

Siri Gry Engholmen

Inkluderende arbeidsliv?

En vurdering av forutsetninger for realisering av IA-avtalens intensjoner, med særlig vekt på statlige virksomheter.



**Hovedoppgave i pedagogikk
Høst 2005
Det utdanningsvitenskaplige fakultet
Pedagogisk forskningsinstitutt
Universitetet i Oslo**

Innhold

Innhold.....	2
1. Innledning.....	4
1.1 Tema og problemstilling	6
1.1.1 Avgrensinger	8
1.1.2 Metode.....	8
1.1.3 Oppbygging av oppgaven.....	9
2. IA-avtalen.....	10
2.1 Bakgrunn for avtalen	10
2.1.1 Demografiske forhold.....	11
2.1.2 Helsemessige forhold	11
2.1.3 Arbeidsmarkedsforhold	12
2.1.4 Arbeidsmiljø.....	12
2.1.5 Holdninger og fraværskultur	13
2.1.6 Behandlingstilbud.....	14
2.1.7 Forholdet til andre stønadsordninger.....	14
2.1.8 Kjønnforskjeller	14
2.1.9 Arbeidslinja og endringer i regelverket.....	15
2.1.10 Tiltak som er iverksatt tidligere.....	16
2.1.11 Utvalgets forslag til virkemidler.....	18
2.1.12 Funksjonsvurdering	19
2.2 Behandlingen av Sandman-utvalgets innstilling	21
2.3 IA-avtalens innhold	23
2.3.1 Hvordan skal avtalen gjennomføres?	23
2.3.2 Funksjonsvurdering	25
2.4 Samarbeidsavtalen.....	25
2.4.1 Hva er en virksomhet?.....	27
2.4.2 Rapport om funksjonsvurdering.....	27
2.5 Staten og IA-avtalen.....	29
2.5.1 Statlige etater med oppgaver i IA-avtalen.....	30
2.6 Oppsummering	31
3. Evaluering av IA-avtalen.....	33
3.1 Rapport fra sosialdepartementet.....	33
3.1.1 Sammendrag	34
3.2 ECON-rapport 2003-047.....	34
3.2.1 Aktivitetene, prosessen og samarbeidet i den enkelte virksomhet.....	36
3.2.2 Hvordan er samarbeidsavtalen forankret på systemnivå?	38
3.2.3 Hvilke endringer har funnet sted på handlingsnivået?	40
3.2.4 Resultater og kritiske faktorer	43
3.2.5 Sammendrag	44
3.3 Fafo-rapport nr 417	46
3.3.1 Sykefravær.....	47
3.3.2 Seniorpolitikk	48
3.3.3 Sammendrag	49
3.4 Evaluering av IA-avtalen 2 kvartal 2003	51
3.4.1 Delmål 1- redusert sykefravær	51
3.4.2 Delmål 2 Tilsette flere personer med redusert funksjonsevne	52

3.4.3	Øke den reelle pensjoneringsalderen.....	52
3.4.4	Den partssamensatte gruppens oppsummering	52
3.5	Endringer i den nye IA-avtalen	53
3.6	Oppsummering og kommentarer.....	54
4.	Faktorer som påvirker realiseringen av IA.....	58
4.1	Faktorer på samfunnsnivå	59
4.1.1	Våre nasjonale fellesskapsverdier.....	59
4.1.2	Staten som forvalter av fellesskapsverdier.....	61
4.1.3	Rasjonalitet.....	64
4.1.4	Teknisk begrenset rasjonalitet.....	65
4.1.5	Ansvarsrasjonalitet	65
4.1.6	Sammendrag	66
4.2	Faktorer på organisasjonsnivå	67
4.2.1	Arbeidsmiljø.....	68
4.2.2	Medvirkning og medbestemmelse.....	70
4.2.3	Medarbeidersamtale	71
4.2.4	Likestilling.....	72
4.2.5	Likestilling og likeverd	73
4.2.6	Ledelse.....	76
4.2.6.1	Den strukturelle rammen	76
4.2.6.2	Human resource rammen.....	79
4.2.6.3	Den politiske rammen	81
4.2.6.4	Den symbolske rammen	82
4.2.6.5	Bolman og Deals syn på god ledelse.....	83
4.2.7	Sammendrag	85
4.3	Faktorer på individnivå	86
4.3.1	Funksjonsevne	86
4.3.2	Individets selvforståelse	88
4.3.2.1	Aktør eller brikke	88
4.3.3	Motivasjon.....	90
4.3.4	Sammendrag	92
5.	Avslutning	93
5.1	Avtalen – tiltakene - effektene	93
5.2	Et utvidet perspektiv på utfordringen.....	96
5.3	Veien videre?.....	101
	Kildeliste	104
5.3.1	Nettsteder.....	108
5.3.2	Forkortelser:	108
5.3.3	Vedlegg 1	109

1. Innledning

Bakgrunn for denne oppgavens tema er mer enn tjue års erfaring fra arbeidsmarkedsetaten (Aetat) med marginale grupper, intern-opplæring og forskjellige tillitsverv, blant annet som sentralt hovedverneombud. Marginale grupper består av personer som ikke kommer inn på det ordinære arbeidsmarkedet. Etaten hadde flere typer veiledning og forskjellige tiltak for å få disse gruppene inn i en jobb. Mye handlet mest om holdningsendringer både hos arbeidsgivere og arbeidstakere. For arbeidsgivere innebar det å ta inn grupper de i utgangspunktet ikke hadde tenkt kunne utføre jobben. Dette gjaldt både i forhold til kjønn, yrkesbakgrunn, sosiale forhold og yrkeshemninger. For arbeidstakere innebar det å ta andre typer jobber enn de i utgangspunktet hadde tenkt seg.

I begynnelsen av 1980 årene erfarte jeg at det var nesten umulig å få inn ungdom som gratis arbeidskraft på arbeidsplassene. Det var gjennom argumentasjon, diskusjon og å appellere til deres samfunnsansvar, at unge mennesker fikk være i bedriften for å skaffe seg erfaring og referanse. Arbeidsgiverne og deres ansatte oppdaget at de fordommene de hadde ikke stemte, og svært mange fikk ordinære jobber etter noen uker.

Den samme opplevelsen fikk jeg da etaten skulle prøve å få inn kvinner som hadde utdannelser innenfor de tradisjonelle mannsyrkene. Denne gangen var imidlertid motstanden enda større, og kom fra mange flere hold enn jeg opplevde i forbindelse med å skaffe ungdom jobber. Til tross for dette erfarte jeg at det å jobbe med holdninger sammen med økonomiske virkemidler hadde noe for seg. Enkeltsamtaler og gruppesamtaler var viktige verktøy sammen med ulike typer tiltak. Flere ungdomsskoler vi samarbeidet med meldte om påviselige endringer av jenters yrkesvalg. Av årsaker jeg ikke skal komme inn på her, har dette senere stagnert. Det har gått tilbake til mer tradisjonelle kjønnsmønstre i yrkesvalgene for gutter og jenter.

På bakgrunn av den erfaringen jeg fikk, opplevde jeg at det å tørre å snakke om tabubelagte ting kunne være veldig positivt og føre til resultater. Samtidig var det viktig å være forberedt på ubehagligheter og ta opp egne fordommer til vurdering.

Denne erfaringen tok jeg med meg inn i vervet som sentralt hovedverneombud i arbeidsmarkedsetaten. I de 8 årene (1988-1996) jeg var i vervet oppdaget jeg at det var svært vanskelig å jobbe med holdningsendringer i egen etat. Noe av det som forundret meg mest ved etaten var at til tross for at den selv var profesjonell, rådde over et arsenal av tiltak og

kunne vise til resultater innen attføring, ble ikke kunnskapen og tiltakene benyttet i særlig grad ovenfor egne ansatte I sentrale møter med direktoratet ble det stilt spørsmål om hva som burde gjøres for å løse arbeidsmiljøproblemer. Troen på at hvis vi bare hadde et bedre system i helse, miljø og sikkerhet, bedre ledere med annen utdanning, flere kvinner i ledelse, mer kunnskap om arbeidsmiljø osv, så ville vi få redusert sykefraværet og bedret arbeidsmiljøet. Det ble investert ressurser i intern-kontrollsystem, helse-, miljø og sikkerhetssystem (HMS-system), moderne lederopplæring, spesial opplegg for å få flere kvinner i ledelse, en moderne arbeidsmiljøopplæring m.m. Til tross for dette oppstod det vanskeligheter når det skulle løses opp i selv relativt enkle arbeidsmiljøproblem og tilrettelegginger. Selv om de fleste ansatte i etaten var kvinner forble de fleste ledere menn Det virket heller ikke som om ledelsens kjønn hadde noen betydning i forhold til arbeidsmiljøproblematikken.

Politikerne og byråkratiet var opptatt av statistikker, og på 1980-tallet ble plan- og målstyringssystemene innført i staten. Dette førte til en økende vektlegging på tall og økonomiske tiltak. Oppgaver som var vanskelig å måle effekten av, som eksempel holdningsbearbeidelse og motivering, fikk liten eller ingen oppmerksomhet.

Det jeg undret meg over var at myndighetene tillot at så mange mennesker ble utsatt for forhold ved arbeidsplassen som førte til sykefravær og uførepensjon, når arbeidsmiljøloven, internkontroll-forskriften, tjenestemannsloven, m.m. sier noe om hvordan det skal være og hvordan man tenker seg at det skal gjøres.

Resultatet har vært et økende sykefravær og en høyere utstøting enn noen gang tidligere. Som det så treffene sies i Sandman-utvalgets utredning ”Selv om mange virksomheter nå har innført systematisk HMS-arbeid, er dette mange steder fremdeles mer preget av papireksersis enn av aktivitet og iverksetting av tiltak” (NOU 2002:27:92) Konsekvensene for ikke å følge opp lovverket og avtalene innenfor arbeidsmiljø synes små. Hvorfor? Når regjeringen og partene i arbeidslivet har inngått en avtale om inkluderende arbeidsmiljø kan det være interessant å se på bakgrunnen for avtalen, hva den inneholder, om det er noe nytt i forhold til tidligere dokumenter og om det er faktorer som hindrer en gjennomføring. Fra mitt ståsted er det staten som arbeidsgiver som er av interesse og som jeg, i den grad det har vært mulig, har konsentrert meg om i denne oppgaven.

