

Ove Bjørnson

# **Norsk attføringsforskning**

– oppsummering og kritisk gjennomgang

Ove Bjørnson

# **Norsk attføringsforskning – oppsummering og kritisk gjennomgang**

**Fafo-notat 1997:13**

Forskingsstiftelsen Fafo 1997  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Norsk attføringsforskning – oppsummering og kritisk gjennomgang .....	1
Innhold .....	3
<b>Forord .....</b>	<b>5</b>
<b>Innledning .....</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn og problemstillinger .....	6
1.2 Attføringsbegrepet .....	7
1.3 Forskningens organisering .....	7
<b>2 Teoretiske perspektiver – dominerende modeller for forståelse av trygd .....</b>	<b>9</b>
2.1 Attføring som individuelt problem: Incentiv-perspektivet .....	9
2.2 Utstøtingsmodellen – yrkeshemming som et arbeidsmarkedsproblem .....	10
<b>3 Analyse av registerdata .....</b>	<b>11</b>
3.1 Generelt om datagrunnlaget .....	11
3.2 Erfaringer og resultater så langt .....	11
3.3 Hvilke spørsmål kan KIRUT-basen gi svar på? .....	13
Muligheter .....	13
Begrensninger .....	13
3.4 Forskning på klientegenskaper – en oppsummering .....	14
<b>4. Proessorienterte tilnærminger .....</b>	<b>15</b>
4.1 Samspillet mellom yrkeshemmede og attføringsapparatet .....	15
4.2 De yrkeshemmedes mestring og opplevelse .....	15
<b>5 Attføring av yrkeshemmede med særlige behov – forskningen ved Arbeidsforskningsinstituttet .....</b>	<b>17</b>
5.1 Arbeid med bistand .....	17
5.2 Grunnlag for et utvidet perspektiv på yrkeshemming? .....	17
5.3 Konsekvenser for videre forskning .....	18
<b>6 Bedriftenes rolle i attføring – utstøting eller ivaretagelse? .....</b>	<b>20</b>
<b>7 Attføringsforskningen oppsummert .....</b>	<b>22</b>
7.1 Veien videre - noen refleksjoner .....	22
Litteratur .....	24



# Forord

Dette arbeidsnotatet oppsummerer erfaringene fra et forprosjekt om attføringsforskning, finansiert av Norsk Folkehjelp. Notatet presenterer de senere årenes forskning på attføring. Formålet har dels vært å etablere kunnskapsstatus på feltet, men også å isolere områder som er mangelfullt dekket, og på den bakgrunn komme med anbefalinger til retningen på videre forskning.

Takk til Fafo-kolleger Espen Dahl, Axel West Pedersen og Tone Fløtten for nyttige kommentarer og innspill underveis. Takk også til en aktiv og interessert referansegruppe.

Oslo, juli 1997

Ove Bjørnson

# Innledning

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

De siste fem årene har antallet personer som mottar yrkesrettet attføringsstønning ligget på rundt 20 000. Hvis vi regner med personer under attføring i ventetid og mottakere av rehabiliteringspenger, er antallet i fram til 1994 på rundt 60 000, og reduseres til 50 000 fra 1994 til 1996. Denne reduksjonen skyldes i hovedsak innføring av tidsbegrensning på 52 uker for medisinsk rehabilitering med virkning fra 1993. Utgiftene til yrkesrettet attføring over statsbudsjettet var i 1996 på vel 4,5 milliarder kroner (RTV-rapport 05/97).

Attføring er et sentralt virkemiddel i regjeringens arbeidslinjepolitikk, for å integrere yrkeshemmede i arbeidslivet. På tross av dette har vi begrenset kunnskap om effektene av innsatsen og hva som er god attføring. I dette notatet vil vi gi en kritisk presentasjon av den samfunnsvitenskapelige forskningen på attføring – i betydningen yrkesmessig attføring.

Vi nærmer oss full sysselsetting, noe som gjør det særlig interessant å fokusere på attføring. Presset på arbeidsmarkedsetaten må antas å være merkbart mindre. Både i attføringsapparatet og i bedriftene bør betingelsene nå være gode for å utvikle ny kunnskap og nye metoder.

I kapittel to vil vi gi en oversikt over de dominerende teoretiske forståelsene av trygde- og attføringsproblematikken. I kapittel 3 vil vi presentere forskning basert på statistiske analyser av registerdata om personene som er på attføring, og diskutere fordeler og begrensninger ved en slik tilnærming. Der tar vi også opp diskusjonen om uttak av trygd er resultat av individuelle valg og prioriteringer eller skyldes uheldige ytre omstendigheter. Kapittel 4 omhandler studier som analyserer andre faktorer i attføringsprosessen – blant annet elementer ved saksbehandlingen, tilrettelagt attføring og mestring av klientrollen. I kapittel 5 presenteres attføringsstudier av yrkeshemmede med spesielle tilretteleggingsbehov, og samtidig diskuteres muligheten for at en kombinasjon av ulike perspektiver kan bidra til å øke forståelsen av attføring. I kapittel 6 går vi over fra studier av det offentlige innsats, til det private, og presenterer forskning på bedriftenes ansvar og rolle i attføringsvirksomheten. Gjennomgangen oppsummeres i kapittel 7, med vekt på perspektiver for videre forskning.

Attføring er et vidt tema. Det spenner fra regjeringens og stortingets politiske signaler og beslutninger, via utforming av regelverk, til forvaltning og praksis på lokalt nivå, og konsekvenser for klientenes økonomiske og helsemessige situasjon. Også en rekke ytre faktorer er av betydning for forståelsen av attføringsvirksomheten; ikke minst forhold på arbeidsmarkedet – nivået på arbeidsløsheten, og behovet for arbeidskraft. Tilnærmingen i forskningen reflekterer dette spennet. De varierer fra kartleggende analyser av klientopplysninger fra sentrale dataregistre, via spørreundersøkelser av funksjonærer på trygdekontor og i arbeidsmarkedsetaten, og til dybdeanalyser av enkeltklienters opplevelse og mestring av det å være på attføring. I tillegg foreligger det analyser av normative og etiske aspekter ved trygde- og attføringspolitikken.

Målet med notatet er å gi et bilde av forskningens status, ved å gi en beskrivelse av hva det forskes på, hvilke resultater som framkommer og ulike tilnærmingers muligheter og begrensninger. Videre vil vi se mer helhetlig på feltet, isolere problemområder som det ikke foreligger særlig kunnskap om, og drøfte utfordringer framover. Intensjonen er derfor ikke å gi et utfyllende bilde av *all* attføringsforskning, men heller å trekke en del tråder mellom ulike forskningsbidrag.

## 1.2 Attføringsbegrepet

Attføring er ikke et presist begrep, det omfatter en rekke former for offentlig og privat bistand og tiltak overfor yrkeshemmede for å tilrettelegge forholdene for deres deltakelse i arbeidsmarkedet. Tiltakene spenner fra støtte til omskolering ved bruk av ordinære utdanningstilbud til arbeidstrening i vernede bedrifter. Sentralt i regjeringens arbeidslinjepolitikk er satsingen på aktive framfor passive stønadsløsninger. Et overordnet mål er å utnytte restarbeidsevnen hos de yrkeshemmede. Samfunnsøkonomisk er dette begrunnet i behovet for begrensning og kontroll med utgiftene til varige stønader, men motiveres også utfra at deltakelse i arbeidslivet har en sosialt positiv side for enkeltpersoner. Dette betyr at attføring har flere mål. Hjelp til selvhjelp for å oppnå integrasjon av yrkeshemmede i normalarbeidsmarkedet er ett. Et annet mål er nedfelt i kravet om at attføring skal være prøvd før man innvilger uførepensjon. Attføringstiltak brukes også i forhold til personer med spesielle yrkeshemminger – for eksempel psykisk utviklingshemmede eller langvarige rusmisbrukere. Her er målet ofte ikke ordinært arbeid, verken umiddelbart eller på lang sikt. Som vi vil komme tilbake til, overses ofte disse skillene i forskningen på attføring. Attføringsklienter studeres oftest som en enhetlig gruppe, og vellykket attføring vurderes bare etter om tiltakene fører til integrering i det ordinære arbeidsmarkedet.

## 1.3 Forskningens organisering

Både internasjonalt og i Norge er forskningen på attføring av begrenset omfang – og vesentlig mindre enn forskning på uførepensjonering eller sykepenges. I likhet med annen samfunnsforskning, er det meste av attføringsforskningen oppdragsfinansiert fra ulike kilder. Generelt etterspør oppdragsgiverne konkret og oppdatert kunnskap som grunnlag for beslutnings- og planleggingsprosesser i attføringsspørsmål. Dette har i stor grad preget forskningen, de enkelte oppdragene har ofte fokusert på avgrensede problemstillinger knyttet til konkrete utredningsbehov og helheten har manglet. Verken på oppdragsgiversiden eller forskningssiden har man prioritert høyt nok å få til et samlende perspektiv. Dette er ikke så merkelig. Feltet er komplisert og innfallsvinklene er nødvendigvis mange, og det er nødvendig med forskjellige teoretiske og metodiske tilnærminger. Forskningsoppdragene er derfor spredt på forskningsmiljøer preget av ulike tradisjoner, perspektiv og profesjoner, og dette har vanskeliggjort sammenligninger og utnyttelse av hverandres resultater. Kommunikasjonen på tvers av fagmiljøer og profesjoner har også vært begrenset.

