

Til: Partene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv
Fra: Den partssammensatte koordineringsgruppe for oppfølging av IA-avtalen
Dato: 15. november 2005

Evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv - 2005

1. Den partssammensatte koordineringsgruppens oppsummering

Det samlede evalueringsmateriale fra partene i IA-avtalen inneholder datamateriale av både kvantitativ og kvalitativ karakter. Materialet består av følgende hovedrapporter:

1. Evaluering av IA-avtalen 2005 - Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og sosialdepartementet, Moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.
2. ECON- rapport 2005-051. "16 IA-virksomheter to år etter"
3. ISF-rapport 2005:9. "IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne"

Dette notatet er utarbeidet av koordineringsgruppen for oppfølging av IA-avtalen. Notatet trekker frem hovedkonklusjonene i materialet som inngår i evalueringen. Under følger koordineringsgruppens oppsummering:

- Etter koordineringsgruppens vurdering gir det samlede evalueringsmaterialet partene i IA-avtalen et tilstrekkelig grunnlag for å foreta en helhetlig vurdering av resultatene av IA-arbeidet ved utgangen av avtaleperioden. Koordineringsgruppen vil allikevel påpeke at evalueringsmaterialet i liten grad måler aktiviteter i virksomhetene i forhold til de 3 delmålene i avtalen.
- Etter koordineringsgruppens vurdering er det viktig å se det samlede evalueringsmaterialet i sammenheng, når konklusjoner skal trekkes.
- Det er koordineringsgruppens vurdering at IA-avtalen som konstruksjon er unik i nordisk og europeisk sammenheng. Fokus på arbeidsplassen som arena for løsning er spesifikt norsk. Koordineringsgruppen vil fremheve det positive i samarbeidet på sentralt, regionalt og lokalt nivå.
- Det er koordineringsgruppens vurdering at trygdeetatens arbeidslivssentre har vært et viktig element i IA-konseptet.
- Sykefraværet i 2. kvartal 2005 var 10 pst. lavere enn i 2. kvartal 2001. Etter koordineringsgruppens vurdering viser evalueringsmaterialet at vi ikke når målet på nasjonalt nivå om en reduksjon i sykefraværet på 20 pst. Når det gjelder delmål 2 har sysselsettingsandelen blant personer med redusert funksjonsevne ikke økt gjennom avtaleperioden. I forhold til delmål 3 viser målinger at den forventede pensjoneringsalderen har falt med i overkant av ett år i løpet av avtaleperioden for personer i alle aldre (18 til 70 år) og har vært tilnærmet stabil for personer etter fylte 50 år.
- Etter koordineringsgruppens vurdering var IA-samarbeidet avgjørende i forbindelse med utarbeidelse av endringene i sykepengereguleringen fra 1. juli 2004. Aktivitetskravet og fokus på hva som kan gjøres på den enkelte arbeidsplass i dialog med allmennlegene har vært sentrale og nødvendige grep. Disse endringer var et resultat og oppfølging av partenes erklæring av 3. desember 2003. At alle parter var enige om disse endringene, var også viktig for

implementeringen av regelendringene.

- Etter koordineringsgruppens vurdering viser det samlede evalueringsmaterialet at IA-avtalen og "IA- begrepet" har fått en betydelig utbredelse i norsk arbeidsliv og at selve konseptet som IA-avtalen bygger på har gitt resultater i forhold til reduksjon i sykefraværet, jf. kulepunktene over. Samtidig må det erkjennes at det hittil er oppnådd lite på nasjonalt nivå i forhold til de andre delmål i avtalen. I videreføringen er det etter koordineringsgruppens vurdering viktig å bygge videre på det som allerede er oppnådd av holdningsendringer og samarbeidsformer som bidrar til et bedre arbeidsmiljø og et mer inkluderende arbeidsliv.