Fra et pedagogisk synspunkt er det spesielt dialogen som et virkemiddel i forbindelse med funksjonsvurdering, som er interessant. Samtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for å

tilrettelegge for et videre arbeidsforhold til tross for sykdom og stigende alder bringer HMS-arbeidet ned på et individuelt nivå.

Med min bakgrunn som instruktør, kursleder og veileder innenfor områder som bl.a. avklaring, rådgivning, samtaleteknikk og arbeidsmiljø ville det vært naturlig og interessant å skrive om metoder og voksenpedagogikk i forbindelse med dialog og funksjonsvurdering. Den erfaringen jeg har både som likestillingskonsulent, hovedverneombud og ansatt i en statlig etat, har gjort at jeg isteden har hatt et ønske om å se på de faktorene som styrer og påvirker mulighetene for å få til en dialog. Arbeidet med avhandlingen har gitt meg muligheter til å finne svar på og å endre tidligere forståelser på de spørsmål, hypoteser og teorier jeg har fått gjennom et langt yrkesaktivt liv.

1.1 Tema og problemstilling

På bakgrunn av et økende sykefravær og uførepensjonering, inngikk regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet en intensjonsavtale i oktober 2001 om samarbeid for å styrke arbeidslinjen i arbeidslivet. (Inst.O.nr.39 2001-2002) Avtalen blir kalt IA-avtalen. IA står for inkluderende arbeidsliv. Avtalen gjelder både for offentlige og private virksomheter, og må sees i en større sammenheng bl.a. i forhold til arbeidsmiljøloven som kom i 1977 og som senere er revidert flere ganger. Offentlig sektor består av kommuner, fylkeskommuner og staten.

Det er ikke første gangen at søkelyset er satt på hvordan man kan redusere sykefravær, hindre utstøting og forebygge uførepensjon både i offentlig og private sektorer i arbeidslivet. De siste 10 - 15 årene har det vært en stadig fokusering på sykefravær og uføretrygd. Det har vært uttrykt økt bekymring for presset på folketrygden.

Det er kommet mange forklaringer på årsaken til det økende sykefraværet og avgangen fra arbeidsmarkedet i form av uføretrygd/invalidpensjon. Arbeidsmiljøet har også vært sterkt fokusert, og det har vært iverksatt prosjekter som har til formål å få til en reduksjon av sykefraværet. Et eksempel er det store samarbeidsprosjektet mellom LO, NHO og Staten i begynnelsen av 1990 årene. Med bakgrunn i sykefraværstatistikken var konklusjonen at så lenge fokuset var på prosjektet gikk sykefraværet ned, men når oppmerksomheten ble borte steg sykefraværet igjen. (NOU 2000:27) Innenfor arbeidsplassene i staten, som har eget statistikkområde, var det tilsvarende funn. (Mastekaasa 2000)

Et annet eksempel er innføringen av internkontroll som skulle medvirke til et bedre arbeidsmiljø. Hensikten var at HMS (helse-, miljø og sikkerhet) arbeidet skulle utformes av bedriften og de ansatte. Istedenfor ble det ofte engasjert eksterne konsulenter som utarbeidet bedriftens HMS mapper. Uten det interne engasjementet ble mappene i svært mange tilfelle stående i hyllene å støve. (NOU 2000:27)

Det meste i denne avhandlingen, som omhandler inkluderende arbeidsliv, vil være av generell karakter og gjelde alle virksomheter. Når jeg, til en viss grad, har avgrenset meg spesielt til statlig sektor er dette knyttet til flere årsaker.

I en redegjørelse til Stortinget i 2002 fra arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman tar han for seg modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Her sier han: "I tillegg må staten gå foran som inkluderende arbeidsgiver, i forhold til eldre, yrkeshemmede og etniske minoriteter." (Norman 2002:16) Samtidig konstaterer ECON i en evaluering av avtalen: "På flere måter synes det tyngre å få forankret samarbeidsavtalen i offentlige enn i private virksomheter." (ECON 2003:6) Sett i lys av at det er myndighetene selv som har vært opptatt av reduksjon i sykefravær og uføretrygd, fremstår det som et paradoks at det skal være vanskeligere å skape et inkluderende arbeidsliv i offentlig sektor enn i privat virksomhet.

En spesiell faktor ved staten som arbeidsgiver er at det er staten selv, ved tre etater, som har en sterk rolle for å få avtalen til å virke. Både Aetat og Trygdeetaten fikk pålegg av Arbeidstilsynet i hhv 2001 og 2002 om mangler i forhold til Internkontroll. I begge etatene etterlyses rutiner på hvordan Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket skal fange opp arbeidsmiljøproblemer som ikke løses på et lavere nivå. Med bakgrunn i de oppgavene de to etatene har og har hatt synes dette underlig.

Dette gjør det relevant å se nærmere på staten i forhold til IA-avtalen og stille spørsmål ved om det er noen spesielle forhold/faktorer ved staten som institusjon som kan ha betydning for gjennomføringen av IA-avtalen. Hva slags hindringer kan det være?

I motsetning til private og andre offentlige arbeidsgivere kan staten også undra seg bestemmelser i arbeidsmiljøloven i forhold til arbeidsmiljøutvalgene. Kan dette ha betydning for forståelse og utvikling av arbeidsmiljøet i en etat/virksomhet?

Min hovedproblemstilling, ”Inkluderende arbeidsliv? En vurdering av forutsetninger for realisering av IA-avtalen, med særlig vekt på statlig sektor.”, blir dermed tredelt:

Hva vet vi om erfaringer med innføring av IA-avtalen?

Under hvilke forutsetninger kan avtalens foreskrevne tiltak forventes å bidra til realisering av intensjonen om et inkluderende arbeidsliv?

Avviker forutsetningene i statlig sektor fra forutsetningene i arbeidslivet forøvrig?

1.1.1 Avgrensinger

I en slik oppgave som dette vil det være en rekke avgrensninger. Sentrale deler av framstillingen er basert på offentlige dokumenter.

Innenfor et omfattende materiale har jeg vektlagt de dokumentene jeg oppfatter som mest relevante i forhold til oppgavens problemstillinger. Det innebærer at dokumenter som omhandler aspekter ved IA som er marginale i forhold til mine problemstillinger, ikke er omtalt. Dette avspeiler oppgavens tematiske avgrensninger, idet de økonomiske virkemidlene eller de juridiske forholdene, hvor det fokuseres på regelendringer og endringer i de organisatoriske rammebetingelsene, ikke tas opp.

Erfaringer fra andre land og ulike funksjonstester er også holdt utenfor av hensyn til omfanget av oppgaven.

1.1.2 Metode

Oppgaven har en teoretisk tilnærming, hvor jeg har vektlagt analyse av sentrale dokumenter som grunnlag for vurdering av intensjoner og realiteter i lys av systemteoretisk forklaringsmodell.

Tids- og ressursmessige begrensninger har avskåret meg fra å innhente egne empiriske data. Det innebærer at gjennomgangen av erfaringene med IA-avtalen må baseres på de evalueringsrapporter som foreligger. Gyldigheten av de slutninger som trekkes vil dermed avhenge av reliabiliteten og validiteten ved de foreliggende evalueringsdata.

Mens reliabilitet skal si noe om hvor pålitelig resultatene av en undersøkelse er, skal validitet si noe om undersøkelsen måler det den er ment den skal måle. Det forhold at det er tale om flere uavhengige evalueringer, samt måten disse er lagt opp og gjennomført på, gir grunn til

å hevde at det foreliggende datagrunnlaget tilfredsstiller normale krav til reliabilitet og validitet.

Ifølge Alvesson og Sköldbberg (1994) vil enhver forsker påvirkes av sin bakgrunn og ståsted. Derfor er det ikke mulig å snakke om fullstendig verdifri forskning. Objektivitet blir dermed et viktig metodisk krav. Kildehenvisningene i teksten åpner mulighet for andre til å kontrollere/etterprøve mitt kildevalg, og til å bedømme graden av objektiv i mine tolkninger og vurderinger.

1.1.3 Oppbygging av oppgaven

Kapitel 2 klarlegger betydningsinnholdet av inkluderende arbeidsliv og bakgrunnen for dette, med utgangspunkt i de sentrale offentlige dokumentene som omhandler temaet. Jeg vil videre belyse hva disse sier om betingelser, virkemidler og hvem som har et ansvar ved implementering av IA-avtalen. I kapitlet går jeg også inn på staten og IA-avtalen og ser på dokumenter, lover og avtaler som allerede regulerer en del av de forholdene som omtales i IA-avtalen og samarbeidsavtalen for å oppnå de tre delmålene.

Kapitel 3 redegjør for evaluering av avtalen og de tre delmålene. Funn av interesse vedrørende offentlig sektor vil bli trukket frem. I den grad staten er nevnt i de undersøkelsene som er gjort i forbindelse med evalueringsrapportene vil dette bli tatt med.

Kapitel 4 tar opp underliggende faktorer som kan ha betydning for om intensjonene i IA-avtalen blir gjennomført. Det blir trukket frem faktorer på henholdsvis samfunnsnivå, organisasjonsnivå og individnivå.

Kapitel 5 oppsummerer og gir en sammenfattende vurdering av de funnene som er gjort. Til slutt i kapitlet trekkes det frem faktorer som kan medvirke til at intensjonene i IA-avtalen vil kunne lykkes på sikt.

Aktuelle begrep defineres underveis i avhandlingen.

Opgaven inneholder en rekke forkortelser som det redegjøres for fortløpende i oppgaven, samtidig som de fremgår i en egen liste bak kildelisten.

2. IA-avtalen

Dette er en oppgave som tar utgangspunkt i avtalen om inkluderende arbeidsliv. Jeg skal derfor gjennomgå bakgrunnen for avtalen og hvordan den tenkes gjennomført. Jeg vil presisere at det er en rekke andre dokumenter og avtaler som har vært gjort tidligere og som har betydning for avtalen slik den foreligger, men som jeg bare delvis berører i denne oppgaven på grunn av plasshensyn. For å beskrive og utdype forhold i intensjonsavtalen og senere samarbeidsavtalen vises det også til veiledningen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (Veilederen 2003) Denne forklarer sentrale begrep i avtalene.