I de senere årene er det satset mye på statistiske analyser av klientstrømmer med basis i registerdata som omfatter store utvalg av stønadsmottakere. Dette for å studere effektene av attføringsinnsatsen – gangen fra arbeidsliv/sykdom og inn i trygdesystemet, veiene mellom de ulike ytelsene, og utfall til varig stønad eller tilbake i arbeid. En annen innfallsvinkel er å studere hvordan forvaltningen av regelverket og utformingen av tiltaksapparatet har betydning for attføringens vellykkethet. Viktige spørsmål blir: hva skjer innad i etatene, hvordan fungerer samarbeidet mellom trygde- og arbeidsmarkedsetat, hvordan er samarbeidet i basisgruppene, hva er bedriftenes rolle i attføringsapparatet? En tredje tilnæringsmåte tar utgangspunkt i klientene. Man fokuserer på deres konkrete vei gjennom attføringsprosessen. Har de vært på aktive eller passive tiltak? Hvordan er forholdet mellom rehabilitering og arbeidstilpasning? Hva slags relasjoner har de hatt til saksbehandlere/helsevesen og hva er deres opplevelse og mestring av egen situasjon.

Utenfor de tradisjonelle forskningsmiljøene er det dessuten lokale prosjekter med utprøving av nye tiltaks- og organisasjonsformer og begrensede enkelttiltak. Disse er det vanskelig å oppsummere, blant annet fordi de oftest er aksjonsrettet – det vil si de dreier seg om utprøving av konkrete løsninger der og da – og evaluering av disse. Et problem ved disse studiene er at de ofte konkluderer med at tiltaket har hatt positive lokale effekter, uten å kunne systematisere eller problematisere resultatene. Det mangler altså et sammenligningsgrunnlag i forhold til personer som ikke har deltatt på tiltaket som evalueres, noe som gir lite grunnlag for kunnskap som kan utnyttes i en videre ramme.



Attføringsforskningen kan beskrives som et uferdig puslespill. Et poeng i denne framstillingen er å finne fram til biter som mangler, og forsøke å føye sammen biter som nå ikke hører naturlig sammen.

## 2 Teoretiske perspektiver – dominerende modeller for forståelse av trygd

Formen på dette notatet tillater ikke en utfyllende redegjørelse for det teoretiske analysegrunnlaget i norsk trygdeforskning. Vi vil kort redegjøre for de to dominerende perspektivene, økonomisk incentiventenkning og utstøtingsmodellen, og knytte dem til foreliggende forskning.

### 2.1 Attføring som individuelt problem: Incentivperspektivet

Flere forskere har påpekt at det i de senere årene har vært en dreining i synet på bruken av trygdeytelser, fra rettighetsbaserte stønader på grunn av uheldige og uforskyldte omstendigheter, mot at trygd er resultat av individuelle valg (f. eks. Lian og Midré 1996, Midré 1994, Hansen 96b).

I 1990-årene er derfor det dominerende synet i forskningen at forholdet mellom arbeid og trygd først og fremst er et økonomisk spørsmål. I samsvar med økonomisk teori styres mennesker i hovedsak av økonomiske belønninger – incentiver. Arbeid og fritid anses som to motsatte størrelser, og hvis belønningene ved å arbeide ikke er gode nok, vil mennesker foretrekke fritid. Overført på trygdeordningene innebærer dette at dersom ytelsene er for gode og for lett tilgjengelige, vil folk velge å gå over fra arbeid til en passiv trygdetilværelse hvor hele dagen blir fritid. For forskningen blir det derfor viktig å analysere enkeltpersoners handlinger i et økonomisk nytteperspektiv. Mye av forskningen på KIRUT-data, som beskrevet i neste kapittel, bygger på denne typen teorier. Med utgangspunkt i *kjennetegn ved personene* som mottar midlertidige ytelser, sammenligner man dem som kommer tilbake i arbeid med dem som går til pensjon. Man kan derved si om sjansene for en vellykket attføring er større eller mindre for mennesker med ulike egenskaper. Et sentralt poeng er også å analysere ytelsene med hensyn til om de fremmer en utgang fra arbeidsmarkedet, eller bidrar til å holde personer på stønad lenger enn nødvendig. I dette ligger vurderinger av hvorvidt stønadssystemet inneholder såkalte fattigdomsfeller, det vil si tilstander hvor overgang til arbeid ikke lønner seg, for eksempel på grunn av større beskatning av inntekt enn offentlig ytelse.

Analysene forutsetter at det finnes et forbruk av trygdeytelser som ikke fullt ut skyldes dårlig helse eller forhold på arbeidsmarkedet. Det er i dette antatte overforbruket at innsparingsgevinsten for samfunnet ligger.

På tross av at incentivperspektivet er dominerende har det lite støtte i forskningsresultater. Det er vanskelig å finne studier som påviser at det ligger økonomiske belønninger i norske trygdeordninger som gjør det mer fordelaktig å være på trygd enn å jobbe. Marie Arneberg har gjort en rekke beregninger av forholdet mellom arbeidsinntekt og ytelsesnivået på ulike trygdeordninger. For eksempel vil en person med årsinntekt på kr. 200 000 de siste årene, motta attføringsstønad tilsvarende 62 prosent av disponibel arbeidsinntekt. Arneberg konkluderer med at personer på midlertidige trygdeytelser har mye å tjene på å skaffe seg arbeid, og at det er vanskelig å argumentere for at trygd er noe man velger av økonomiske grunner.

Fra medisinsk hold er det reist innvendinger mot antakelsen om et overforbruk av trygdeytelser som ikke skyldes sykdom. Professor Dag Bruusgaard ved Institutt for trygdemedisin etterlyser helseperspektivet i vurderingen av om vi har et overforbruk av trygdeytelser eller ikke. Han er kritisk til

forskning som i liten grad tar med helse som variabel. Forestillingen om økonomiske innsparinger ved raskere friskmelding og hurtigere overgang fra rehabiliteringspenger til attføring, overser den medisinskfaglige vurderingen og klientenes egentlige helsetilstand. Et viktig poeng er at mange sykdomstilstander gjør at pasientene veksler mellom gode og dårlige perioder. Det hevdes derfor at målet om raskere overgang til aktive tiltak eller friskmelding, bare er en teoretisk løsning. Pasienter blir ikke fortere friske og arbeidsføre ved å bli presset tilbake i jobb så tidlig som mulig.

## **2.2 Utstøtingsmodellen – yrkeshemming som et arbeidsmarkedsproblem**

Utsøting viser til at enkelte er samfunnsmedlemmer ufrivillig er utelukket fra det ordinære arbeidsmarkedet. Grunntanken er en forståelse av at konkurransesituasjonen mellom bedrifter fører til at bedriftene styres mer eller mindre ensidig av profittmotivet. Størst mulig overskudd er drivkraften for å overleve, og dette fører til et behov for å ha en mest mulig effektiv arbeidskraft. For å oppnå dette, vil bedrifter prioritere arbeidskraft som representerer minst mulig kostnader. Dette vil føre til at arbeidstakere som ikke er tilpasset effektive produksjonsidealer, havner i en marginal posisjon i forhold til arbeidsmarkedet. I tider med høy arbeidsledighet eller store teknologiske endringer i produksjonsapparatet, blir dette særlig tydelig, og fører til at for eksempel yrkeshemmede, personer med liten eller lite etterspurt utdanning og eldre arbeidstakere stenges ute fra arbeidslivet.

Utsøttingsmodellen regnes som hovedalternativet til den økonomiske incentivmodellen, og representerer på flere måter en motsatt tilnærming til forståelsen av trygd. Utestengning fra arbeidsmarkedet og marginalisering av arbeidstakere ses som et rent strukturelt problem. Utstøttingsmodellen har – i motsetning til incentivmodellen – i liten grad vært koplet direkte til empiriske studier (Hansen 96b).

Felles for disse to teoretiske perspektivene er at de er enkle, og at de knytter all forklaring til én faktor, enten individuell maksimering av egen nytte eller bedriftenes krav om profittmaksimering. Begge er kritisert for en overforenkling av virkeligheten, og derved overse mer enn de forklarer. De to perspektivene er ikke teoretisk gjensidig utelukkende, og som vi kommer tilbake til i kapittel 6, kan de i praksis godt kombineres i forklaringen av bedriftenes ivaretagelse av yrkeshemmede.

