn av generell uro i organisasjonen, men på den annen side er det også grunn til å tro at brukernes vurdering av Aetat var preget av det mediaskapte bildet av etaten.

Ut fra erfaringer og analyser av foreliggende brukerundersøkelser fra trygdeetaten og Aetat, må NAV definere hva som er et «akseptabelt» eller et «godt» resultat. Nivået kan være ulikt for ulike brukergrupper. Det viktige er imidlertid ikke det absolutte nivået, men endringer i forhold til det fastsatte målet.

Kommunikasjon

Personlige egenskaper hos saksbehandler setter preg på tjenesteproduksjonen, ikke minst innenfor området kommunikasjon. I kommunikasjon med brukeren bør respekt og likeverdig behandling stå sentralt. Tidligere brukerundersøkelser viser at vurdering av service totalt sett har en sterk sammenheng med om brukeren opplever å bli møtt med respekt. Man kan ikke yte god service uten å samtidig vise respekt for brukeren. For noen år siden ble det gjort en undersøkelse der brukerne selv ble bedt om å beskrive hva de definerte som «god service» i Aetat (Thoresen, 2003). Uavhengig av bosted og andre bakgrunnskjennetegn svarte de fleste at «hyggelige og imøtekommende» saksbehandlere var viktig. Videre ble brukerne bedt om å definere hva de legger i å «bli møtt med respekt». I svarene brukte de ord som personlig oppfølging, forståelse for min situasjon, imøtekommenhet, bli sett og hørt, bli møtt som individ, bli tatt på alvor, bli trodd og ikke mistenkeliggjort, få informasjon og råd, ærlighet, høflighet, gjensidighet, få svar på spørsmål og sist, men ikke minst, tid. En lignende undersøkelse ble også gjennomført i trygdeetaten. Resultatene viser at erfaringene fra selve møtet ble opplevd som viktigere enn for eksempel rask saksbehandling (Thorgersen, 2003).

Figur 2 viser at godt over 80 prosent av alderspensjonistene og brukere som mottar helsetjenester eller familieytelser oppga at de var blitt møtt med respekt i de to etatene. Sammenlignet med tidligere år ar det også en relativt høy andel av Aetats brukere og andre brukergrupper i trygdeetaten (rehabiliteringspenger, sykepenger, hjelpemidler) som opplevde at de ble møtt med respekt. Unntaket var mottakere av uførepensjon, der kun 65 prosent sa seg enig i dette utsagnet. Vurderingen av å bli møtt med respekt er mindre preget av hvilken brukergruppe man tilfører enn tilfellet er for vurderingen av det generelle servicenivået.

Begge etater har de siste årene hatt en positiv utvikling når det gjelder brukernes opplevelse av å bli møtt med respekt. En viktig årsak har vært et sterkt fokus på dette innenfor de to etatene. Den nye Arbeids- og velferdsetaten prioriterer også dette området høyt. På grunn av etatens sammensatte ansvar i tjenesteutøvelsen for forvaltning, kontroll og service, kan man ikke forvente at 100 prosent av etatens brukere er godt fornøyd med servicen. Det er derimot ikke urealistisk at flere brukere enn i dag skal oppleve å bli møtt med respekt i den nye Arbeids- og velferdsetaten. At organisasjonen i størst mulig grad gjennomsyres av respekt for brukerne, kan oppnås gjennom målrettet opplæring.