2.1 Bakgrunn for avtalen

I statsbudsjettet for 1999 (St.prp. nr 1 (1998-1999)) varsler regjeringen at de ville sette ned et utvalg som skulle se på spørsmål vedrørende sykefravær og uførepensjon.

Men hva slags motiv hadde regjeringen for å se på disse spørsmålene, og hvem skulle avtalen tjene? Etter det jeg kan se er det et klart økonomisk motiv til stede da det flere steder i stortingsmeldingen pekes på økning i disse to utbetalingsformene. Man sier blant annet: ”Den sterke og bekymringsfulle økningen i sykefravær og tilgangen på nye uførepensjonister skaper både velferdsmessige problemer og problemer med den budsjettmessige handlefriheten.” (St.prp. nr 1:1999:59) Den 9. april 1999 ble det ved kongelig resolusjon nedsatt et utvalg som blant annet hadde som mandat:

- Å utrede årsakene til økningen i sykefravær og uførepensjon, samt årsaken til de kjønnsmessige forskjellene, og hvordan ulike tiltak hadde virket inn på disse forholdene.
- Kartlegge den sosiale og samfunnsøkonomiske rollen som forskjellige økonomiske støtteordninger har og hvordan de virker på hverandre. Spesielt skulle man se hvordan dette virket for kvinner. Sykepenger og uførepensjon skulle vurderes opp mot mål i folketrygden som trygghet, sosial fordeling og hjelp til selvhjelp. Utvalget skulle også drøfte hvordan oppnå høy yrkesdeltakelse samtidig med økonomisk trygghet og sosial fordeling ved sykdom og uførhet.

- Finne tiltak som reduserer sykefraværet og uføretilgangen, samt se på og vurdere ansvarsfordelingen mellom den enkelte arbeidsgiver og staten.
- Utvalget skulle også drøfte og finne tiltak som styrker den enkelte og bedriften i å ta ansvar for helse, miljø, sikkerhet og arbeidstilknytting. For på den måten å hindre utstøting fra arbeidslivet.
- Utvalget fikk også i oppdrag å vurdere og å kvantifisere mål for å redusere sykefraværet.

I 2000 ble utvalgets arbeid lagt frem i form av NOU 2000:27 ”Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv” Utvalget fikk også betegnelsen ”Sandman-utvalget” etter dets leder Madz Sandman.

Utredningen tar opp de årsakene og forklaringene man kjenner til med hensyn til veksten i sykefraværet og uførepensjoneringen. Det pekes på demografiske forhold, helsemessige forhold, forholdene på arbeidsmarkedet, arbeidsmiljøet, holdninger og fraværskultur, behandlingstilbud og kjønnsforskjeller. Utredningen ser også på ulike typer tiltak og erfaringer fra forsøk som ble iverksatt på 1990 tallet for å hindre sykefravær og varig utstøting fra arbeidslivet. Det tas også opp forhold rundt endringer som har skjedd i regelverket som kan ha betydning, samt administrative sider som endringer i ansvarsforhold mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten i forhold til attføring.

2.1.1 Demografiske forhold

I løpet av 1990 tallet skjedde det en sterk økning i antall personer i aldersgruppen 50 til 59 år. Den forventede levealder har økt og er nå 75,5 år for menn og 81 år for kvinner. Rikstrygdeverket har foretatt en beregning for perioden 1993 til 1998 som viser at ca 1/3 av veksten i sykefraværet og halvparten av veksten blant de nye uførepensjonistene kan forklares ved demografiske endringer. Når det gjelder forholdene rundt eldre arbeidstakere har det i de siste årene vært en økende uførhetsprosent. Dette har virket urovekkende på myndighetene og spørsmålet om hvordan man skal hindre dette er blitt et tema.

2.1.2 Helsemessige forhold

Generelt sett er ikke helsetilstanden i befolkningen blitt dårligere de senere årene sier rapporten. Helsetilstanden er blitt bedre, men det har vært en økning av personer som vurderer at de har et helseproblem. Forklaringen på dette kan være at det i media og i

samfunnet for øvrig er en økt fokusering på sykdom. Mye tyder på at det er en lavere terskel i dag når det gjelder å rapportere om en svekket helse. Dette ser en bl.a. gjennom at det er en økning av tilfeller med muskel- skjelettlidelser og psykiske lidelser som er sykemeldte eller blir uføretrygdet. For øvrig rapporterer eldre hyppigere helsesvikt enn yngre.

2.1.3 Arbeidsmarkedsforhold

I de siste tjue årene har det vært sterke konjunktursvingninger både i norsk og internasjonal økonomi. Det har også vært store omstillinger på grunn av innføring av ny teknologi og globalisering. Disse forholdene har påvirket sysselsettingen.

En av de hypotesene som utredningen viser til er sammenhengen mellom arbeidsledighet og sykefravær. I perioder med økt ledighet slik som på slutten av 1980 tallet sank sykefraværet betydelig. Når sykefraværet igjen steg skjedde det samtidig som arbeidsledigheten gikk ned. Dette forklares på forskjellige måter, men de to hyppigste forklaringene er disiplineringshypotesen og seleksjonshypotesen. I følge disiplineringshypotesen vil arbeidstakere i tider med høy ledighet unngå fravær, da de frykter at dette gjør den enkelte mer utsatte ved nedleggelse eller innskrenkninger i bedriften. En konkurrerende forklaring til denne hypotesen er seleksjonshypotesen som sier at en person som har helseproblemer lettere blir skjøvet ut av arbeidsmarkedet når det er nedgangstider og kommer inn igjen ved oppgangstider. Dette innebærer at arbeidsmarkedets samlede helse vil være bedre i nedgangstider enn i oppgangstider. En tredje hypotese sier at arbeidstempoet i oppgangstider vil øke. Dette gir større risiko for diverse belastningsskader og andre helseproblemer. I nedgangstider vil arbeidspresset reduseres og en vil få lavere sykefravær. Disse tre måtene å søke forklaringer på sykefraværet vektlegger forskjellige forhold. Disiplineringshypotesen tillegger arbeidsledigheten en direkte årsakseffekt på sykefraværet, mens seleksjonshypotesen legger vekt på sysselsettingen og den tredje hypotesen mener at endringene i produksjonsnivået kan forklare fraværet.

2.1.4 Arbeidsmiljø

En av de faktorene som kan forklare langtidssykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet er det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet. Innen mange tradisjonelle yrker har det vært tunge fysiske miljøer som sliter på helsen. Flere undersøkelser dokumenterer sammenhenger mellom fysisk arbeidsmiljø og fravær. De senere årene har det blitt fokusert på strålinger fra bl.a. datamaskiner, samt ergonomiske forhold. Innenfor det psykososiale arbeidsmiljøet

finner en faktorer som mellommenneskelige forhold, konflikter mellom ansatte, mobbing, arbeidspress, ulik kontroll over arbeidssituasjonen osv. De siste 15 årene har det vært en økning av personer som har oppgaver hvor arbeidet blir karakterisert som relasjonelt. Slike jobber innebærer at man har kunder, elever, klienter, pasienter og brukere. Dette fører til at det oppstår andre typer arbeidsmiljøproblemer som følelsesmessig eller emosjonell utmattelse. Tradisjonelt har arbeidsmiljøtiltak vært rettet mot fysiske forhold og i mindre grad mot mellommenneskelige relasjoner. I utredningen konkluderer man med: "Det synes å være en klar sammenheng mellom arbeidsmiljø og sykefravær. Dette gjelder både i forhold til det fysiske og det psykososiale arbeidsmiljøet. Tilsvarende tyder tidligere undersøkelser på at det også er sammenheng mellom arbeidsmiljø og sannsynligheten for å bli uførepensjonert." (NOU 2002:27:63) De organisatoriske forholdene har også endret seg som en følge av innføringen av ny teknologi. Dette kan være en årsak til fremveksten av nye helseplager i muskler og skjelett. De store omstillingsprosessene som har vært innenfor alle sektorer kan virke inn både positivt og negativt for de ansatte. Mens mange opplever utilstrekkelighet i forbindelse med nye og andre typer krav til kompetanse, vil andre se det som givende med en mer utfordrende og interessant arbeidssituasjon. Trivsel på arbeidsplassen synes å være en buffer mot sykefravær.

2.1.5 Holdninger og fraværskultur

I følge rapporten er det vanskelig å påvise om det finnes endrede holdninger til fravær. Slike undersøkelser er også bare foretatt etter 1990. Det er uklart hvordan dette eventuelt gir utslag i sykefravær. Men flere studier viser at personer med lav tilhørighet har høyere fravær enn personer med høy tilhørighet. Det er større forskjeller i fraværnivået mellom bedriftene, enn det er innen samme bedrift. På bakgrunn av forskjellige undersøkelser sier man i "Nytt millennium - nytt arbeidsliv" NOU 1999:34 " at det er grunn til å tro at "... løsere tilknytting til arbeidsmarkedet, økt bruk av vikarer, større turnover i arbeidslivet svekker den lokale arbeidskulturen." (NOU 2002:27:73) Det kan også ha betydning for hva slags kultur man har til fravær på den enkelte arbeidsplass. Blant arbeidsgivere finner man negative holdninger til personer med høyt sykefravær. Når det gjelder eldre arbeidstakere har disse større problemer enn yngre i å komme tilbake til jobb etter ledighet. Holdningene blant arbeidsgivere har her mye å si. Eldre arbeidstakere blir på den ene siden oppfattet som mindre fleksible, lærenemme og ha mindre omstillingsevne. Samtidig blir det uttalt at eldre arbeidstakere har økt sosial kompetanse, kreativitet og problemløsningsevne.

2.1.6 Behandlingstilbud

Mye av langtidssykefraværet skyldes ventetid for å få behandling. For å redusere sykefraværstiden er et av de virkemidlene som utvalget foreslår utvidet kjøp av helsetjenester for ytterligere nye typer diagnose.