## 3 Analyse av registerdata

### 3.1 Generelt om datagrunnlaget

En stor del av trygde- og attføringsforskningen har i de senere årene tatt utgangspunkt i analyser av sentrale registerdata, hvor oppbyggingen av KIRUT-databasen har vært viktig. KIRUT står for Klientstrømmer – Inn i – Rundt i – Ut av- Trygdesystemet. Forskningen basert på analyser av KIRUT-data og andre registerdata, har så mange fellestrekk at vi velger å presentere den som en enhetlig tilnærming.

KIRUT-basen er et stortilt samarbeidsprosjekt finansiert av Sosial- og helsedepartementet og Norges forskningsråd. Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste i Bergen har ansvaret for driften av basen, hvor man kople sammen data om enkeltindivider fra en rekke administrative registre – arbeid, trygdeordninger og sosialhjelp. Databasen dekker et utvalg på 10 prosent av befolkningen. Opprinnelig var den tenkt å omfatte fem-årsperioden 1989-1993, men den er supplert med data også for senere år. Intensjonen er at man skal kunne kartlegge klienters løpebaner – i og mellom de ulike ordningene, ved å kople sammen data fra forskjellige registre. Det er også mulig å studere effektene av regelendringer, for eksempel tidsbegrensningen til 52 uker på medisinsk rehabilitering, ved å følge klienter etter avsluttet rehabilitering. På denne måten kan man få et mål på om omstillinger i trygdesystemet vil virke etter intensjonene. Denne databasen er å regne som et pionerprosjekt, og har følgelig hatt sine innkjøringsproblemer. De tekniske problemene er langt på vei løst underveis, og det er klart at erfaringene med KIRUT vil danne grunnlag for tilsvarende, forbedrede, datasett i årene framover.

### 3.2 Erfaringer og resultater så langt

Sentralt i analyser av KIRUT-data er å måle effekten av attføringsinnsatsen. Gir attføringstiltak økt sannsynlighet for sysselsetting? Videre er det viktig å kartlegge seleksjons- eller utvelgelseeffekter både til attføring og til ulike tiltak. Spørsmålet blir om det satses mest på attføring av dem med mye arbeidsmarkedsressurser og best sjanse for vellykket resultat? Eller konsentreres innsatsen om å bedre sjansene til dem som har minst ressurser, i form av utdanning og arbeidslivserfaring?

En stor del av trygdeforskningen og kompetansebyggingen på KIRUT-data har foregått ved Institutt for økonomi ved universitetet i Bergen og ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). En begrenset del av denne forskningen har vært på attføring. Arbeidene til Hans Tore Hansen ved SNF er de mest omfattende. Disse analysene er gjort med bakgrunn i et utvalg personer på yrkesmessig attføring og medisinsk rehabilitering i tre-års perioden 1989 til 1991. Det påvises blant annet at attføringsperiodene gjennomgående varer lenge, og at lang tid på attføring gjør at sannsynligheten for å komme i arbeid blir mindre. Videre vil sjansen for uførepensjon etter gjennomført attføring øke med stigende alder. Høy utdanning og inntekt virker positivt inn på tilbakeføring til arbeid, mens lave verdier på de samme variablene øker sjansen for uførepensjonering. Yrkeshemmede med mye arbeidsmarkedsressurser har altså større sannsynlighet enn andre til å komme i arbeid etter attføring (Hansen 1996a og 1996b).

Rikstrygdeverket har publisert en grundig analyse av overgangen fra attføring til uførepensjon. Her finner man blant annet at faktorer som høy alder, lang varighet på attføring og det å være kvinne øker risikoen for uførepensjonering etter attføring. Denne risikoen er også større i kommuner med høy

arbeidsledighet. Totalt sett reduseres risikoen for uførepensjonering hos personer som har gjennomgått attføring sammenliknet med dem som ikke har det (RTV-rapport 3/96).

Andre studier påviser også at det foregår en klar utvelgelse – seleksjon – i attføringsapparatet på bakgrunn av klientenes ressurser såsom høyt utdanningsnivå, lav alder og klar diagnose. Dette reiser to vesentlige problemer når forskere skal vurdere effektene av attføring; er det innsatsen i attføringsarbeidet eller klientenes egne muligheter på arbeidsmarkedet som gir vellykkede resultater? Og – er investeringen i dem med best utgangspunkt den mest lønnsomme? For å avgjøre hva effekten skyldes, er det nødvendig med kontrollgrupper. Det innebærer at blant personer med sammenlignbare yrkeshemninger gis noen attføringstiltak og andre ikke. På den måten kan man skille mellom effekten av gode eller dårlige personlige forutsetninger på den ene siden, og effekten av tiltakene på den andre siden. Dette lar seg ikke løse med utgangspunkt i KIRUT-data, siden registreringene nettopp tar utgangspunkt i personer som deltar på tiltak. Problematikken reiser også et etisk spørsmål; kan man forsvare å frata store grupper av yrkeshemmede et rettighetsbasert og antatt gode for å øke kunnskapen om framtidig treffsikkerhet i integrering i arbeidslivet?

I arbeidet med KIRUT-basen har man erfart at det er nødvendig å følge attføringsklientene over lang tid etter avsluttet tiltak. Dette er viktig blant annet fordi studier viser at mange yrkeshemmede har en tidligere trygdekarriere (Hansen 1996a, Ford 93). En registrering av at de er i arbeid kort tid etter et tiltak sier derfor lite om dette er en varig tilstand, og de må følges opp over flere år.

De studiene som sier noe om effekten av attføringstiltak konkluderer med at mellom en femtedel og en firedel av deltakerne på tiltak kommer i arbeid. Usikkerheten ved disse estimatene, kan gi både for lave og for høye anslag. Det at oppfølgingstidspunktene er for korte gir mulighet for feilestimering i begge retninger. Dersom den målte arbeidsdeltakelsen er ustabil – den yrkeshemmede faller ut av arbeid på et senere tidspunkt enn sluttdato for undersøkelsen – blir den målte effekten av tiltak for høy, fordi integrasjonen i ordinært arbeidsmarked ikke har vært varig. For kort oppfølging som ikke viser tilbakeføring til arbeid, vil kunne føre til for lavt effektanslag dersom yrkeshemmede kommer i arbeid på et senere tidspunkt. Attføringsinnsatsen kan allikevel ha bidratt i vesentlig grad, ved å være et av flere ledd i en prosess som leder til økt kompetanse og/eller gi tid for tilfriskning som i et lengre perspektiv kvalifiserer for arbeidsdeltakelse. En effekt av attføringsinnsatsen vil derfor ikke kunne registreres i undersøkelsesperioden, men vil allikevel være tilstede i en mer langsiktig prosess mot integrering i arbeidslivet.

Et annet konkret problem i oppfølging av yrkeshemmede er når personene i utvalget i løpet av undersøkelsesperioden forsvinner ut av tilgjengelige registre. Som tidligere nevnt kan dette dreie seg om så mange som 40-60 prosent av et utvalg (Ford 1993). Disse personene går ut av attføring, men ikke til andre trygde- eller sosialhjelpsordninger og blir heller ikke registrerte arbeidssøkere. Man vet ikke noe mer om dem. En del vil gå over til å bli privat forsørget, andre vil skaffe seg arbeid. Dette representerer en usikkerhet i forhold til å måle effekter av tiltak som teoretisk kan gi for høye og for lave effektmål. I praksis er det små sjanser for at store grupper yrkeshemmede går direkte ut i arbeid etter fullført eller avbrutt tiltak, uten at dette er registrert som utfall. Det er derfor sannsynlig at effekten av attføringstiltaket for disse personene er liten. Det burde være en forskningsoppgave å kartlegge nærmere hva som skjer med disse personene.

Totalt sett er dette elementer som kompliserer evalueringer av effekten av attføring, men som ikke kan tilskrives svakheter ved KIRUT-dataene i seg selv. Ikke desto mindre representerer resultatene av disse studiene viktig og nødvendig kunnskap å bygge videre på. Professor i trygdeøkonomi Alf Erling Risa oppsummerte i et foredrag (Sosial trygd-konferanse 96) sine erfaringer med KIRUT-data på attføringsanalyser, til at det trengs 5 års tidsperspektiv for å gi sikre svar om effektene av attføring holder over tid. Usikkerheten i å bestemme effektene av attføringsinnsatsen skyldes at man har undervurdert betydningen av tilstrekkelig lang oppfølging. Status per i dag er derfor at selv de enkleste spørsmålene, som hvorvidt attføring er samfunnsøkonomisk lønnsomt, eller hvem det er mest lønnsomt å attføre har høyst usikre svar.