Koordineringsgruppens hovedkonklusjoner er:

- Ved evalueringen høsten 2003 pekte partene på viktigheten av å ha fokus på arbeidsplassen som den viktigste arena for arbeidet med inkluderende arbeidsliv. Etter koordineringsgruppens vurdering viser det samlede evalueringsmaterialet at dette fortsatt må være en hovedkonklusjon. I det videre arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv er det viktig å ytterligere forsterke forankringen på arbeidsplassen som den viktigste arena for å forebygge sykefravær, hindre utstøtning og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Det er koordineringsgruppens vurdering at arbeidslivssentrene har vært av stor og vesentlig betydning. For å lykkes med å rekruttere personer med redusert funksjonsevne er det svært viktig med et koordinert og målrettet virkemiddelapparat. I fortsettelsen av arbeidet må de ulike parter roller tydeliggjøres og forpliktelsene til de ulike parter i avtalen må balanseres på en bedre måte.
- Etter koordineringsgruppens vurdering viser evalueringsmaterialet at avtalen i første rekke har hatt betydning for personer som allerede er i et ansettelsesforhold, mens den i liten grad har berørt situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet. Dette kan etter koordineringsgruppens vurdering tilsi at det i det videre arbeidet skilles mellom mål om å beholde egne ansatte og rekruttering av personer som står utenfor arbeidslivet.
- Det er koordineringsgruppens vurdering at satsingen på seniorpolitikk må styrkes.
- Etter koordineringsgruppens vurdering er det viktig å se det videre IA-arbeidet i sammenheng med arbeidet med stortingsmeldingen om arbeid og velferd.

2. Forankring av evalueringsarbeidet i koordineringsgruppen

Evaluering av IA-avtalen har vært forankret i koordineringsgruppen for oppfølging av IA-avtalen. Den partssammensatte koordineringsgruppe består av representanter fra: Arbeids- og sosialdepartementet, Moderniseringsdepartementet, Rikstrygdeverket, Aetat Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets hovedorganisasjon, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Akademikerne, KS, Arbeidsgiverforeningen NAVO og UNIO.

Mandat for evalueringsarbeidet:

"I løpet av evalueringsprosessen skal myndighetene og partene i arbeidslivet ha fått oppdatert kunnskap om effektene av IA-avtalen. Myndighetene og partene i arbeidslivet skal utarbeide en felles rapport/notat, som beskriver måloppnåelse i forhold til de 3 delmålene i avtalen, jf. rapport om operasjonalisering og oppfølging av målene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv og resultater fra relevante forskningsarbeider. Rapporten skal også så langt det er mulig gi en vurdering av hvorvidt virkemidlene har hatt effekt på måloppnåelsen under de tre delmålene."

3. Bakgrunn

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet 3. oktober 2001, og videreført av regjeringen Bondevik. Intensjonsavtalen er inngått for en fireårs periode fra 3. oktober 2001 til 31. desember 2005.

Intensjonsavtalen skal bidra til:

- at en får et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og for samfunnet
- reduksjon i bruken av uføretrygd og i sykefraværet
- å ta bedre i bruk eldre arbeidstakeres ressurser og arbeidskraft i arbeidslivet

På bakgrunn av disse målene er det i avtalen satt opp tre operative delmål:

1. Redusere sykefraværet med minst 20 pst. for hele avtaleperioden i forhold til sykefraværsnivået for 2. kvartal 2001.
2. Tilsette langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne
3. Øke den reelle pensjoneringsalder

Partene i avtalen var enige om at delmål 2 omfatter både å beholde og rekruttere personer med redusert funksjonsevne.

4. Evaluering av IA-avtalen 2005 – rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe

Denne rapporten presenterer det kvantitative grunnlagsmateriale til partenes evaluering av Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ved utgangen av 2005. Evalueringen er i hovedsak basert på data pr. 2. kvartal 2005. Rapporten er i hovedsak en oppfølging og oppdatering av rapporten ”Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003 - Myndighetenes rapport”. Rapporten er i tillegg utvidet med analyser og statistikk som ikke var tilgjengelige i 2003. Under følger en oppsummering av det kvantitative tallmateriale presentert i rapporten:

Status – IA-virksomheter

Ved utgangen av 2. kvartal 2002 var vel 10 pst. av alle arbeidstakere ansatt i en IA-virksomhet, mens andelen ved utgangen av 2002 var 25 pst. Etter 2. kvartal 2003 var 42,9 pst. av arbeidstakerne omfattet. Pr. 19. september 2005 var 59,1 pst. av alle arbeidstakere ansatt i en IA-virksomhet.