2.1.7 Forholdet til andre stønadsordninger

I rapporten vises det til analyser om at antall uførepensjonister hadde vært høyere hvis AFP (avtalefestet pensjon) ikke hadde eksistert. Dette begrunner man bl.a. ved at det er arbeidstakergrupper som ikke kommer inn under AFP og som forblir i arbeidet lengre. Arbeidstakere med rettigheter i denne pensjonsordningen har mindre sannsynlighet for å bli uføretrygdet enn personer uten denne muligheten.

2.1.8 Kjønnforskjeller

Et forhold som går igjen i sykefraværstatistikken, både internasjonalt og nasjonalt, er at kvinner har høyere sykefravær enn menn. Det var i perioden 1989 til 1999 flere kvinner enn menn som ble uførepensjonister. I utredningen pekes det på årsaksforklaringer som at menn og kvinner har ulike yrker, og at de derfor er utsatt for ulike typer belastninger i arbeidslivet. Kvinner befinner seg ofte i lavlønnsyrker med høyt sykefravær, liten selvbestemmelse og kontroll. Kvinner befinner seg også ofte i yrker som karakteriseres som relasjonelle. Dette er yrker hvor de ansatte skal samhandle med andre gjennom kundeforhold, pasientforhold, elever m.m. og hvor arbeid er knyttet til emosjoner eller følelsesarbeid. Denne type yrker finnes ofte i frontlinjen i både private og offentlige virksomheter. Selv om kontakt med kunder blir sett som positive finnes det likevel store belastninger som tidligere har vært ukjent og underkjent.

Det er også store forskjeller mellom de forskjellige kvinnegenerasjonene. Høyere utdanning og mindre grad av dobbeltarbeid kan ha medført at yngre kvinner har bedre helse enn eldre kvinner. Det er også mindre forskjell i livsløpet mellom kvinner og menn i den yngre generasjon i og med at begge kjønn tar utdanning og deltar på lik linje i arbeidsmarkedet.

Selv om det er forskjeller mellom generasjoner er det mye som tyder på at det fremdeles er kvinnene som har mest privat omsorg i hjemmet. I forhold til sykefravær og uførepensjon tyder det på at det har større positiv betydning for menn å være gift enn for kvinner. De biologiske forskjellene mellom kjønnene fører til ulike helseplager. Menn rammes oftere av

hjerterinnfart mens muskel-skjelettlidelser forekommer hyppigere blant kvinner. Kvinner har også en del sykefravær relatert til graviditet og fødsler. Diagnosen ”ubestemte helseplager” brukes som betegnelse der hvor det ikke er klare objektive funn. Denne diagnosen settes oftere på kvinner enn menn. Det er imidlertid tvilsomt om diagnosen kan forklares ut i fra biologiske forskjeller alene. Det er utviklet flere sosiokulturelle modeller for å forklare kjønnsmessige forskjeller. En tillegges individet gjennom at kvinner er mer oppmerksom på kroppens signaler og oppsøker lege oftere. En annen forklaring er at lidelser blir oppfattet forskjellig blant leger etter hvilket kjønn de har som pasient. Kvinners symptomer blir fortolket på en annen måte enn tilsvarende symptomer blant menn. Menn er de første som får nye medikamenter og tilbys nye undersøkelser og operasjonsmetoder, mens kvinner ofte presses inn i en passiv sykerolle. Det kan også ha betydning for kjønnsforskjellene den utformingen stønadsordningene har.

2.1.9 Arbeidslinja og endringer i regelverket.

På bakgrunn av økningen i tallet på uføretrygdete i slutten av 1980 årene ble begrepet arbeidslinja i motsetning til trygdelinja introdusert i begynnelsen av 1990 årene. Et prinsipp i folketrygden er hjelp til selvhjelp, noe som innebærer at regelverket utformes på en slik måte at det stimuleres til arbeid fremfor passivitet og varig trygd. For å støtte opp under arbeidslinja ble det innført nye typer tiltak og endringer i regelverket. Det ble foretatt innskjerpinger i de medisinske vilkårene for uførepensjon i 1991. Det samme skjedde med sykepenges og rehabiliteringspenges i 1993. (NOU 2000:27)

I Attføringsmeldingen (St. meld. nr 39(1991-92)) ble det understreket at tiltak og stønadsordninger skulle innrettes slik at arbeid eller attføring skulle bli valgt fremfor trygd. For å hindre en varig avgang fra arbeidslivet skulle trygdeetatens rolle være å avklare, tidligst mulig i sykemeldingsperioden, om det var behov for yrkesrettede tiltak for å komme tilbake i arbeid. Gjennom endringer i regelverket for sykepenges fikk etaten flere midler til oppfølging av sykemeldte. I meldingen ble også alle tiltak og virkemidler i forhold til yrkesrettett attføring samlet i arbeidsmarkedsetaten.

I Velferdsmeldingen (St.meld. nr 35(1994-95)) ble også arbeidslinjen understreket. Det ble lagt vekt på at mange uførepensjonister har en viss funksjonsevne som kan utnyttes innenfor lønnet arbeid, noe som ble fulgt opp med regelendringer. I meldingen ble det også foreslått flere tiltak som skulle motivere uførepensjonister til å prøve seg i arbeidet igjen, blant annet kombinasjoner av arbeid og trygd.

I Utjammingsmeldinga (St. melding nr 50(1998-99)) signaliseres ønske om at arbeidslivet må gi plass til personer som ikke fungerer hundre prosent til enhver tid, samt at det tilrettelegges bedre for en kombinasjon av arbeid og trygd. Stortinget sluttet seg til dette prinsippet.

I NOU 2000:27 blir det slått fast at innstramningene i ytelsene ikke ser ut til å ha hatt noen effekt. Når det gjaldt uførepensjon så ble det en økning av avslagene i begynnelsen av 1990-tallet, men det viste seg at mange fikk innvilget uførepensjon ved anke eller ved ny søknad kort tid etter avslaget. Det ble foretatt flere regelendringer i 1997 for å få flere uførepensjonister i jobb. I utredningen sies det at det er lite som tyder på at regelendringen har medført en økning i yrkesdeltagelse.

2.1.10 Tiltak som er iverksatt tidligere

I løpet av 1990-tallet ble det iverksatt flere forskjellige typer tiltak både på system/bedriftsnivå og på individnivå, for å redusere sykefraværet og hindre utstøting fra arbeidslivet. Her blir noen av tiltakene beskrevet.

På system/bedriftsnivå ble det i 1990 og 1991 inngått samarbeidsavtaler mellom partene i arbeidslivet innenfor alle sektorer for å redusere sykefraværet. Bakgrunnen var den sterke økningen i sykefraværet på slutten av 1980 årene hvor regjeringen Syse fremmet forslag i statsbudsjettet for 1990 om reduksjon av sykepengene. Dette ble ikke gjennomført, isteden ble partene i arbeidslivet enige om å sette seg konkrete mål for å få ned fraværet. Det totale omfanget av tiltak som ble satt i verk på system/bedriftsnivå er det ikke dokumentasjon på.

Malen for sykefraværarbeidet i staten ble lagt av LO og NHO. Målsettingen for LO-NHO området var 10 % i 1991 i forhold til 1990-nivået og en reduksjon i hele avtaleperioden fra 1990 til 1993 med minst 20 %. Etter prosjektperiodens utløp ble samarbeidet videreført.

Tiltakene i de tre sektorene har mange likheter. Privat og kommunal/fylkeskommunal sektor vil ikke bli omtalt her, isteden vil jeg gå nærmere inn på sykefraværssamarbeidet og tiltak i staten. Her var målsettingen å redusere sykefraværet på minst 10 % i perioden 1990-1991 mens resten av perioden ikke ble tallfestet. For å måle effekten av sykefraværforebyggende tiltak ble det utviklet en felles kravspesifikasjon for sykefraværstatistikken for samtlige virksomheter i statlig sektor. Da avtalen ble revidert i 1994 ble det lagt vekt på å målrette innsatsen mot områder som kunne ha spesiell interesse. Et av områdene var å etablere internkontroll som virkemiddel i HMS-arbeidet, forebygge belastningslidelser og langtidsfravær, samt ha tidlig intervensjon i forhold til langtidsfravær. Det skulle drives systematisk oppfølgingarbeid og styrke virksomhetens ferdigheter i arbeidet med

organisatoriske problemstillinger og psykososialt arbeidsmiljø. Det var også et mål å innhente kunnskaper om årsakene til ulikheter i sykefraværet for menn og kvinner. I 1997 tok Arbeids- og administrasjonsdepartementet initiativ overfor arbeidsgivere i statlig sektor for å etablere fraværsforebyggende prosjekter. Det ble valgt ut fem statlige virksomheter, NSB, Posten, Aetat, Trygdeetaten og Rikshospitalet. Evaluering forelå høsten 2000 i form av en rapport fra Institutt for samfunnsforskning (ISF) ”Fraværsforebygging i Staten. En evaluering av åtte sykefraværsprosjekter” (Mastekaasa 2000) Hovedkonklusjonen var at prosjektene i virksomhetene ikke hadde ført til noen reduksjon i sykefraværet på evalueringstidspunktet. Det ble imidlertid rapportert fra noen av prosjektene at forskjellige sider ved arbeidsmiljøet ble opplevd noe mer positivt enn tidligere.

Et annet tiltak som ble etablert gjennom et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet er en idébank for sykefraværsarbeid. Idébanken skal bl.a. formidle ideer, gi oversikt over metoder, prosjekter og forsøksvirksomheter m.m. og være en møteplass for partene i arbeidslivet. (NOU 2000:27)

I forhold til eldre arbeidstakere er det også iverksatt et samarbeidstiltak i form av prosjektet ”Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet”. Samarbeidspartnere er myndighetene, arbeidslivets parter og Senter for seniorplanlegging (SSP). Målet for prosjektet er å motvirke tidlig avgang fra arbeidslivet gjennom å forebygge sykefravær, hindre utstøting og uførepensjonering blant eldre arbeidstakere.