På tross av beskjedne konkrete forskningsresultater, må man regne de erfaringene som er gjort som svært nyttige. Det er sannsynlig at denne typen data vil bli vanligere i årene som kommer. Statistisk sentralbyrå arbeider for eksempel med en database med de samme registre som i KIRUT-basen, men med

data fra hele befolkningen i perioden 1992-2000. Enkelte forskningsmiljøer har dessuten bygget opp egne databaser av samme type.

### 3.3 Hvilke spørsmål kan KIRUT-basen gi svar på?

Forventningene til analyser fra KIRUT-basen har vært store, men de forskningsresultatene på attføringsfeltet synes altså å ha vært ganske beskjedne. Det er flere grunner til det. For å vurdere hva disse analysene kan bidra med, er det nødvendig å gå nærmere inn på hvilke *konkrete* muligheter og begrensninger som ligger i basen. Kort oppsummert gir bruk av KIRUT-basen følgende muligheter og begrensninger i tilnærmingen til attføringsproblematikken:

#### Muligheter

Generelt ligger styrken i å ha data fra et stort antall personer. De resultatene man kommer fram til kan derved med stor sikkerhet generaliseres til å gjelde for alle attføringsklienter. En mangel ved tidligere forskning på attføring har vært at man ikke har hatt representative utvalg. Like viktig som antallet, er muligheten til å følge de samme personene over lang tid. På den måten oppnår man å redusere usikkerheten omkring hva som skjer ved avslutningen av et tiltak eller opphør av en ytelse. Man kan ideelt sett følge personene fra en stønadstype til en annen, og derved kartlegge trygdekarrierer. Dette krever spesielle analyseteknikker – forløpsanalyse – som foreløpig har vært lite brukt i norske samfunnsforskningsmiljøer. KIRUT-basens informasjonstilfang kan brukes til å besvare mange spørsmål. For eksempel hvem som er på attføringstiltak og sannsynligheten for overganger til andre trygdeordninger etter attføring. Videre kan man isolere en del faktorer som øker risikoen for å bli varig trygdeklient, og man kan analysere eventuelle effekter av lengden på attføringsperioden. Endelig kan man studere om de som kommer i arbeid etter endt attføring, forblir i arbeidslivet eller går tilbake til trygd eller andre ytelser etter en tid.

#### Begrensninger

Hva er så grunnen til at analyser av KIRUT-dataene ikke har gitt oss flere eller bedre svar på de spørsmål vi har hatt i forbindelse med attføring? Intet datasett er bedre enn de opplysningene som ligger der. I KIRUT-basen er det viktige variable som helt eller delvis mangler, variable som annen forskning har vist er sentrale for utfallet av attføring. Dette henger sammen med at data er samlet inn for administrativt bruk, og ikke for forskningsformål. Det er ikke opplysninger om klientenes motivasjon til attføring, om deres rusproblemer eller sosiale problemer. Det er mangelfulle opplysninger om personenes helse, yrke, arbeidsmiljø og konkrete attføringstiltak. Dette gjør at årsakssammenhengene blir uklare, og analyser av KIRUT-data er derfor ikke velegnet til å belyse den enkeltes problemer, eller hva som skjer i møtet med attføringsapparatet.

Sosialdepartementet har gitt uttrykk for at de regner KIRUT-basen som underutnyttet i forskningsmiljøene. Det er et klart inntrykk at man i flere forskningsmiljøer har hatt forventninger til KIRUT-data som ikke er innfridd. Dels har dette sammenheng med de analysemessige problemene som beskrevet ovenfor, men mange har også undervurdert det datatekniske arbeidet som kreves for å få til gode analyser. Det går i hovedsak på to forhold: tilretteleggingen av selve dataene, som krever mye etterarbeid og kompetanse før de blir operative. En *effektiv* utnyttelse av dataene krever som nevnt bruk av forløpsteknikker, noe som har vist seg å være en høy terskel, og noe de færreste får til i løpet av prosjektperiodene. Av de studiene som foreligger hvor dette har vært gjennomført, er utvalgene ofte 5-6 år gamle, nettopp fordi tilegnelsen av metode og tilpasning til data er såvidt krevende. Vurderingen er derfor at man i planlegging av prosjekter basert på KIRUT-basen og tilsvarende tilnærminger, må se på kompetanseheving på nødvendige analyseteknikker som en nødvendig grunnlagsinvestering. Dette innebærer at man må sette av tid til dette og gi rom for mer prøving og feiling enn ved vante

analyseteknikker. Det er vanskelig på forhånd å vurdere kostnadene og den konkrete nytten av en slik kompetanseoppbygging mot det framtidige utbyttet.

### **3.4 Forskning på klientegenskaper – en oppsummering**

Generelt kan det innvendes at differensieringen av attføringsklientene både etter helse og etter grad av problemer og ressurser, er kommet kort i statistiske analyser av egenskaper ved personene. Dette skyldes tidligere omtalte mangler ved analyser av registerdata, man har begrensede opplysninger om helsetilstand, arbeidsmiljø og levekår hos klientene. Det er behov for forskning som tar større hensyn til dette, og som arbeider med klarere definerte grupper av klienter. At lang varighet på stønader statistisk øker sjansen for uførepensjonering, kan for alt vi vet forklares med helsetilstand, og det totale omfanget av klientens problemer. Det foreligger forskningresultater som peker mot at attføringklienter er en svært sammensatt gruppe mennesker, og – som nevnt – med store ulikheter i forutsetninger for deltakelse i arbeidslivet. Det er åpenbart forskjeller for eksempel på eldre mennesker med diffuse slitasje- eller psykiske/sosiale diagnoser, lav utdanning og noen få år til alderspensjonering, og unge mennesker med jobb-relevant utdanning og klar diagnose. Å se etter enhetlige effekter av attføringsinnsats uten å ta hensyn til denne typen forskjeller, gjør at analysene får begrenset forklaringskraft.

I arbeidslinjepolitikken har attføringen dessuten flere roller. Ikke minst understrekes viktigheten av at attføring skal være prøvd før innvilgelse av uførepensjon. Hensikten med dette er å bryte automatikken i overgangen mellom sykepenger/rehabiliteringspenger og uførepensjon, men *ikke* å slutte og uførepensjonere. I dette ligger det rom for å mislykkes i attføring, målt som tilbakeføring til det ordinære arbeidsmarkedet. Dette aspektet av attføring tas ikke hensyn til i foreliggende forskning, så lenge effekten av attføring måles bare som forbedring i sjansen for å komme i ordinært arbeid. Attføringsinnsatsen framstår derfor som mindre effektiv enn den egentlig er i henhold til målsettingene.

Oppsummerende kan vi si at dette satsningsområdet først og fremst har gitt nyttige erfaringer som kan brukes i videreutvikling av denne typen analyser. Man har lært å stille de riktige spørsmålene heller enn å få alle svarene. På tross av de svakhetene som har vært, er dette den beste framgangsmåten til å studere helhetseffektene av attføringsinnsatsen.

## 4. Proessorienterte tilnærminger

Attføringsvirksomheten består av flere enn klientene. Å lete etter kriterier for vellykket attføring ved å fokusere på kjennetegn ved dem som får det, er bare en av flere innfallsvinkler. Rikstrygdeverkets utredningsavdeling har for eksempel dokumentert geografiske variasjoner i praktiseringen av regelverket på flere punkter, både med hensyn til bruk av rehabiliteringspenger og attføring. Andre studier viser at størrelsen på arbeidsløsheten er en viktig variabel i forhold til attføringsvirksomheten. Det samme gjelder for varigheten av stønadperioden, ventetid i saksbehandlingen og avbrudd i tiltak.

Vi vil i dette kapitlet presentere og drøfte forskning som også tar opp andre faktorer ved selve attføringsprosessen, kjennetegn ved saksbehandling, attføringsopplegg, mestring av klientrollen.

### 4.1 Samspillet mellom yrkeshemmede og attføringsapparatet

I en analyse gjennomført ved INAS (Ford 1993) kombinerte man data om egenskaper ved klientene med elementer ved selve attføringsarbeidet, og samspillet mellom disse. Studien bygger på gjennomgang av saksmappene til et utvalg attføringsklienter, supplert med intervjuer av både klienter og saksbehandlere og også registeropplysninger om personene i utvalget.

Man fant at *egenskaper ved personene* som trakk i positiv retning var ressurser og erfaringer som er relevante i arbeidsmarkedet, som høy utdanning og tidligere arbeidserfaring. Dette er som nevnt resultater som går igjen i en rekke studier. Videre var det en fordel å ikke ha psykisk diagnose, og heller ikke hatt tidligere kontakt med sosial- eller trygdekontor.

Trekk ved selve *attføringsarbeidet* som virket positivt var aktive tiltak, gjerne med tilknytning til tidligere erfaringer hos klienten og at det var kontinuitet i tiltaket. Det virket også positivt inn at klienten deltok aktivt i planlegging av egne tiltak, og det at få instanser var trukket inn i saken.