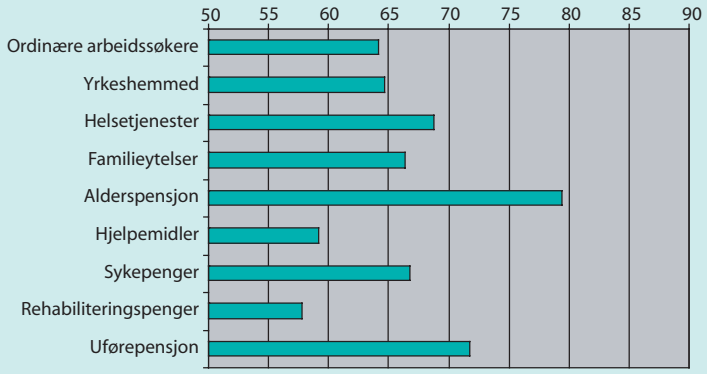
Informasjon

I tillegg til de mer mellommenneskelige forholdene i kommunikasjonen mellom saksbehandler og bruker, er informasjonsflyten viktig. God informasjon gir mer selvhjulpne brukere, som dermed blir mindre ressurskrevende for etaten. Dette fordrer gode kommunikasjonskanaler, i tillegg til kompetente saksbehandlere. NAVs informasjonsspenn strekker seg vidt mellom informasjon om ytelser på internett til mer personlig informasjon og oppfølging i møtet mellom bruker og saksbehandler. I en brukerundersøkelse blir det derfor en utfordring å stille spørsmål som omfatter informasjonsdimensjonen for alle, uten å dele spørsmålene inn i underkategorier. I nullpunktundersøkelsen har vi forsøkt å stille et slikt spørsmål: «Hvor fornøyd/misfornøyd er du med informasjonen du har fått fra Aetat/trygdeetat?»

Figur 3 viser at alderspensjonistene var godt fornøyd med informasjonen de hadde fått fra trygdeetaten. Mens brukere av helsetjenester og

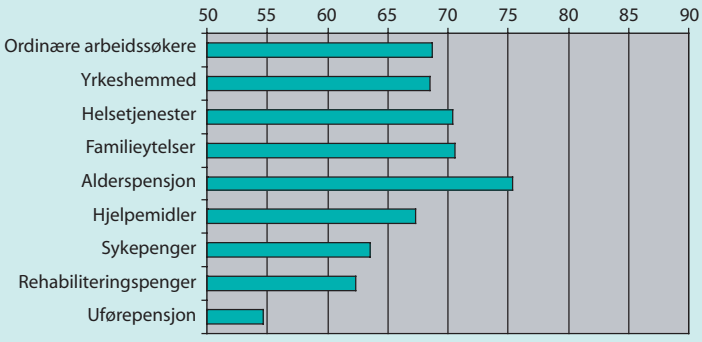
Figur 3

«Hvor fornøyd/misfornøyd er du med informasjonen du har fått fra Aetat/trygdeetat» Prosentandel som svarer 4–6 på en skala fra 1–6, der 1 er svært misfornøyd og 6 svært fornøyd. Etter brukergrupper i Aetat (N=7050) og trygdeetat (N=1922).



Figur 4

«Jeg er trygg på at Aetat/trygdeetat ivaretar mine rettigheter». Prosentandel som svarer 4–6 på en skala fra 1–6, der 1 er svært uenig og 6 svært enig. Etter brukergrupper i Aetat (N=) og trygdeetat (N=1915).



mottakere av familieytelser i større grad enn andre brukergrupper var tilfreds med det generelle servicenivået og opplevelsen av respekt (jfr figur 1 og 2), var ikke det samme tilfellet for vurderingen av informasjonen de hadde fått. De vurderte informasjonen om lag likt som andre brukergrupper i Aetat og trygdeetaten. Unntaket var mottakere av rehabiliteringspenger og hjelpemidler. Under 60 prosent av brukerne i disse to gruppene sa seg fornøyd med informasjonen de hadde fått. Informasjon til mottakere av hjelpemidler kan forstås både som knyttet til hjelpemidlet og til regelverket trygdekontoret forvalter. Situasjonen for personer på rehabiliteringspenger kan være tilsvarende. En slik uklarhet kan ha betydning for hvor fornøyd man er med informasjonen fra etaten.