Delmål 1 – redusert sykefravær

Etter at sykefraværet økte i første del av IA-perioden, er sykefraværet nå redusert med 10 pst. fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2005. Tar vi hensyn til endringer i alders sammensetningen blant arbeidstakerne har det vært en nedgang i sykefraværet på 11,3 pst. siden IA-avtalen ble inngått. Det er det lange fraværet som har gått mest ned.

Sykefraværet har falt mest blant de yngste og eldste aldersgruppene både for kvinner og menn. Fraværet har falt i alle næringer, og mest i industri og bergverk hvor fraværet er redusert med 17,8 pst. Bygge- og anleggsvirksomhet, helse- og sosiale tjenester og andre personlige og sosiale tjenester har også hatt sterk nedgang (på hhv 12,9, 10,4 og 11,4 pst.). Offentlig administrasjon og kraft og vannforsyning har hatt lavest nedgang, med en nedgang på hhv. 5,0 og 6,1 pst. i IA-perioden.

Sykepengedager pr. sysselsatt som folketrygden har betalt for økte først fra 12,9 i 2001 til 14,2 i 2003, og er nå redusert til anslått 10,9 i 2005. Antall personer som har brukt opp sykepengeretten har gått ned i IA-perioden.

Nedgangen i sykefraværet startet i 2. kvartal 2004. Nedgangen ble forsterket i 3. og 4. kvartal etter endringene i regelverket for sykmelding fra 1. juli 2004. Regelendringene var et resultat og oppfølging av partenes erklæring av 3. desember 2003 om videreføringen av IA-avtalen ut avtaleperioden.

Det er ingen tydelig forskjell mellom IA-virksomheter og ikke-IA-virksomheter når det gjelder nedgang i det totale sykefraværet fra 2. kvartal 2003 til 2. kvartal 2005. Vi har ikke tall for det totale fraværet for IA- virksomheter for hele perioden 2001-2005.

Tidligere samvariasjon mellom utviklingen på arbeidsmarkedet og sykefravær synes ikke lenger virksom.

Delmål 2 – Tilsette flere personer med redusert funksjonsevne

I følge AKU har det i IA-perioden ikke vært noen økning i andelen funksjonshemmede i arbeid. Sysselsettingsprosenten blant befolkningen som helhet har imidlertid gått noe ned i perioden 2. kvartal 2002 til 2. kvartal 2005.

I perioden november 2000 til november 2004 har det blitt om lag 60 000 flere som mottar helserelaterte stønader eller som er registrert som yrkeshemmet i Aetat. Vel halvparten av denne økningen kan relateres til endringer i aldersstrukturen i befolkningen.

Andelen som går over fra stønad til arbeid påvirkes av konjunktorene i arbeidsmarkedet. For perioden 2001-2004 har det vært en liten nedgang i andelen som går over i arbeid, mens andelen som forblir innenfor stønadsordningene har holdt seg stabil. Aetats sluttmeldekort antyder en mer positiv utvikling mht overgang til jobb for yrkeshemmede i 2005.

Det har skjedd en forskyvning av stønadsmottakere fra trygdeetaten over til Aetat som følge av innføring av tidsbegrensning i rehabiliteringspengeordningen på to år fra 1. januar 2004, og overføring av vedtaksmyndighet for de medisinske inngangsvilkårene (folketrygdloven § 11-5) fra trygdeetaten til Aetat fra 1. juli 2004.

Andelen av yrkeshemmede på tiltak er gått noe ned i 2004 som følge av økt tilstrømming og opphoping av personer i ”kartleggings- og ventefase”.

En sammenligning av tall for desember 2000 og desember 2004 viser at andelen stønadsmottakere med graderte ytelser innen rehabiliterings- og uføreområdet har gått ned. Tallene fra 2005 viser imidlertid at andelen er stigende.

I forbindelse med Regjeringens handlingsplan for tilsetting av personer med nedsatt funksjonsevne i statlig sektor, har Moderniseringsdepartementet gjennomført en kartlegging av statlige ansettelser i perioden august 2004 - august 2005. På måletidspunktet var det i statlig sektor foretatt 208 ansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne. Det tilsvarer 2,4 pst. i planperiodens første år. Man vet imidlertid ikke om de statlige virksomheter, som en følge av handlingsplanen, i større grad har rekruttert personer med redusert funksjonsevne enn tidligere.