I forbindelse med tiltak for å bedre arbeidsmiljø ble det i 1992 innført en forskrift om Internkontroll. Dette innebar at virksomhetene/bedriftene skulle arbeide systematisk med helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Forskriften fokuserte først og fremst på det fysiske arbeidsmiljøet og ikke det organisatoriske. For å planlegge og iverksette tiltak innenfor HMS ble det etablert et større prosjekt med bredt samarbeid mellom myndigheter og organisasjonene. Prosjektet førte til en bedre kommunikasjon mellom myndighetene og partene i arbeidslivet både sentralt og lokalt. Det kan imidlertid ikke dokumenteres at de tiltakene som myndighetene iverksatte i forhold til HMS førte til en reduksjon i forhold til sykefraværet. Det er også bare ca. halvparten av alle bedrifter som driver et systematisk HMS-arbeid, men mange steder er dette bare en papireksersis, med mye merarbeid og lite faktiske resultater. De største virksomhetene er bedre på dette området enn de mindre og offentlige virksomheter er flinkere enn de private.

I følge arbeidsmiljøloven er det arbeidsgivers ansvar å søke å redusere fravær og frafall av egne ansatte uten at det offentlige yter bistand på dette område. Arbeidsmarkedsetaten har

imidlertid gjennom Arbeidslivstjenesten (ALT) en tjeneste overfor bedriftene for å motvirke fravær og frafall. Samarbeidet med bedriftene er frivillig og gratis. Tjenesten foregår på systemnivå. ALT gir informasjons-, råd- og veiledningstjeneste for å øke bedriftenes kompetanse i å utvikle metoder og rutiner for bedriftsintern attføring og sykefravær.

Når det gjelder tiltak på individnivå kan nevnes bedriftsintern attføring (BIA) Tiltaket er i regi av arbeidsmarkedsetaten og blir brukt ved behov for omstilling, opplæring eller annen attføring. Aetat kan gi veiledningsbistand og hvis nødvendig bistand i form av driftstilskudd og lønnstilskudd i forhold til den enkelte arbeidstaker

2.1.11 Utvalgets forslag til virkemidler

For å forebygge og redusere sykefraværet og styrke arbeidsevnen foreslår Sandman-utvalget at det satses på en helhetlig tiltakspakke som gir dynamiske effekter over tid. Dette begrunner de med at mange av de tidligere tiltakene som har vært forsøkt ikke har medført et lavere sykefravær. Det er derfor nødvendig å implementere mange typer tiltak samtidig. Utvalget legger vekt på at det iverksettes tiltak tidlig i sykemeldingsperioden og at det i forhold til den enkelte arbeidstaker blir lagt vekt på vurdering av funksjon og ikke diagnose. Dette gjelder både forebygging av sykefravær og tilrettelegging slik at den sykemeldte kommer tilbake til jobb.

I utredningen blir det presentert en rekke virkemidler, og det skilles mellom tre forskjellige former. For det første er det juridisk og organisatoriske forhold, hvor man fokuserer på regelendringer eller endringer i de organisatoriske rammebetingelsene som attføringsreformen. Det pekes også på problemer med samarbeid mellom etater og det foreslås en ny ansvarsdeling mellom Trygdeetaten og Aetat, og mellom Trygdeetaten og Arbeidstilsynet. Etatenes ansvarsområder etter lovendringene jf. Ot.prp. nr 29 (2001-20002) fremgår i kapittel 2.5.1 i oppgaven.

For det andre nevnes økonomiske virkemidler. Her tar man utgangspunkt i at det i noen tilfeller finnes individuelle valgmuligheter som er betinget av økonomiske hensyn. I utredningen er det gjort komparative undersøkelser med andre europeiske land når det gjelder sykelønnsordningen. Denne viser at Norge er det eneste landet hvor en sykemeldt har 100 % dekning fra første dag. Sandman-utvalget foreslår endringer i sykelønnsordningen hvor arbeidsgiver skal dekke 20 % av sykepengeutbetaling fra folketrygden også etter utløpet av arbeidsgiverperioden og ut hele sykepengeperioden. Utvalgets flertall foreslår også at arbeidstaker skal bidra med en egenandel på 20 % ved sykdom i

arbeidsgiverperioden. Utvalgets mindretall går imot dette med den begrunnelse at det over tid er blitt forhandlet frem rettigheter for arbeidstakere som innebærer full lønn under sykdom. Forslaget vil også ramme de gruppene med lavest inntekt, mens grupper med stor grad av selvstendighet i arbeidet ikke blir berørt.

I forhold til pedagogiske virkemidler sier utvalget at her tenker en først og fremst på informasjon og veiledning, hvor målet er å få til en endret adferd som kan medvirke til og reduserer sykefravær og uførepensjon. Det vises til behovet for å bruke pedagogiske virkemidler for å få til en endring av dagens yrkesvalg, slik at utdanning ikke bare gjøres i ungdommen, men også senere i livet. Her pekes det spesielt på den store graden av ufaglærte og uførepensjonerte kvinner som kan ha et slikt behov. Utvalget kommer imidlertid ikke med noe konkret tiltak for å få til et slikt livsfase-justert yrkesvalg. Dette er ikke noe som kan vedtas sies det i utredningen "... men som kan løftes fram som en bedre innretning av arbeidslivet generelt og ved bruk av pedagogiske virkemidler". (NOU 2000:27:140)

Det skal legges til rette for at forhold som fører til sykdom og uførhet blir identifisert og at det settes inn tiltak som motvirker dette på den enkelte arbeidsplass. En god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker blir vektlagt. Et viktig virkemiddel for å få til intensjonene i IA er funksjon og funksjonsvurdering.

En del av tiltakene som foreslås i Sandmanutvalget kommer frem under IA-avtalen og samarbeidsavtalens virkemidler. Det blir derfor ikke beskrevet her.

2.1.12 Funksjonsvurdering

Funksjonsvurdering vektlegger hva vedkommende kan gjøre i en arbeidssituasjon til tross for helseplager. Dette begrepet er så sentralt i oppgaven at jeg vil forklare noe av bakgrunnen for det.

I Stortingsmelding 35 (1994-1995) ble arbeidslinja understreket samtidig som man la vekt på viktigheten av at mange uførepensjonister hadde en funksjonsevne som burde nyttes i arbeidslivet.

I "Kvinnens helse i Norge" (NOU 1999:13) stillers det spørsmål om sykdomsbegrepet er egnet når man skal vurdere hva en person kan utføre. I meldingen pekes det på at sykdomsbegrepet blir brukt for å skille mellom de som har krav på ytelse og de som ikke har det. Dette fører til at en tenker trygderettigheter og "trygdelinja" istedenfor "arbeidslinja" som politikerne har vært opptatt av siden begynnelsen av 1990-tallet. Målet med

”arbeidslinja” har vært at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet for å forsørge seg selv. I meldingen vises det til sykdommer som er alvorlige, men som ikke nødvendigvis behøver å føre til arbeidsuførhet. Istedenfor å bli opptatt av sykdom vil det kunne være mer hensiktsmessig å konsentrere seg om hva en person kan utføre. ”Som et mellomledd mellom sykdommen og den nedsatte inntektsevnen vurderes funksjonsevnen”. (NOU 1999:13:114) Utvalget mener at det bør legges mer vekt på funksjonsevne og mindre vekt på sykdom. Det pekes også på at det må utredes hva slags kvalifikasjoner som bør stilles til de som skal foreta en slik vurdering.

I NOU 2000:27 blir funksjonsvurdering drøftet nærmere som et virkemiddel i sykefraværarbeidet. Dette gjelder både i forhold til arbeidsplassen, lege, trygdekontor og andre instanser. Funksjonsevne blir definert slik: ”en persons psykiske, fysiske og sosiale ressurser i forhold til de oppgaver vedkommende skal utføre i forhold til arbeid, fritid og personlige gjøremål” (NOU2000: 27:161) Sandman-utvalget fremhever at mens det er arbeidstakers plikt å utnytte sin funksjonsevne, er det arbeidsgivers plikt til å medvirke at dette blir muliggjort. Funksjonsvurdering skal si noe om funksjonsevnen og funksjonssvikten i forhold til jobb, og hvordan den sykemeldte kan komme tilbake i jobb. Det er ulike måter å foreta funksjonsvurdering på. Den det gjelder kan gi sin egen vurdering. Lege, bedriftshelsetjeneste, fysioterapeuter etc. kan, eventuelt skal, også gi en vurdering av vedkommendes funksjonsevne. Fra høsten 2000 ble det innført ny legemeldingsattest II hvor legen skal beskrive hvordan pasientens funksjon er nedsatt. I utredningen blir det beskrevet forskjellige typer klassifiserings skjemaer som blir brukt i ulike land i forbindelse med funksjonsvurdering. En konsekvens av økt bruk av funksjonsvurdering kan være at andre forhold enn de medisinske blir vektlagt når en person er arbeidsufør. Dette kan være forhold av sosial karakter og som kan føre til at vilkår som gjelder medisinske lidelser blir svekket, noe som kan medfører økte trygdeytelser. På den andre siden antar man at en vektlegging av funksjon vil føre til at flere sykemeldte kan arbeide helt eller delvis, noe som medfører økt bruk av aktiv sykemelding, graderte sykepenger, kombinasjon av trygd og arbeid og økt bruk av hjelpemidler på arbeidsplassen.

Sandman-utvalget anbefaler at det blir satt i gang et samarbeid mellom forskjellige fagmiljøer for å utarbeide et helhetlig opplegg, som brukes for å vurdere den enkeltes funksjon i forhold til arbeid.

2.2 Behandlingen av Sandman-utvalgets innstilling

Arbeidsmiljøets betydning i forhold til sykefravær og utstøting er trukket inn i NOU 2000:27, men i odelstingsproposisjonen vises det til at flere av høringsinstansene peker på at Sandman-utvalget ”har lagt for liten vekt på forebygging og arbeidsmiljøforhold som skaper sykdom.” (Ot.prp. nr 29(2001-2002):3) Høringsinstansene er også enige i at forebygging for å hindre slike forhold bør forankres i arbeidslivet, og at arbeidsgiver og arbeidstaker bør ansvarliggjøres i større grad. (ibid) Dette er for så vidt ikke noe nytt da det fremkommer i arbeidsmiljølovens (Aml) paragrafer 12, 14 og 16.