Med innføring av nye elektroniske løsninger som sentrale informasjonskanaler i den nye Arbeids- og velferdsetaten, følger en risiko for at en del av informasjonen ikke når alle brukergrupper. At eldre arbeidssøkere i mindre grad enn yngre benytter Internett til registrering av opplysninger og innehenting av informasjon er blant annet kjent fra Aetats brukerundersøkelser. Fremtidige brukerundersøkelser i etaten vil kunne avdekke Hvorvidt dette får konsekvenser for informasjonsflyten i Arbeids- og velferdsetaten i.

Tillit

For at NAV skal ha tillit blant brukerne og i allmennheten for øvrig, må saksbehandlerne ha kjernekunnskap innenfor områdene Arbeids- og velferdsetaten er satt til forvalte, blant annet regelverket for saksbehandlingen. I dette avsnittet velger vi å rette oppmerksomheten mot i hvilken grad brukerne er trygge på at Aetat/trygdeetaten ivaretar deres rettigheter. Svarene på dette spørsmålet vedrører tilliten til organisasjonen generelt, mer enn en vurdering av saksbehandlingen.

Igjen ga alderspensjonistene de mest positive tilbakemeldingene. Tre av fire i denne gruppen mente at deres rettigheter blir ivaretatt i trygdeetaten. De skiller seg klart fra uførepensjonistene,

der kun i overkant av 50 prosent hevdet det samme. Aetats brukere ligger omtrent på nivå med mottakere av helsetjenester og familieytelser.

Dette spørsmålet blir viktig å følge opp i den nye etaten, da det sier noe om i hvilken grad den nye etaten har tillit blant brukerne og i allmennheten forøvrig. Når det gjelder den siste gruppen, kan det være aktuelt – uavhengig av rene brukerundersøkelser – å måle tilliten til Arbeids- og velferdsetaten i befolkningen generelt. Det vil også være interessant å se på i hvilken grad tilliten er ulik for brukerne av etaten sammenlignet med befolkningen forøvrig. Mistillit til velferdsordningene blant befolkningen kan bidra til å undergrave den allmenne oppslutningen om velferdsordningene.

Anvendelsen av resultater fra brukerundersøkelser

Sammen med lokale og sentrale brukerfora, er brukerundersøkelsene viktige redskaper for å sikre aktiv brukermedvirkning på systemnivå i NAV. Innspill fra brukerne skal benyttes til å utvikle tjenestetilbudet til beste for alle brukere, i tillegg til å danne grunnlag for beslutninger underveis i reformprosessen. Nye elektroniske løsninger og ny organisering av kontorene skal gjøre tilbudene enklere og mer effektive sammenlignet med tiden før reformen trådte i kraft. Brukerundersøkelsene skal måle hva brukerne som grupper opplever. Tidligere erfaringer fra hjelpemiddelsektoren viser at det ikke alltid er sammenfall med forvalterens, dvs. den faglige behandlerens, forventninger og brukernes erfaringer med nye produkter og løsninger.

Samtidig skal brukerundersøkelsen måle i hvilken grad etaten lykkes i å nå målet om å yte god service. Tilfredse brukere er en forutsetning for å sikre støtten til den etablerte felleskapsløsningen som NAV utgjør (Finne og Forseth, 2006). Som tjenesteyter er NAV avhengig av tillit både hos eksisterende og potensielle brukere for å legitimere offentlig finansiering.



Brukerundersøkelser vil være en av flere kilder til å følge utviklingen av kvaliteten på tjenesteutøvelsen i etaten. Andre kilder er resultatstatistikk basert på de administrative registrene, regnskapstall og styringsstatistikk. Etaten utvikler et kvalitetssikringssystem med basis i kvalitetsgjennomganger av vedtaksarbeidet, i tillegg til løpende brukerundersøkelser.