Delmål 3 – øke den reelle pensjoneringsalder

Den forventede pensjoneringsalderen har falt med i overkant av ett år i løpet av avtaleperioden for alle mellom 18 til 70 år og har vært tilnærmet stabil for personer etter fylte 50 år. Utviklingen har vært lik for ansatte i virksomheter med og uten IA-avtale.

Beregning av forventet pensjoneringsalder kan tyde på at IA-avtalen ikke har ført til høyere reell pensjoneringsalder, slik det også ble konkludert i den foreløpige evalueringen i 2003

En spørreundersøkelse blant virksomheter med mer enn 50 ansatte, utført av RTV, tyder på at IA-virksomheter har en større bevissthet omkring seniorpolitikk enn andre virksomheter. Man vet imidlertid ikke om disse virksomhetene hadde høyere bevissthet omkring seniorpolitikk før IA-avtalen.

Koordineringsgruppens oppsummering:

Koordineringsgruppen registrerer at det ifølge myndighetenes rapport ikke er noen tydelig forskjell mellom IA-virksomheter og ikke-IA-virksomheter. Evalueringsrapporten fra ECON viser at aktivt arbeid med IA-avtalen gir resultater. Koordineringsgruppen fremhever at det å være IA-virksomhet og å arbeide systematisk med de forskjellige delmålene, gir resultater over tid.

Etter koordineringsgruppens vurdering viser evalueringsmaterialet at vi ikke når målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 pst. innen utgangen av avtaleperioden. Sykefraværet pr. 2. kvartal 2005 var 10 pst. lavere enn i 2. kvartal 2001. Nedgangen i sykefraværet startet i 2. kvartal 2004 og ble forsterket i 3. og 4. kvartal etter endringene i folketrygdlovens regler om sykmelding pr. 1. juli 2004. Regelendringene og implementeringen av disse var en direkte oppfølging av partenes erklæring av 3. desember 2003 om videreføringen av IA-avtalen ut avtaleperioden.

Koordineringsgruppen vil peke på at myndighetenes rapport bygger på aggregert statistikk for egenmeldt og legemeldt fravær for perioden 2001 til 2005. Statistikk for egenmeldt fravær i IA-virksomheter og ikke-IA-virksomheter er begrenset til perioden 2003 til 2005. I myndighetens rapport er det gjort forsøk på å korrigere for forskyvninger fra legemeldt til egenmeldt fravær, som følge av inngåelse av IA-avtale. Ved en slik justering vises det at IA-virksomheter som inngikk avtale før 30.06.2003 har hatt en noe bedre utvikling. De som inngikk IA-avtale senere har derimot hatt en dårligere utvikling enn de som ikke har inngått IA-avtale.

Når det gjelder delmål 2, har sysselsettingsandelen blant personer med redusert funksjonsevne ikke økt gjennom avtaleperioden. Koordineringsgruppen vil påpeke at evalueringsmaterialet i liten grad måler aktiviteter i forhold til å holde på egne ansatte og rekruttering av personer med redusert funksjonsevne.

I forhold til delmål 3 viser målinger at den forventede pensjoneringsalderen har falt med i overkant av ett år i løpet av avtaleperioden for personer i alle aldre (18 til 70 år) og vært tilnærmet stabil for personer etter fylte 50 år. Etter koordineringsgruppens vurdering understreker dette behovet for ytterligere og mer målrettet fokus på inkludering av personer med redusert funksjonsevne og eldre arbeidstakere.

5. ECON-rapport 2005-051 "16 IA-virksomheter to år etter"

Vinteren 2003 gjennomførte ECON en casestudie av 16 IA-virksomheter, som bidrag til partenes midtveisevaluering av avtalen. I forbindelse med utløpet av avtalen høsten 2005 har Arbeids- og sosialdepartementet i samarbeid med partene i avtalen bedt ECON om å gjennomføre en oppfølgingsundersøkelse av de samme 16 virksomhetene for å undersøke hva som har skjedd i løpet av de to årene som har gått. I den første undersøkelsen av de 16 IA-virksomhetene var oppdraget å framskaffe kunnskap om aktivitet, prosesser og samarbeid på virksomhetsnivå – kort sagt å belyse hva som skjer når en virksomhet inngår IA-avtale. I oppfølgingsundersøkelsen har fokus vært å finne ut hvordan samarbeidet utvikler seg over tid. I alle virksomhetene er det samlet inn informasjon fra intervjuer med kontaktpersoner, representanter for ledelsen og tillitsvalgte og en spørreundersøkelse blant de ansatte.