Ifølge *saksbehandlerne vurdering* var høy motivasjon hos klienten den viktigste faktoren for å få til en vellykket attføring.

Oppsummert viser dette et bilde der den aktive, motiverte og kvalifiserte klient med oversikt over egne framtidsplaner møter få hindringer i tiltaksapparatet, og har de beste forutsetninger for et positivt resultat. Negative resultater knyttes til mer omfattende behov for hjelp og tilrettelegging, usikkerhet på hva man vil og avbrudd i tiltakene. Det pekes på et vesentlig problem som gjelder også andre studier, dersom attføringen ikke avsluttes med umiddelbar overgang til arbeid eller innvilgelse av uførepensjon har man ingen opplysninger om klientenes videre skjebne. Dette omfattet 60 og 40 prosent i henholdsvis arbeidsmarkedsetatens og rikstrygdeverkets statistikker, og kompliserer ytterligere det å bestemme effekter av attføringen.

### 4.2 De yrkeshemmedes mestring og opplevelse

Ved SINTEF har man analysert attføringsvirksomheten med utgangspunkt i klientenes mestring av det å være attføringsklient (Andersen 1996). Studien bygger på omfattende intervjuer med et lite antall yrkeshemmede. De yrkeshemmede er intervjuet på flere tidspunkter i attføringsperioden, og spørres om



erfaringer med alle forhold i prosessen. Studien viser at klienter som utøver aktiv medvirkning og innflytelse, fremmer attføringsprosessen og får letter gjennomslag i saksbehandlingen. Igjen viser resultatene positive utslag av at de yrkeshemmede på forhånd har gode arbeidsmarkedsressurser. På den andre siden er mange saker preget av en gjensidig passivitet, avbrudd i tiltak og uklare mål med attføringen. Klientene kom sent i kontakt med basis-gruppene, og mange opplever dem mer som kontrollinstans enn hjelp. Med bakgrunn i klientenes erfaringer, argumenterer Andersen for at hjelpeapparatet ikke er innrettet mot en helhetlig og integrert attføring.

Som et ledd i evalueringen samlingen av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten, også kalt ansvarsreformen, er det nylig publisert en rapport om brukernes erfaringer i attføringsapparatet (Jessen 1997). I ansvarsreformen er det et viktig prinsipp at de yrkeshemmede skal ha økt ansvar for egen attføringsprosess. Brukermedvirkning er et sentralt element i arbeidslinja, i motsetning til den medisinske sykdomsrollen. En del av hensikten med reformen er altså å bryte med den passive sykerollen, og erstatte den med en aktiv ansvarliggjøring i forhold til egen situasjon, samtidig som man knytter yrkeshemming tettere opp mot arbeidsmarkedet.

Jessen har intervjuet et utvalg yrkeshemmede om deres erfaringer med denne aktive rollen, og finner at rundt 80 prosent *ønsket* å delta aktivt. Halvparten gir samtidig uttrykk for usikkerhet overfor deltakelse på aktive tiltak, men denne usikkerheten reduseres kraftig i løpet av attføringsprosessen.

Oppsummerende viser analysene at det er dem som har lengst erfaring med en passiv sykerolle eller lave forventningen om sine egne sjanser på arbeidsmarkedet (de som har søkt uførepensjon og de eldste), som er mest negative til aktiv attføring. Dette kan være realistiske vurderinger fra de yrkeshemmede.

Resultatene av brukernes erfaringer med attføringsapparatet, viser at 75 prosent av de yrkeshemmede mener de har fått for lite informasjon om hjelpetilbudet. Positive erfaringer henger sammen med at brukere har hatt direkte kontakt med saksbehandler i forbindelse med tjenester. Jessen konkluderer med at brukernes negative eller positive erfaringer i møtet med saksbehandlere, må knyttes til samhandlingen og ikke til egenskaper ved brukerne. Med andre ord er personlig oppfølging av stor betydning for utfallet. Det er videre en klar sammenheng mellom det å ha lang utdanning og positive erfaringer i møtet med arbeidskontoret. Dette tyder på at yrkeshemmede med stor grad av kommunikativ kompetanse prioriteres i attføringssaker. Personer med høyere utdanning blir bedre mottatt hos saksbehandlere og har lettere for å skaffe seg nødvendig informasjon. Man snakker samme språk som saksbehandler, signaliserer en aktiv holdning, noe som gjør at attføringsaken framstår som «lettere».

Jessen stiller spørsmål om attføringsapparatet tar tilstrekkelig hensyn til dem som i utgangspunktet har få ressurser. Hun bekrefter derved det bildet av at vellykket attføring avhenger av den enkelte yrkeshemmedes tidligere ressurser.

## **5 Attføring av yrkeshemmede med særlige behov – forskningen ved Arbeidsforskningsinstituttet**

Ved Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) er det gjennomført en rekke studier av attføring de senere årene. Deres tilnærming til problemfeltet skiller seg på flere måter fra den forskningen som er beskrevet til nå. Studiene deres tar utgangspunkt i yrkeshemmede som har særskilte behov, for eksempel sterkt synshemmede og psykisk utviklingshemmede. Forskningen er oftest aksjonsrettet og konsentrert om å utvikle metoder for attføring av denne typen klienter. Attføring blir en konkret problemløsningsprosess i møtet mellom de enkelte yrkeshemmede og arbeidsmiljøet. Det fokuseres på samspillet mellom arbeidsmiljøet og klientenes egenskaper og forutsetninger. Metodene er konsentrert om forsøksvirksomhet og konkret utprøving av ulike modeller for integrering i arbeidsmarkedet. Til forskjell fra mye av forskningen som hittil er beskrevet, er målsettingen ikke å finne svar på generelle spørsmål i attføringsarbeidet. Man nærmer seg feltet fra det spesielle, og arbeider helhetlig med utvikling både av den yrkeshemmede, saksbehandlingen og regelverket, arbeidsmiljøet og samspillet mellom dem. I forhold til disse gruppene yrkeshemmede er man ikke ute etter å finne fram til standardiserte løsninger, fordi det forutsettes at man derved overser individuelle behov som er viktige for å oppnå integrering i arbeidslivet.

### **5.1 Arbeid med bistand**

Erfaringene med «Arbeid med bistand» er nylig oppsummert i en rapport fra AFI (Blystad og Spjelkavik 1996). «Arbeid med bistand» startet som et omfattende forsøksprosjekt med mål å integrere utsatte grupper av yrkeshemmede i det normale arbeidslivet, og er nå etablert som ordinært attføringstiltak. Som i annen attføringsvirksomhet er hensikten å oppnå størst grad av selvhjelpenhet for de yrkeshemmede. Det spesielle er at man her engasjerer en person med tilretteleggingsfunksjon i forhold til de problemene som oppstår mellom den yrkeshemmede og arbeidsmiljøet. Rapporten konkluderer med at tiltaket fører til økt integrering av de yrkeshemmede, ikke bare i arbeidslivet, men også på andre områder i samfunnet. Det avgjørende for en vellykket attføring i forhold til disse gruppene av yrkeshemmede er fleksible tilnærminger, lokale løsninger og lite rigiditet i forhold til regelverk.

Forfatterne er imidlertid kritiske til attføringsapparatets evne til å håndtere denne typen fleksible tilnærming. Man reiser spørsmålet om den største hindringen for integrering av yrkeshemmede i ordinære arbeidsforhold ligger i etatenes tenkemåte, heller enn hos arbeidsgivere eller begrensninger i de yrkeshemmedes arbeidsevne. Erfaringer fra forsøksperioden viste at ytre faktorer som samordningsproblemer og regelverk var til hinder for å redusere trygdeutbetalingene.

### **5.2 Grunnlag for et utvidet perspektiv på yrkeshemming?**

Denne typen forskning på yrkeshemmede med særlige behov, og den tidligere refererte forskningen på generelle faktorer i attføringsvirksomheten, representerer to tradisjoner som i liten grad drar nytte av

hverandre. «Normalklientene» studeres tradisjonelt som enhetlig gruppe, med forutsetning om standardiserte behov. Klienter med åpenbare behov for særlig tilrettelegging følges tett opp, tiltak skreddersys og effektene evalueres kontinuerlig i feltet.

Et viktig spørsmål blir da hvor normale «normalklientene» er. Margaret Ford finner for eksempel i sin studie at de attføringsklientene som endte på uførepensjon, på en rekke områder skilte seg fra dem som kom i jobb eller en annen konstruktiv tilstand – som for eksempel egenfinansiert videreutdanning (Ford 1993).

En av Hans Tore Hansens konklusjoner etter flere års arbeid med analyser av KIRUT-data, er at attføringsklienter er en svært sammensatt gruppe, med store variasjoner i forutsetninger og problemer. Ved hjelp av forskjellige multivariate statistiske analyser påviser han et stort innslag av komplekse problembilder med mange skilte eller separerte, lavt utdanningsnivå, tidligere sosialklienthistorie og lang trygdehistorie. Hansen anbefaler at framtidig forskning legger større vekt på å utvide analysegrunnlaget.