Forslaget om endringer i sykelønnsordningen ble behandlet av sosialkomiteen, som ikke gikk inn for dette med forskjellige begrunnelser. Flertallet, som besto av Høyere, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, mente at en økning i dekning av sykepenger på 20 % for hele sykemeldingsperioden ville påføre arbeidslivet en svekket konkurranse og sette arbeidsplassene i fare. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mente det var nødvendig å redusere sykefraværet, men at økonomisk sikkerhet for den enkelte ved sykdom var et grunnleggende velferdsgode og ikke et adekvat virkemiddel i en slik sammenheng. (Inst.O.nr 39 (2001-2002))

Etter inngåelsen av intensjonsavtalen sendte Arbeids- og administrasjonsutvalget ut en ny høring på arbeidsmiljøområdet som en oppfølging av Sandman-utvalgets innstilling. I høringen pekes det på §§ 12, 13 og 14 i arbeidsmiljøloven. §12 omhandler alminnelig tilrettelegging i en arbeidssituasjon. § 13 sier noe om det spesielle omsorgsansvaret arbeidsgiver har for yrkeshemmede arbeidstakere. § 14 omhandler arbeidsgivers organisering og tilrettelegging av arbeidet for den enkelte ut i fra dennes forutsetning. Departementet sier at forarbeidene ikke er helt presise, men etter deres syn heller de mot at § 13 nr 2 i utgangspunktet er ment å skape forpliktelser hos arbeidsgiveren, selv der det er snakk om kortere sykefravær. Departementet ønsker å fremme forslag til endring i arbeidsmiljøloven som tydeliggjør og presiserer det ansvaret arbeidsgiver har overfor sykemeldte arbeidstakere, slik at disse ikke faller ut av arbeidet. Det foreslås også at det skal utarbeides oppfølgingsplaner som bl.a. inneholder en vurdering av restarbeidsevne og tiltak. Disse oppfølgingsplanene må ikke bli for byråkratiske men være et sentralt verktøy på den enkelte arbeidsplass.

Høringen tar også opp det problematiske vedrørende arbeidstakers rett til taushet i forbindelse med sykdomsbilde og plikt til opplysninger vedrørende funksjon.

Dokumentet tar også opp nye krav til arbeidstilsynet i forhold til forebygging på arbeidsplassene når det gjelder muskel-skjelettlidelse og psykososiale-/organisatoriske problemer. Begrunnelsen for dette er at det er disse typer sykdom som er den hyppigste årsaken til langtidssykefravær og uføretrygd. For å møte dette behovet er det nødvendig å utvikle nye tilnæringsmåter og en omfattende intern kompetanseutvikling i Arbeidstilsynet. (AAD 2001)

I tilbakemeldingene fra høringsinstansene viste det seg at samtlige arbeidsgiverorganisasjoner gikk imot forslagene, med den begrunnelse at det var unødvendig å gjøre noen endringer på nåværende tidspunkt. I stedet anbefaler man at forslagene oversendes Arbeidslivslovutvalget for videre vurdering. Enkelte høringsinstanser peker også på at ved endring av loven i forhold til oppfølging av sykemeldte, må også arbeidstaker få et større ansvar for å medvirke til dette.

Arbeidstakersidens organisasjoner er positive til forslagene. Direktoratet for Arbeidstilsyn ville heller ikke gå imot forslagene, men peker på at en målsetting om lavere sykefravær vil kunne komme i konflikt med målet om å integrere og legge til rette for flere yrkeshemmede og eldre arbeidstakere.

Arbeidsgiverorganisasjonenes forslag om å utsette saken til Arbeidslivslovsutvalget har gitt sin innstilling, blir ifølge departementet ikke fulgt. Departementet legger isteden vekt på at i forbindelse med Sandman-utvalgets innstilling støttet arbeidsgiverorganisasjonene i prinsippet forslaget om oppfølgingsplaner. Endringene er etter deres syn i samsvar med Sandman-utvalgets innstilling og det vil være uheldig hvis endringene i arbeidsmiljøloven kommer flere år etter at IA-avtalen er inngått. Når det gjelder presiseringen av arbeidsgivers ansvar i forhold til sykemeldte innebærer det en tydeliggjøring av lovens krav. Derved synliggjøres behovet for en sterkere vektlegging på arbeidsplassen som arena for arbeidsmiljøarbeid. Dette innebærer også at dialog og samhandling mellom partene er viktig for å få ned sykefraværet og få et inkluderende arbeidsmiljø. Endringene i forslagene er fra departementets side ikke ment å skulle endre på dagens rettstilstand. Begrepet yrkeshemmet blir også foreslått endret til arbeidstaker ”med midlertidig eller varig redusert arbeidsevne”. (Ot.prp.nr 18(2002-2003):8) Forslag til endringer innebærer også oppfølgingsplaner og arbeidstakers plikt til å medvirke til disse. Dette skal bygge på funksjonsevne og ikke diagnose.

Arbeidstilsynet har fått fastsatt en ny tilsynsstrategi som innebærer forbyggende innsats mot utstøting. Bransjer hvor det forekommer store forekomster av muskel- skjelettlidelser og

psykiske lidelser vil bli innarbeidet i større grad en tidligere i etatens tilsynsplaner. Det pekes på at dette innebærer også virksomheter som omfatter omstillinger. Her må utsatte grupper bli ivaretatt i slike prosesser. Endringene av strategiene for Arbeidstilsynet vil måtte foregå uavhengig av etatens økonomi. Departementet ser imidlertid at det er nødvendig med omfattende interne kompetanseutviklingstiltak. Når man skal øke fokuseringen på grupper med muskel- skjelettlidelser og psykiske lidelser vil dette kunne medføre behov for å utvikle nye tilnæringsmåter og mer ressurskrevende former for tilsyn.

Etter tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble det foretatt endringer i lov 4.februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. i april 2003 (ibid)

2.3 IA-avtalens innhold

Den 3. oktober 2001 ble ” Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv” inngått mellom regjeringen Stoltenberg og partene i arbeidslivet, for å samarbeide om og styrke arbeidslinja i arbeidslivet. Avtalen omtales som IA-avtalen. Intensjonsavtalen skal bidra til at den enkelte, arbeidsplassen og samfunnet skal få et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen skal også bidra til en reduksjon av uføretrygd og sykefravær, samt ta i bruk de ressurser og arbeidskraft som eldre arbeidstakere har. Operative mål i avtaleperioden som går fra 03.10.01 til 31.12.05 er:”

- å redusere sykefraværet med minst 20 % for hele avtaleperioden ift. sykefraværsnivået for 2. kvartal 2001 iht. RTV’s/SSB’s nye statistikk.
- å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktivisere uføretrygdede) enn i dag. Partene i denne avtalen fastsetter etter nærmere drøftinger måltall.
- å øke den reelle pensjonsalderen (dvs. den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet) ” (RTV 2002:14)

Avtalen er inngått med en prøveperiode på fire år, men skal evalueres etter 2. kvartal 2003. Hvis det er åpenbart at de operative målene i den avtalte perioden ikke lar seg gjennomføre, kan avtalen opphøre med mindre partene blir enige om noe annet. Evalueringen foreligger og vil bli omtalt senere

2.3.1 Hvordan skal avtalen gjennomføres?

For å gjennomføre intensjonsavtalen legges det frem en tiltakspakke hvor man er opptatt av å forebygge gjennom å sette inn tiltak tidligere enn hva som har vært tilfelle ved sykefravær.

De virksomhetene som inngår i en gjensidig forpliktende samarbeidsavtale med trygdeetaten blir godkjent som inkluderende arbeidslivsbedrift. (IA-virksomhet)

Avtalen om inkluderende arbeidsliv er ikke juridisk bindende. Det blir derfor opptil den enkelte bedrift/etat selv om de ønsker å innføre og følge en slik avtale. Både arbeidsgiver og arbeidstaker skal ansvarliggjøres ved at tiltak skal forankres på arbeidsplassen.

Funksjonsevne og dialog er viktige instrumenter for å få til reduksjoner i sykemelding og hindre utstøting.

De virkemidlene regjeringen vil stille er bedre koordinert oppfølging fra hjelpeapparatet (Aeta, Trygdeetat og Arbeidstilsynet) og en del lønnsomme økonomiske forhold. Dette innebærer utvidelse av dagens rammer til bedriftsintern attføring, utvidelse av kjøp av helsetjenester og økte lønnstilskudd til bedrifter som rekrutterer eller har arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Det er ønske om å bruke aktive tiltak og unngå mest mulig ”passive” trygdeytelser. Bedriften får en egen fast kontaktperson på trygdekontoret som hjelper til med oppfølging av de sykemeldte i bedriften. Arbeidstakerne får anledning til å bruke egenmeldinger i opptil 8 dager pr. sykefraværstilfelle med et øvre tak på 24 dager i året. Dette forutsetter at det skrives egenerklæring hvor det skal gå frem hva slags funksjonsevne vedkommende har. Denne erklæringen skal danne grunnlag for en tettere dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved mislighold kan arbeidsgiveren kreve sykemelding fra første fraværsdag som tidligere.

For å stimulere til at virksomhetene beholder eldre og tar inn flere uføretrygdete vil regjeringen gi økte lønnstilskudd. Det vil også bli foreslått å redusere arbeidsgiveravgiften for personer over 62 år med 4 prosentpoeng.

I intensjonsavtalen sies det også at regjeringen ikke vil foreslå overfor Stortinget å gjøre noen endringer i dagens sykelønnsordning i avtaleperioden.

IA-virksomhetene får anledning til å bruke aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning av trygdekontoret. Det er full anledning for en virksomhet å inngå avtale om å være en IA-bedrift uten at en må sette måltall på alle delene i avtalen.

Gjennom avtalen forplikter arbeidsgiver seg til å arbeide systematisk for å redusere sykefraværet, og sammen med myndighetene (Trygdeetaten) sørge for at en arbeidstaker som ikke kan fortsette i sitt arbeid kan kvalifiseres til nytt arbeid innenfor virksomheten. Det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for at en arbeidstaker ikke blir utstøtt.

Arbeidstakeren skal på sin side bidra med opplysninger om sin egen funksjonsevne ved sykdom slik at virkemidler kan settes raskest mulig inn. Gjennom dialog med arbeidsgiver skal vedkommende medvirke og være med på å bruke de virkemidlene som står til disposisjon for partene.