ECON 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."

Koordineringsgruppens oppsummering:

ECON-rapporten underbygger på nytt at bedre oppfølging av sykemeldte på arbeidsplassen og bedre dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker står sentralt i forebygging av sykefravær. De mest aktive virksomhetene har fått en sterk reduksjon i sykefraværet, og de forhindrer utstøting av egne ansatte. I en videreføring av avtalen må erfaringer fra virksomheter som lykkes i IA-arbeidet være med til å utvikle gode metoder og systemer som er overførbare. Koordineringsgruppen konstaterer at ECON-rapporten underbygger at IA-avtalen så langt ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne.

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

I denne rapporten presenteres analyser av arbeidet med IA-avtalens delmål 2, om å øke sysselsettingen blant folk med redusert funksjonsevne. Sentrale spørsmål har vært: Hvordan arbeider og samarbeider IA-virksomhetene, arbeidslivssentrene og Aetat lokal om dette delmålet? Hvilke mål har IA-virksomhetene satt seg, og hva har de oppnådd? Hvilke resultater er oppnådd som ikke ville vært nådd gjennom ordinær innsats? Analysene er blant annet basert på spørreskjemadata for et stort antall IA-virksomheter og personlige intervju med representanter for et utvalg av trykdeetatens arbeidslivssentre, Aetat lokal og virksomheter i privat og offentlig sektor våren 2005. I tillegg presenteres analyser basert på surveydata og statistikk stilt til disposisjon av Statistisk sentralbyrå; det gjelder Arbeids- og bedriftsundersøkelsen 2003 samt Arbeidskraftundersøkelsen 2004.

ISF oppsummerer resultatene av analysene på følgende måte:

"Midtveisevalueringen i 2003 viste at ingen av delmålene for IA-arbeidet var nådd. I forhold til avtalens delmål 2, «å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne», hadde det vært svært lite målrettet aktivitet.

Analyser av kvalitative og kvantitative data 2003-2005 indikerer at det er framgang i arbeidet med avtalens delmål 2, men det er fremdeles ikke mulig å se effekter på nasjonalt nivå når det gjelder sysselsetting blant personer med redusert funksjonsevne.

Selve saken har fått større oppmerksomhet hos de sentrale aktørene: IA-virksomhetene, arbeidslivssentrene og Aetat lokal. IA-virksomhetene er i hovedsak fornøyd med bistanden fra de offentlige etatene. Men samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og Aetat lokal synes fremdeles lite strukturert.

IA-virksomhetene har lykkes bedre med å beholde medarbeidere med redusert funksjonsevne enn med nytilsetting. Tre av ti IA-virksomheter rapporterer at IA-avtalen har ført til at de har beholdt medarbeidere som ellers måtte ha sluttet. Én av tjue rapporterer at avtalen har ført til at de har nyansatt personer med redusert funksjonsevne."

Koordineringsgruppens oppsummering:

ISF-rapporten underbygger at arbeidet med avtalens delmål 2 ikke har kommet langt nok. IA-virksomheter har lykkes bedre med å beholde enn med å rekruttere medarbeidere med redusert funksjonsevne.

7. Annet evalueringsmateriale

Ut over ovennevnte evalueringsmateriale viser koordineringsgruppen til oppsummeringen av en rekke sentrale evalueringsrapporter som er utarbeidet av NIFU-STEP i Arbeidsnotat 20/2005 "Oversikt over forskning i tilknytning til intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)". I denne rapport er en rekke evalueringer av virkemidlene under IA-avtalen omtalt. Dette omfatter bl.a. evaluering av tilretteleggingstilskuddet, arbeidslivssentrene m.v. Videre vises det til rapportering fra forsøksvirksomhetene i trygdeetaten og i Aetat, som har gjennomført en rekke prosjekter som er aktuelle i en IA-sammenheng. Endelig vises det til at OECD på oppfordring fra norske myndigheter er blitt invitert til å uttrykke sin mening om effektene av og den mulige fremtid for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. OECD interim assesment. October 2005. "The inclusive workplace agreement: past effects and future directions." Alle nevnte rapporter er vedlagt evalueringsnotatet.