En utfordring for videre studier er derfor å ta utgangspunkt nettopp i forskjeller med grunnlag i ressurser og klientforutsetninger, og på denne bakgrunn lage rendyrkede – typiske – grupper og analysere deres trygdekarrierer hver for seg. En dimensjon kan være kombinasjoner av kjennetegn langs en skala av ressurser. For eksempel vil høy utdanning, stabil familiesituasjon, ingen trygde- eller sosialklientkarriere, klar diagnose og tidligere arbeidslivserfaring kunne representere de beste klientforutsetninger. På tilsvarende måte vil vi kunne lage grupper med forventet gradvis dårlige forutsetninger for å lykkes i dagens attføringsvirksomhet. Vi vil på denne måten komme nærmere en antatt systematisk variasjon i utvelgning til de ulike attføringstilbudene, og effektene av de forskjellige typene tiltak (Hansen 1996a).

Flere studier peker dessuten på at samarbeidsproblemer mellom ulike instanser og hindringer begrunnet i regelverk medvirker til negative attføringsresultater – lang tid på attføring i ventetid, mangel på attføringsplaner, gjentatte utredninger (Andersen 1996, Ford 1993, Hansen 1996a).

Det er altså belegg for å hevde at vi mangler kunnskap om kompleksiteten i det generelle attføringsarbeidet, og at man ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til dette i forskningen. Vi vet mye om faktorer som har en negativ statistisk effekt på utfallet av attføring, men det finnes lite forskning på hvordan man motvirker disse effektene. Det som er klart er at et godt resultat i stor grad avhenger av de ressursene den yrkeshemmede har med seg inn i attføringen.

Underdirektør Inge Seip etterlyser i en avisartikkel (Dagbladet 290297) klarlegging av klientenes kompetanse og ressurser som et utgangspunkt for attføringsarbeidet. Han argumenterer for at mangel på forarbeid medfører økt ventetid i systemet, lite treffsikkerhet på de konkrete tiltakene og at dette totalt sett representerer en vesentlig ekstrautgift på statsbudsjettet. Vi vet fra annen forskning at ventetid og passivitet både statistisk og psykologisk legger grunnlag for et dårligere resultat. Margaret Ford finner at det sjelden foreligger attføringsplaner (Ford 1993). Rikstrygdeverket påpeker store mangler ved saksbehandlingen som grunnlag for geografiske variasjoner i bruk av rehabiliteringspenger (RTV-rapport 05/97). Som nevnt finner man i andre studier negative effekter av sen saksbehandling og bruk av passive utbetalinger i ventetiden. Arbeidsdirektør Hanisch etterlyser i en avisdebatt (Dagbladet 070197) motiverte klienter, og legger ansvaret på trygdeetaten. Resultatet blir at klientene sendes fram og tilbake mellom etatene. Denne kasteballproblematikken er lite dokumentert i forskningen, men oppfattes som et klart problem i rapporter fra praksisfeltet. Motivasjon, lengden på attføring, en aktiv innstilling til eget attføringsarbeid og mangel på avbrudd, kan derfor ikke bare tilskrives gitte egenskaper ved de yrkeshemmede.

## **5.3 Konsekvenser for videre forskning**

For å supplere analyser av klientenes egenskaper, trengs mer systematisk kunnskap om de kjente negative faktorene. Ved å overføre erfaringene fra Arbeidsforskningsinstituttets studier av yrkeshemmede med særlige behov til forskningen på generelle attføringsspørsmål, kan man med utgangspunkt i faktorer som er påvist å ha negativ effekt, lage sammenlignende studier som søker å overkomme disse. Dette kan gjøres

ved å etablere forsøksvirksomhet hvor man utarbeider tiltak og saksbehandlingsrutiner som spesielt tar sikte på å overkomme de negative faktorene. Et eksempel er å jobbe aktivt for å opparbeide motivasjon og en aktiv innstilling hos yrkeshemmede som i utgangspunktet mangler dette. Et annet er å prøve å øke treffsikkerheten i tiltakene ved å legge mer arbeid i tilpasning etter evner, ønsker og helse.

## 6 Bedriftenes rolle i attføring – utstøting eller ivaretagelse?

Som alternativ til den forskningen vi hittil har lagt fram, kan yrkeshemming ses som et arbeidsmarkedsproblem heller enn som et individuelt tilpasningsproblem. Teoretisk knyttes da yrkeshemming til bedriftenes behov for effektiv arbeidskraft, og analyseres som oftest i tråd med utstøtingsmodellen som beskrevet i kapittel 2. Yrkeshemmede er personer som støtes ut fra arbeidsmarkedet fordi de ikke lenger oppfyller produksjonskravene, enten på grunn av svekket helse eller lav kompetanse. Som en konsekvens bør tiltakene rettes mot bedrifter, som for eksempel ved kvoteordninger av yrkeshemmede.

Den norske forskningen på bedriftenes rolle som medspiller i attføringsprosessen er mangelfull. Det foreligger en kartleggende studie ved Fafo om omfanget av bedriftsintern attføring med data fra 1992 (Vischer 1993, Fløtten 1994). En rapport fra Høgskolen i Lillehammer (Lindseth 1996) viderefører og utdyper problemstillingene i Fafo-undersøkelsen, men har svært lav svarandel på spørreskjemaene til bedriftene. Konklusjonene i denne studien blir derfor svært usikre. Videre har vi funnet noen henvisninger til enkelterfaringer med bedrifter i andre studier, og en hovedoppgave i sosiologi (Brandt 1995).

Av de mer generelle funn i disse studiene kan nevnes at størrelsen på bedriften spiller en vesentlig rolle for attføringsarbeidet. De større bedriftene har et bedre ivaretagelsesapparat, de har bedre kontakt med det offentlige hjelpeapparatet og større kunnskap om økonomiske og konsulentpregede støttetiltak. Det ser ut til at man må over et minstenivå på personalressurser i bedriftene for at attføringsvirksomheten får en naturlig plass i organisasjonen. Det svakere attføringsarbeidet i mindre og mellomstore bedrifter til forklares med at mange ennå ikke har hatt konkret erfaring med yrkeshemmede ansatte, og derved heller ikke behov for kompetanse på attføringssiden. Man finner også at bedriftens økonomi spiller en rolle for omfanget på, og viljen til å prioritere attføring. Bruken av økonomiske støttetiltak henger naturlig sammen med kunnskapen om tilbudet av tiltak. Kjennskapen til tiltak er gjennomgående lavt i bedriftene, og studiene avdekker et generelt informasjonsbehov.

I en studie av bedrifters forhold til intern attføring, analyseres effekten av offentlig økonomisk støtte (Brandt 1996). Studien analyserer intervjuer med personalansvarlige i til sammen ni store og mellomstore bedrifter. Generelt er effekten av offentlige økonomiske støttetiltak avhengig av bedriftsøkonomiske rammebetingelser for innsats, muligheter for omplassering og tilrettelegging, og vurderingen av om bedriftens økonomi er god nok til å bære egeninnsatsandelen. Dette kravet til egeninnsats kan være ganske stort. Bedriftene i denne studien har ikke gjort eksplisitte kostnadsanalyser av forholdet mellom egenandel og offentlig støtte i attføringsarbeidet, men viser allikevel til at de offentlige ordningene er nødvendige for den interne attføringsvirksomheten. Et hovedinntrykk er at bedriftene ikke er villige til å bære utgiftene alene, men heller ikke ser attføring som en virksomhet det skal tjenes penger på – som for eksempel i forhold til arbeidstreningsplasser.

Dette peker mot en holdning om delt ansvar; en samarbeidsløsning mellom bedriften og det offentlige. Bedriftenes ansvar for yrkeshemmede ansatte er nedfelt i arbeidsmiljølovens §13:

«2. Hvis en arbeidstaker er blitt hemmet i sitt yrke som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l., skal arbeidsgiveren, så langt det er mulig, iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid.» (Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v., 4 feb. Nr. 4. 1977)

Formuleringen om at tiltak skal iverksettes «så langt det er mulig» er lite forpliktende, og åpner for stor grad av skjønn i bedriftenes vurdering av ansvar for yrkeshemmede. Bedriftene i undersøkelsen synes å legge vekt både på et sosialt ansvar for sine ansatte og begrensninger i forhold til lønnsomhet. Disse faktorene synes derfor ikke å utelukke hverandre. Det signaliserer at en hypotese om at attføringsvirksomheten styres av rendyrket profittmaksimering må testes mot alternative hypoteser om bedrifter som sosiale system. Mangelen på konkret kostnadsestimering fra bedriftenes side, tyder på at dette i stor grad er prinsipielle eller verdiforankrede synspunkter. Det gis allikevel uttrykk for at bedriftene har klare begrensninger i innsatsen og ansvaret. Dette knyttes til en vurdering av sjansen for et vellykket utfall i hvert enkelt tilfelle og den personalansvarliges understreking av at den yrkeshemmedes motivasjon er sentral for gjennomføringen. Signalene er at bedriftene ikke anser å ha mulighet til å drive attføring av kompliserte yrkeshemminger. Disse resultatene illustrerer at utstøtingsmodellen alene ikke er tilstrekkelig som grunnlag for å analysere ivaretakingen av yrkeshemmede ansatte i bedriftene.