Ved å undersøke enda flere aspekter ved brukernes erfaringer, har man mulighet til å avdekke hvilke deler av servicen som er av betydning for brukeropplevelsen. Denne artikkelen trekker fram noen av utfordringene som knytter seg til brukerundersøkelser som verktøy. I det videre arbeidet vil etaten sørge for god dialog med de ulike fagenhetene som arbeider med oppfølgingen av brukerservice, slik at brukeropplevelsene får en framtredende plass i reformarbeidet.

Referanser

Andreassen Wallin Tor, Tormod Lunde (2001). *Offentlige tjenester, prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo, Universitetsforlaget.

TNS – Gallup (2003). *Nasjonal kommuneundersøkelse*. Notat. Oslo, TNS Gallup

Lian Olaug S. og Tom Wilsgaard, (2005). *Pasienttilfredshet – et godt kvalitetsmål?* Tidsskrift for Velferdsforskning; 8;1:19–33.

Finne Håkon og Ulla Forseth (2006), *Utredning om bruk av brukerundersøkelser i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Trondheim, Sintef Teknologi og samfunn (IFIM).

Hovden Jan Fredrik. (2004) *Draumen om surveykratiet. Ein kritikk av brukarundersøkinger i kommunal forvaltning*. Notat nr 2/2004. Høgskulen i Volda.

St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids og velferdsforvaltning*. Arbeids og sosialdepartementet, 2005.

Rolland Asle (2003). *Brukernes tilfredshet eller tjenestenes kvalitet?* Tidsskrift for Velferdsforskning. 6;1: 56–60..

Rolland Asle (2004) *Evaluering av kommunale brukerundersøkelse* prosjekt utført for Kommunal og regionaldepartementet. Rapport SSB, 2004/7. Oslo, SSB/BI.

Spjelkavik Ingrid, Bjørn Andersen og Bjørnar Henriksen (2006). *Utredning om bruk av benchmarking i Arbeids- og inkluderingsdepartementets styring av ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Trondheim, Sintef Teknologi og samfunn

Thoresen, Marit (2003) *Undersøkelse blant 30 tilfeldig utvalgte arbeidssøkere – hva er god service i Aetat?* Internt notat. Oslo, Arbeidsdirektoratet.

Thorgersen A. A *Method to evaluate user experience and service quality in National Insurance Offices.* Intern-rapport 02/2003. Oslo, Rikstrygdeverket, Utredningsavdelingen, 2003

Torp Hege, Dag Fjeld Edvardsen og Sverre A.C. Kittelsen. (2000). *Evaluering av formidling. En effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes samlete virksomhet basert på DEA.* ISF-rapport 2000:8. Oslo, Institutt for samfunnsforskning og Frisch-senteret, 2000.

Tronvoll, Bård (2004) *Overraskende hvem som klager på trygdetjenester.* Stat & Styring Forvaltningspolitisk tidsskrift Nr. 3/2004

Arbeid, velferd og samfunn

Årets utgave av «Arbeid, velferd og samfunn» utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, gir et innblikk i oppgavene og utfordringene den nye arbeids- og velferdsetaten står overfor. Mens noen av artiklene i denne utgaven ser spesielt på oppgavene den nye etaten har og hvordan disse kan løses, berører de fleste av artiklene forhold rundt utstøting og inkludering på arbeidsmarkedet, blant annet:

- **Veier ut av arbeidslivet – og inn igjen**
- **innvandrere i randsonen av arbeidsmarkedet**
- **å fungere i arbeidslivet med lese- og skrivevansker**

Målet med publikasjonen er å beskrive og analysere ulike områder av arbeids- og velferdsetatens virksomhet, og bringe ny kunnskap om arbeidsmarkedet og velferdsordningene ut til et bredt publikum.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet, desember 2006

BESTILLING
Publikasjonen kan bestilles på 21 07 00 00
eller per e-post: nav.statistikk.utredning@nav.no
Publikasjonen er tilgjengelig på
www.nav.no under «Tall og analyse»