2.3.2 Funksjonsvurdering

Funksjonsvurdering blir spesifikt nevnt flere steder i intensjonsavtalen. Regjeringen forplikter seg i avtalen til å foreslå nødvendige lov og regelendringer som forplikter både arbeidstaker og hjelpeapparatet til å gi nødvendige opplysninger til arbeidsgiver i forhold til arbeidstakers funksjonsevne. De vil også endre legeloven slik at sykemeldinger ut over egenmeldingsperioden ikke godkjennes uten at det er foretatt en funksjonsvurdering først. Regjeringen vil også gjøre det mer økonomisk lønnsomt for de arbeidsplassene som legger forholdene til rette og jobber målrettet for et inkluderende arbeidsliv.

2.4 Samarbeidsavtalen

For å realisere målene i intensjonsavtalen utarbeides det en egen samarbeidsavtale mellom den enkelte virksomhet og myndighetene, representert ved trygdeetatens arbeidslivssenter. (RTV 2002) Dette er en rammeavtale som skal være lik for alle virksomheter. I samarbeidsavtalen forutsettes det at arbeidsgiver og arbeidstaker skal være enige i et forpliktende samarbeid, hvor hensikten er å få et bedre arbeidsmiljø. I forhold til internkontrollforskriften og virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid sies det i veilederen at samarbeidsavtalen skal inngå i virksomhetens årlige mål, handlingsplaner og rutiner. HMS – arbeidet innebærer at virksomhetene skal arbeide både med det indre og det ytre miljø, helseforebyggende arbeid og personaloppfølging.

Det er en forutsetning at det skal settes et konkret delmål på minst et av de tre operative målene i intensjonsavtalen. Målene skal utarbeides av arbeidsgiver og representanter for de ansatte. Delmålet om å redusere sykefraværet skal settes ut fra den enkelte virksomhets forutsetninger og fraværnivå. Delmålet om å ansette flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne har to hensikter. Den ene er at virksomheten/bedriften legger til rette for de som allerede er i bedriften kan fortsette i jobb, selv med redusert funksjonsevne. Det andre er at bedriften/virksomheten legger til rette for å ansette personer som går på trygd. Når det

gjelder det tredje delmålet, å øke pensjonsalderen, går dette på tilrettelegging av tiltak for en livsfaseorientert personalpolitikk.

Arbeidsgiver har ansvar for å ta initiativ til og bidra positivt til dialog og samarbeid med arbeidstakerne, og etablere rutiner for oppfølging av sykemeldte sammen med ansattes representanter. Sammen med den sykemeldte skal arbeidsgiver utarbeide individuelle oppfølgingsplaner, og legge til rette hvis arbeidstaker har reduserte funksjonsevner, eventuelt samarbeide med myndighetene for å kvalifisere den sykemeldte til nytt arbeid/stilling. Annet ansvar er å tilrettelegge for å rekruttere og beholde eldre arbeidstakere, og føre statistikk over personer innen ulike tiltak i henhold til avtalens mål.

Arbeidstakeren skal på sin side bidra positivt til dialog med nærmeste leder for å komme tilbake i jobb. Han/hun skal levere egenmelding eller sykemelding, og si i fra til nærmeste leder om forventet fraværslengde og om fraværet har sammenheng med arbeidssituasjonen. Arbeidstakeren skal også bidra aktivt i utarbeidelsen av egen oppfølgingsplan og oppfølgingsarbeid.(ibid)

Trygdeetatens viktigst ansvar i samarbeidsavtalen er å gi tilbud om informasjon og veiledning til arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidet med dette er overlatt til arbeidslivssentrene som bl.a. skal tilby statistikk og gjøre seg kjent med delmålene som er fastsatt i virksomheten. Senteret skal også bistå med økonomiske støtteordninger i vanskelig enkeltsaker, koordinere bistanden fra Trygdeetaten og eventuelt andre offentlige etater som Arbeidstilsynet og Aetat. I følge "Økonomiske virkemidler for et inkluderende arbeidsliv" (RTV 2004) får IA-virksomheter egen kontaktperson på arbeidslivssentret, aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjennelse av trygdekontoret og utvidet egenmelding. Bedriftshelsetjenesten i IA-virksomheter kan få en egen refusjonstakst fra folketrygden for å tilbakeføre langtidssykemeldte og uførepensjonister til arbeid. Det er også en del økonomiske virkemidler som gjelder hele arbeidslivet. Noen av disse er: tilretteleggingstilskudd som skal stimulere og legge forholdene til rette for arbeidstakere med redusert arbeidsevne, reisetilskudd på grunn av sykdom og kjøp av helsetjenester.

Aetat har tiltak som lønnstilskudd for å reaktivisere uførepensjonister, arbeidsplasser i ordinære og skjermede virksomheter, samt i arbeidsmarkedsbedrifter, og tilbud om omskolering av diverse slag.

2.4.1 Hva er en virksomhet?

Et begrep som brukes i forbindelse med avtalen er virksomhet. I veilederen (2002) går det frem at i privat sektor er virksomhet knyttet til organisasjonsnummer/bedriftsnummer.

For kommunal/fylkeskommunal sektor er det den enkelte kommune/fylkeskommune som er en virksomhet.

For staten er hver statsetat/institusjon en virksomhet.

Samarbeidsavtalen kan inngås mellom arbeidslivssenteret og virksomhetsnivå, men veilederen anbefaler at slike avtaler blir inngått på lavest mulig nivå for å lykkes. Dermed vil de som skal gjennomføre prosessen føle et større eierskap til avtalen. Men blir slik anbefaling om delegering fulgt? Det vil bli forsøkt besvart senere i oppgaven.

2.4.2 Rapport om funksjonsvurdering

Rapporten er laget for Rikstrygdeverket i forbindelse med inkluderende arbeidsliv. Det er mange former for funksjonsvurdering og funksjonstesting. Av mandatet går det fram at utredningens oppgave er ”..å utvikle tenke- og tilnæringsmåter som kan gjøre funksjonsvurdering til et effektivt virkemiddel for å motvirke utstøting og utestegning fra arbeidslivet som følgende av sykdom og funksjonshemming.” (RTV 2003: 4) Målet med oppdraget er å skape felles forståelse og utvikle en funksjonsvurdering som omfatter både omgivelsene og individet. Identifisering av aktørene og utvikle metoder og verktøy til bruk i funksjonsvurdering er andre mål. Med bakgrunn i tidligere utredninger. (kap.2.1.12) anbefaler utvalget følgende definisjon på funksjonsvurdering:

”Funksjonsvurdering er en prosess for å etablere eller opprettholde et aktivt arbeidsforhold. Prosessen handler om en gjensidig undersøkelse og endring av arbeidstakers forutsetninger for og arbeidsgivers krav til arbeidet. Vurderingen skal gi arbeidsgiver muligheter for å tilrettelegge for å dra best mulig nytte av arbeidstakers funksjonsevne. Funksjonsvurdering forutsetter endringsvilje og forplikter arbeidstaker og arbeidsgiver til samspill i nytenkning og utprøving av muligheter.” (RTV 2003:6)

Funksjonsvurdering er ikke så mye et spørsmål om hva dette omfatter, men hvordan det gjøres sier funksjonsvurderingsutvalget. IA-avtalen innebærer en tredelt strategi med tiltak som er individrettet, omgivelsesrettet og relasjonsbygging.

I forhold til individrettede tiltak pekes det på at utgangspunktet må være et helhetlig menneskesyn som er forankret i menneskerettighetstradisjoner. Det er en forutsetning at

personen selv må medvirke gjennom opplysninger om funksjonsevne, oppfølging, omskolering etc.

Vedrørende omgivelserrettede tiltak så vises det til at det ofte ikke er tilstrekkelig å få til løsninger på arbeidsplassen som forutsetter tekniske og økonomiske forhold. Det som er det vanskeligste, men også kanskje det viktigste, er forhold av sosiokulturell art. Eksempler på dette kan være psykiske lidelser eller funksjonsforandringer i hjernen. I slike tilfeller er det viktig at begge parter undersøker mulighetene for å få til endringer i omgivelsene.

Etter funksjonsvurderingsutvalgets vurdering bør man ikke ta for gitt at alle arbeidsgiverer og arbeidstaker behersker dialogen som endringsmetode fullt ut. I all funksjonsvurdering ligger det konflikter mellom individets forutsetninger og kravene som stilles til jobben og omgivelsene. Det bør derfor legges vekt på å utvikle gode relasjoner. Dialogen handler etter utvalgets mening om en utvikling av god bedriftskultur.

I Arbeids- og administrasjonsdepartementets veileder til samarbeidsavtalen defineres dialog slik: ”Med dialog mener vi en samtale preget av gjensidig respekt og likeverd for å skape felles forståelse og å finne løsninger. For å skape relasjoner og få til et inkluderende arbeidsliv, står dialogen på arbeidsplassen sentralt.” (Veilederen 2002: 2)

Det er mange instanser og profesjoner som har behov for å gjøre funksjonsvurdering til et nøkkelbegrep når de skal vurdere hva et menneske kan utføre av arbeidsoppgaver, men hovedaktørene i funksjonsvurdering må være arbeidsgiver og arbeidstaker. Utvalget advarer mot at bistandsaktører ikke svekker dette eierskapet eller undergrave arbeidsplassen og arbeidslivet som hovedarena for prosessen.

Et annet moment som er viktig for utvalget er å se helhet i det arbeidet som gjøres for å sikre et fortsatt arbeidsforhold. Gjennom bruken av begrepet sammenhengsfortolkning ønsker de å bevisstgjøre to forhold. Det ene er at alle mennesker må sees i forbindelse med omgivelsene. Det andre er at slike kontekster kan bli forstått på forskjellige måter. Dette kan innebære forskjellige subjektive fortolkninger. Som hovedregel anbefaler utvalget en funksjonsvurdering som er basert på relasjonelle sammenhengsfortolkninger som defineres slik: ”... tilnæringsmåter som ser person og omgivelser som et hele, og som forutsetter medvirkning fra alle som inngår i og påvirker de sammenhengene som er relevante for at en person skal kunne få og opprettholde et aktivt arbeidsforhold.” (RTV 2003:21) Det problematiske med sammenhengsfortolkninger er at det kan være arbeidskrevende å gjennomføre, i og med at det krever at alle relevante parter involveres.