Faren i en slik analyse basert bare på intervjuer med personalansvarlige i bedriftene, er at man sitter igjen med «korrekte» synspunkter, heller enn å beskrive faktiske forhold. For å få et mer utfyllende bilde av bedriftenes attføringsinnsats er det nødvendig å supplere denne typen intervjudata med konkrete opplysninger om atferd i attførings spørsmål. Dette kan man få til ved tilgang til arkivopplysninger i bedriftene som beskriver konkrete personalsaker i forhold til yrkeshemmede. Det er også viktig å intervju flere sentrale aktører i prosessen, bedriftslege, representanter for attføringsutvalg der det finnes, og ikke minst tillitsvalgte fagforeningsrepresentanter. Dette siste er spesielt viktig fordi studier antyder at fagforeningsaktiviteten i bedriften er en viktig forklaringsvariabel i forhold til flere aspekter ved ivaretagelsen av ansatte med helseproblemer (Lindseth 1996, Lund 1981).

Like interessant, men vanskeligere tilgjengelig, er data om prioriteringer ved nyansettelser. Er det slik at tidligere yrkeshemmede lukes ut på et tidlig tidspunkt i ansettelsesprosedyren? Eller er det vilje til å satse på rehabiliterte også i rekruttering av personale?

Det er i stor grad opp til den enkelte personalansvarlige i bedriften å bestemme innsatsen på attføringsfeltet. Vedkommende blir katalysator for arbeidsmiljølovens bestemmelser og fortolker av politikk. Dette innebærer en stor vilkårlighet i innsatsen, og en begrenset offentlig påvirkningsmulighet i å øke attføringsvirksomheten i bedriftene.

I en studie av nedbemanning og derekruttering ved SNF påvises en del nye trender i bedrifters forhold til personalansvar (Dahl 1996). Studien er ikke representativ, men omfatter data fra 23 bedrifter på vestlandet, i perioden 1985-1995. I denne perioden har bedriftene på ulike måter, derekruttert vel tyve prosent av sine ansatte og planlegger fortsatte reduksjoner. Grunnene som anføres er hovedsakelig økonomiske i kombinasjon med teknologiske og organisasjonsmessige endringer. Dahl finner at bedriftenes attføringsinnsats er liten, noe som delvis kan forklares med at derekrutteringen har effektivisert arbeidskraften. Dette har særlig skjedd ved at mange av de eldre arbeidstakerne har gått over på ulike førtidspensjonsordninger i løpet av undersøkelsesperioden. Andelen ansatte med yrkeshemminger er derfor kraftig redusert. Dahl konkluderer videre med at derekruttering er blitt en strategi i bedriftene. Igjen er det utilstrekkelig å se resultatene til et rent utstøtingsperspektiv, fordi bedriftene i denne studien har lagt stor vekt på naturlig avgang og å motivere til førtidspensjonering.

Vellykket attføring er i siste instans avhengig av at de yrkeshemmede blir tilbudt arbeid. Det er derfor et klart behov for mer kunnskap om bedriftenes innsats og holdninger til yrkeshemmede, både ved ivaretagelse av ansatte og ved rekruttering.

Det er et inntrykk at bedrifter anser at arbeidsmiljøloven har liten direkte innflytelse på deres attføringsarbeid (Brandt 1995). Et virkemiddel som bør vurderes for å øke den bedriftsinterne attføringsinnsatsen er å gjøre arbeidsmiljøloven mer forpliktende på dette punktet.

## 7 Attføringsforskningen oppsummert

Denne gjennomgangen av de senere årenes forskning på attføring viser at det er nødvendig å arbeide mot den helhetlige tilnærmingen til feltet som er etterlyst i flere sammenhenger. En vellykket attføringsvirksomhet krever at alle ledd i prosessen fungerer godt. Per i dag foreligger det gode forsknings-resultater fra noen av leddene i attføringsprosessen, mens andre er tilnærmet udekket. Det er et problem at forskning på et område i liten grad ses i sammenheng med funn på andre områder. Dette er utilstrekkelig som kunnskapsgrunnlag for en helhetlig strategi for attføringsvirksomheten.

Det meste av forskningen fokuserer på den offentlige delen av attføring. Attføring på bedriftsnivå er i liten grad dokumentert, og de resultatene som finnes signaliserer at denne virksomheten avhenger av enkeltpersoners holdninger til problemfeltet. Sett i sammenheng med resultater som peker mot at derekruttering er blitt en strategi for å møte lønnsomhetskrav og krav til endringer i bedriftene, er dette et felt som bør kartlegges nærmere.

### 7.1 Veien videre - noen refleksjoner

I en artikkel fra OECD (Pearson and Scherer 1997) tar man utgangspunkt i at dagens velferdsproblemer er ganske annerledes enn dem som var grunnlaget for utvikling og etablering av velferdsstaten. Tidlige velferdsstatsarkitekter - Lord Beveridge og Gustav Møller - var av den oppfatning at arbeid og familie representerte hjørnesteinene i sikringen av velferd, og ikke staten. Denne forutsetningen er stor grad beholdt - opptjeningsrettigheter knyttes for eksempel fortsatt til deltakelse i arbeidslivet. Forfatterne påpeker at prisen på inngangsbilletten til arbeidsmarkedet i dagens samfunn er mye høyere enn tidligere, spesielt for unge med lav formell kompetanse, og for langtidsledige. Dette har sammenheng med økende krav til formell kompetanse, og også relevant kompetanse. Familiemønsteret er også annerledes enn i mellom- og etterkrigstida - blant annet kjennetegnet ved en stor økning i antallet av eneforsørgere, en gruppe som er spesielt sårbare for fattigdom. Velferdsbehovene er derfor annerledes enn forutsatt i konstruksjonen av velferdsstaten, mens rettigheter fortsatt knyttes til de opprinnelige kriteriene. I tillegg er forutsetningen om at nye generasjoner etablerer seg på arbeidsmarkedet er brutt.

Dette kan få økende uheldige konsekvenser for marginalisering i forhold til arbeidsmarkedet. Grupper av unge mennesker risikerer å ikke slippe inn på arbeidsmarkedet og derved heller ikke opparbeide velferdsrettigheter. Forfatterne peker på faren for livslang marginalisering, spesielt i tider med stor arbeidsløshet. De ser løsningen som en omfordeling fra eldre og til yngre generasjoner.

De siste årenes høye arbeidsløshet i Europa kan forstås på flere måter. Enten som resultat av svingninger i konjunktorene eller også som uttrykk for permanente endringer i sammensetningen og volumet av den totale arbeidsstyrken. I det første tilfellet kan man vente på at oppsving i økonomien vil føre til redusert arbeidsløshet. Det andre tilfellet knyttes blant annet til begrepet teknologisk arbeidsløshet, og legger grunn for kvalitativt nye løsninger. Den teknologiske arbeidsløsheten knyttes til at teknisk utvikling av produksjonsapparatet vil føre til at de samme varer og tjenester kan produseres med stadig mindre arbeidskraft, uten at det samtidig vil skapes nye arbeidsplasser. Omfanget og konsekvensene av framtidig teknologisk ledighet er omstridt (Sejerstedt 1996). Poenget i denne sammenhengen er å peke på muligheten for at tradisjonelle løsninger ikke vil være tilstrekkelige for å hankses med nye generasjoners arbeidslivsdeltakelse.

I notatet «Arbeidslinjen og de svake gruppene» (Kleppe 1996) uttrykkes tilsvarende bekymring om utviklingen mot utsatte gruppers økte marginalisering på arbeidsmarkedet. Kleppe tar spesielt opp situasjonen for langtidsledige, langtidssykemeldte, innvandrere og unge sosialhjelpsmottakere. Han avgrensar «svake grupper» utfra kriterier om kompetanse, og knytter deres problemer til en vurdering av framtidens arbeidsmarked, med blant annet teknologisk endring og globalisering av økonomien. Vurderingen er at ny teknologi sannsynligvis ikke vil være til fordel for allerede svake grupper på arbeidsmarkedet, på grunn av disse gruppenes mangel på tilpasningsmulighet og deres kompetansegap. Han peker på at rene markedsløsninger ikke er tilstrekkelig for å sikre arbeid for de svake gruppene, og at dette bare kan oppnås ved regulering av arbeidsmarkedet. Kleppe etterlyser mer informasjon om bedriftenes rolle som attføringsaktør, med særlig vekt på *resultatene* av den bedriftsinterne attføringen. Inntil dette foreligger antar han at innsatsen har gitt beskjeden uttelling. Han anbefaler videre at sykefraværprosjektet til LO og NHO, utvides til å gjelde også bedriftsintern attføring.

På denne bakgrunnen er det viktig å understreke behovet for kunnskap om bedriftenes rolle. Som nevnt tyder forskningsresultater på at norske bedrifter i økende grad bruker derekruttering som middel i møtet med økte krav til lønnsomhet og teknologiske utfordringer. Dessuten synes ivaretaking av yrkeshemmede lite regulert og avhengig av holdninger og verdier hos enkeltpersoner. Dersom dette er representative utviklingstrekk, representerer det en alvorlig utfordring i forhold til faren for dannelsen av nye marginaliseringsprosesser.



# Litteratur

- Andersen, Lars (1996), *Mestring av lange sykefravær. Attføringens organisering*. SINTEF-IFIM Rapport, Trondheim: SINTEF.
- Arneberg, Marie W. (1996), «Lønner det seg å jobbe? Kompensasjonsgrader i den norske velferdsmodellen» *Økonomiske analyser*, 4/96: 14-23.
- Blystad, Randi og Spjelkavik, Øystein (1996), *Integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet. Evaluering av arbeid med bistand*. AFI-rapport 5/96. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Brandt, Øyvind (1995), *Arbeidsgivers forhold til bedriftsintern attføring. En studie av bedrifters vilkår for å prioritere ivaretagelse av ansatte med yrkeshemming*. Hovedoppgave i sosiologi. Oslo: Institutt for sosiologi, UiO.
- Dahl, Svenn Åge og Hansen, Hans Tore (1993), *Klientkarrierer i trygdesystemet – en forprosjektstudie*, SNF-Notat 90/93. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Dahl, Svenn-Åge (1996), *Derekuttering – fra kriseløsning til strategi?* SNF-Notat 20/96. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993), *Grenser for staten. Om makt penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, Tone (1994), *Attføring i norske bedrifter*. Fafo-notat 1994:10. Oslo: Fafo.
- Ford, Margaret (1993), *Attføring til arbeid? En oppfølgingsundersøkelse av forsøk på yrkesmessig attføring*. INAS-Rapport 93:7. Oslo: INAS.
- Ford, Margaret (1997), *Lokal tilpasning i og mellom etatene. Samling av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsstaten. Evalueringsrapport I*. NOVA-Rapport 9b/97. Oslo: NOVA.
- Fossestøl, Knut og Spjelkavik, Øystein, red. (1993), *Forskning på attføring*. AFI-notat 2/93. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, Knut (1996), «Et bidrag til forståelsen av møtet mellom klient og tjenestemann» I Margaret Ford, red., 2. *Nasjonale konferanse om marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet*, s. 43-58. Oslo: INAS.
- Hanisch, Ted (1995), «Attføringsreformen gir resultater. Men er porten inn til attføring for vid?» *Sosial Trygd*, 5: 12-13.
- Hanisch, Ted (1997), «Attføring og realiteter» *Dagbladet* 070197.
- Hansen, Hans Tore (1996a), *Hvem er på attføring og hva blir gjort?* SNF-Rapport 32/96. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Hansen, Hans Tore (1996b), *Trygd – en midlertidig bro eller – en vei ut av arbeidsmarkedet? En analyse med fokus på sammenhengen mellom sykepenger, attføring og uførepensjon*. Upublisert utkast til dr. philos avhandling.
- Holm, Steinar (1996), *Fra attføring til uførepensjon – hva påvirker utfallet?* RTV-Rapport nr. 3/96. Oslo: Rikstrygdeverket.
- (1994), «En database om klientstrømmer: Noen erfaringer fra etableringsfasen.» *TsF*, 1/94:103-117.
- Hvinden, Bjørn (1994), «Arbeidslinjen i ny og gammel drakt». I *Marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet. Aktuelle forskningsperspektiver på yrkesmessig attføring*. (1994), Konferanserapport – Arbeidsforskningsinstituttets konferanse 9. og 10. mai. Oslo: AFI.
- Hvinden, Bjørn; Drøpping, Jon Anders and Boldersen, Helen (1996), "Vocational Rehabilitation: How are Packages of Provisions related to Underlying Policy Assumptions?" I Margaret Ford, red., 2. *Nasjonale konferanse om marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet*, s. 43-58. Oslo: INAS.
- Hvinden, Bjørn (1997), «Er det virkelig bruk for alle?» *Sosial Trygd*, 2/97:32-35.
- Hvinden, Bjørn (1997), *Medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring. Samling av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsstaten. Evalueringsrapport I*. NOVA-Rapport 9b/97. Oslo: NOVA.

Jessen, Jorunn Theresia (1996), «En analyse av hindringer og muligheter for etatssamarbeid – erfaringer fra prosjekt Overgang skole-arbeid for funksjonshemmet ungdom» I Margaret Ford, red., 2. *Nasjonale konferanse om marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet*, s. 97-121. Oslo: INAS.

Jessen, Jorunn Theresia (1997), *Brukere i attføringsapparatet. Tilfredshet og medvirkning. Samling av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten. Evalueringsrapport II*. NOVA-Rapport 9b/97. Oslo: NOVA.

Kiberg, Dag (1995), *Kvalitetskontroll av KIRUT-databasen*, NSD-Notat nr.4. Bergen: NSD.

Kleppe, Per (1996), *Arbeidslinjen og de svake gruppene*, Notat til LO.

Lian, Olaug S. og Midré, Georges (1996), «Økonomismens hegemoni.» *Sosiologisk tidskrift* 2:91-118.

Lindseth, Odd Helge (1996), *Ivaretagelse av ansatte i private bedrifter*. HIL-Forskningsrapport nr. 4/1996. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.

*Lov om Folketrygd* av 17. Juni 1966 nr. 12.

Lund, Jørgen (1981), *Funksjonshemmedes plass i arbeidslivet*. Trondheim: Norsk voksenpedagogisk institutt.

*Marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet. Aktuelle forskningsperspektiver på yrkesmessig attføring*. (1994), Konferanserapport – Arbeidsforskningsinstituttets konferanse 9. og 10. mai. Oslo: AFI.

Midré, Georges (1994), «Arbeid eller trygd». I *Marginalisering og integrasjon på arbeidsmarkedet. Aktuelle forskningsperspektiver på yrkesmessig attføring*. (1994), Konferanserapport – Arbeidsforskningsinstituttets konferanse 9. og 10. mai. Oslo: AFI.

Midré, Georges (1995), *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.

Pearson, Mark and Scherer, Peter (1997), «Balancing Security and Sustainability in Social Policy.» *The OECD OBSERVER*, 205:6-9.

Rikstrygdeverket – Trygdeetaten (1997), *Basisrapport 1996. Mellomlang budsjettering og rapportering*. Rapport 05/97. Oslo: RTV.

Seip, Inge (1997), «Attføring og rehabilitering» *Dagbladet* 290297.

Sejersted, Francis (1996), «Fri oss fra vårt arbeid, men ikke vårt daglige brød.» Intervju i *Sosial Trygd*, 6:13-16.

Sosial- og Helsedepartementet (1995), *Utnyttelse av KIRUT-basen*. Forebyggings- og utviklingsavdelingen: Notat av 20.12.95. *Sosial Trygd* 12/95.

St.meld. nr. 35(1994-95), *Velferdsmeldingen*. Oslo.

St.meld. nr. 39 (1991-1992), *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Oslo.

*Sysselsetting og arbeidsledighet*. Konferanserapport fra forsker-brukerkonferanse 13. og 14. Juni 1994. Oslo: Norges forskningsråd – Kultur og samfunn.

Torp, Hege (1994), *Yrkesrettet attføring: Opplegg for effektevalueringer og nytte-kostnadsanalyser*. ISF-Rapport 94:15. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Visher, Mary (1993), *Bedriftsintern attføring. En undersøkelse av attføringsaktivitet i bedrifter*. Fafo-notat 1993. Oslo: Fafo.

Widding Larsen, Steinar (1995), *Foregår det noe attføring her, da? Arbeidsmarkedsbedriftene under omstilling 1993-1995*. AFI-Rapport nr. 3/95. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Aakvik, Arild (1994), «Overgang fra attføring til arbeid.» *Sosialøkonomen*, 4:16-18.



# Norsk attføringsforskning – oppsummering og kritisk gjennomgang



Forskningsstiftelsen Fafo  
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
<http://www.fafo.no>

Fafo-notat 1997:13  
Bestillingsnummer 885