Utvalget anbefaler at arbeidslivet vektlegger en funksjonsvurdering som fokuserer på løsningsorientering fremfor hindringer. Arbeidsgiver og arbeidstaker bør tilegne seg kompetanse på dialogen, brukermedvirkning, løsningsorientert tilnærming og et tverrfaglig samarbeid. Derfor er det viktig at fagpersonell ikke overtar ansvaret fra arbeidsgiver og arbeidstaker, men heller veileder og inspirere. Det er også viktig at sykemeldingstiden blir så kort som mulig.

Lov 28.februar 1997 nr 19 om folketrygd (folketrygdloven) er endret og gir i dag sanksjonsmuligheter hvis funksjonsvurdering ikke brukes. Ifølge folketrygdlovens § 8-8 kan arbeidstaker miste retten til sykepenger, bl.a. hvis vedkommende nekter å oppgi opplysninger om egen funksjonsevne.

Arbeidsgiver på sin side kan miste retten til refusjon av sykepenger hvis arbeidstaker mister retten til sykepenger. Arbeidsgiver kan også ilegges tvangsmulkt jf. § 25-3, bl.a. hvis trygdeetatens krav om å redegjøre for de tiltaksmuligheter som finnes for arbeidstaker ikke blir etterkommet. (Ot.prp. nr. 29 (2001-2002))

2.5 Staten og IA-avtalen

Med bakgrunn i at det er stortinget og regjeringen som har vært pådrivere for å få ned de store utbetalingen over folketrygden, vil det være naturlig at staten går foran i et slikt arbeid. Foruten Trygdeetaten, Aetat og Arbeidstilsynet, som alle må kunne sies å være programforpliktet til å inngå IA-avtale, ble det i løpet av 2002 innført avtaler i flere statlige virksomheter. Nå er ikke de målene som kommer frem i IA-avtalen noe nytt for statlig sektor. I Stortingsmelding nr 35 (1991-92) "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk." blir det tatt opp behovet for å redusere sykefraværet, integrere yrkeshemmede og en "seniorpolitikk" i offentlig sektor. Det sies også i meldingen at "Regjeringen vil legge vekt på å skape et godt fysisk og psykososialt arbeidsmiljø i staten. Gjennom forvaltningspolitikken skal det skapes rammevilkår som sikrer at virksomhetene kan organisere arbeidsmiljøet med sikte på læring, trivsel og trygghet for de ansatte" (St. melding nr 35 (1991-92):54) I denne stortingsmeldingen går det også frem at regjeringen vil prioritere arbeidet med etikk knyttet til både forvaltningen og til arbeidsformen.

I 1993 kom en utredning om forvaltningsetikk (NOU 1993:15) Selv om bakgrunnen i første rekke skyldes utroskap, korrupsjon, brudd på habilitetsregler m.m. både i næringslivet og i forvaltningen selv, omhandles også ledelse og personalpolitikk i forhold til etikk og etiske

spørsmål i utredningen. Innledningsvis sies det at det handler om god forvaltningspraksis og god forvaltningsmoral hos den enkelte som jobber i staten. ”Forvaltningsvirksomhet er ikke en individuell virksomhet; det er lagarbeid. Det bør være lagarbeid ikke bare når det gjelder å utøve forvaltningsmyndighet, men også når det gjelder å skape gode holdninger hos enkelt-individene og å utvikle gode organisasjonskulturer i de enkelte etater” (NOU 1993:15:7)

2.5.1 Statlige etater med oppgaver i IA-avtalen

Som nevnt er det tre etater i staten som er involvert i forbindelse med avtalen om inkluderende arbeidsliv. I avtalen blir det også presisert at det er nødvendig med bedre koordinering av Aetat, Trygdeetaten og Arbeidstilsynet for at virksomhetene skal få en bedre oppfølging og hjelp. På bakgrunn av utredningen og IA-avtalen er det foretatt organisatoriske endringer. Fra 2002 ble arbeidslivstjenesten overført fra Aetat til Trygdeetaten. Det kan derfor være av interesse å se nærmere på den enkelte etat og hvilke oppgaver disse har fått etter at intensjonsavtalen ble inngått.

Selv om det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for at en arbeidstaker ikke blir utstøtt, er det Trygdeetatens oppgave å medvirke til at det ikke skal skje utstøting fra arbeidsplassen. Aetat skal ha ansvaret for at det ikke skjer utstøting fra arbeidslivet. Dette innebærer at det er Trygdeetaten som først og fremst har ansvar for at alle muligheter prøves innenfor arbeidsstedet før en overføring skjer til ekstern attføring. Etaten blir derfor den som fra statlig side har mest ansvar i forhold til avtalen. Trygdeetaten er også den største av de tre etatene, og har ifølge årsmelding av 2002 ca. 7500 ansatte. (www.trygdeetaten.no) Etaten skal gi hjelp til selvhjelp slik at den enkelte kan fungere privat og yrkesmessig, gjennom velferdsytelser og stønadsordninger. Etaten har enheter på tre nivåer: Rikstrygdverket, fylkestrygdekontorene og trygdekontorene. I tillegg finnes det noen enheter med særskilte oppgaver blant annet er det etablert ” Trygdeetatens arbeidslivssentre – senter for inkluderende arbeidsliv” i alle fylker. Selv om IA-avtalen berører flere nivåer og enheter i etatene, er det i første rekke dette sentret som har fått ansvar for å hjelpe offentlige og private bedrifter/virksomheter til å nå ett eller flere av de tre delmålene i intensjonsavtalen. Dette skjer gjennom veiledning, rådgivning og tiltak på individnivå. Overfor bedriften tilbys kompetanseutvikling på systemnivå. Som et ledd i å hindre utstøting fra arbeidsplassen ble arbeidslivstjenesten overført fra Aetat til Trygdeetaten i 2003, for å videreføre den kompetansen disse enhetene hadde som rådgivere overfor bedrifter/virksomheter i HMS-

arbeid. For arbeidslivssentret er det et viktig prinsipp å være bidragsyter til dialogen som skal foregå mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i det fraværsforebyggende arbeidet. (ibid)

Når det ikke er mulig å omplassere en person med endrede/reduerte arbeidsevner hos en arbeidsgiver blir det som nevnt Aetats oppgave å finne alternative løsninger i det øvrige arbeidsmarkedet. I forhold til personer med varig uføregrad, som står utenfor arbeidsmarkedet, er det etatens oppgave å forsøke å få de inn i en jobb. Etaten formidler jobber til arbeidssøkere, yter yrkesrettet attføring og arbeidsmarkedstiltak som skal hindre utstøting av arbeidslivet gjennom kvalifisering av arbeidstakere. Overfor arbeidsgivere ytes det service i form av formidling av arbeidssøkere og annonsering av jobber gjennom etatens database på internett. Aetat har enheter på tre nivå: Arbeidsdirektoratet, hovedkontorer og arbeidskontorer. Etaten har også spesialenheter som bl.a. Senter for yrkesrettet attføring. I følge årsmelding for 2002 disponerer etaten 3023 årsverk (www.aetat.no)

Arbeidstilsynet har forvaltnings-, tilsyns- og informasjonsoppgaver i forhold til en rekke lover, samt å føre tilsyn med at virksomhetene følger arbeidsmiljølovens krav. Etatens oppgaver i forhold til IA er å bidra til at virksomhetene innarbeider rutiner for oppfølgingen av sykefraværet, føre kontroll på systemnivå og iverksette reaksjoner overfor virksomheter som ikke viser noen vilje til å følge opp arbeidsmiljølovens krav for sykemeldte.

Arbeidstilsynet har 520 ansatte og er organisert med direktorat og 11 distriktskontor med underliggende avdelingskontorer. (www.arbeidstilsynet.no)

2.6 Oppsummering

Med bakgrunn i flere år med negativ utvikling med hensyn til sykefravær, uførepensjonering og førtidspensjonering ble det i 1999 nedsatt et utvalg som skulle se på utviklingen av sykefravær og uførepensjon. Resultatet forelå i 2000 i form av en NOU melding, også kalt Sandman-utvalget, hvor det ble tatt opp årsaker og forklaringer som var kjent i forhold til veksten i sykefravær og uførepensjon. Utredningen viser også til forskjellige typer tiltak og erfaringer som ble satt i verk på 1990 tallet for å hindre sykefravær og en varig utstøting fra arbeidslivet, samt endringer i regelverket og administrative forhold som har betydning.

Kjønnsforskjeller får en spesiell oppmerksomhet, da kvinner er mer syke enn menn og de går oftere og tidligere over på uførepensjon. Utredningen foreslår en rekke tiltak, som kan deles i tre. Dette er juridiske og organisatoriske tiltak, økonomiske tiltak og pedagogiske tiltak.

Arbeidsplassen blir sett på som den viktigste arena for å hindre sykdom og utstøting. De økonomiske tiltakene har fått en bred omtale både i IA-avtalen og samarbeidsavtalen. Dette er fulgt opp med en rekke økonomiske og juridiske endringer i blant annet folketrygdloven, som gir IA-bedrifter en rekke fordeler.

For å få til en vurdering av funksjon og hva vedkommende kan gjøre står dialogen som virkemiddel mellom arbeidsgiver og arbeidstaker sentralt. Dette gir en mer positiv vinkling enn tidligere da man var opptatt av diagnose og hva han/hun ikke kunne utføre.

Utredningens oppmerksomhet på kvinners situasjon har ikke medført direkte konkret tiltak overfor denne gruppen. Det eneste som foreslås er å bruke pedagogiske virkemidler overfor ufaglærte og uføretrygdde kvinner for å påvirke til endrede yrkesvalg og utdanning i voksen alder. Dette forutsetter imidlertid en bedre innretning generelt av arbeidslivet, noe som ikke kan vedtas.

På bakgrunn av utredningen ble det inngått en Intensjonsavtale 3. oktober 2001 mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, for å samarbeide om å styrke arbeidslinja i arbeidslivet. Målene er å få redusert sykefraværet med 20 %, få inn og beholde flere funksjonshemmede i arbeidslivet samt øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet. Avtalen har en varighet på fire år med en evaluering halvveis i perioden.

For å gjennomføre intensjonsavtalen er det lagt frem en tiltakspakke som gjelder for de virksomhetene/bedriftene som inngår en samarbeidsavtale med Trygdeetatens arbeidslivssenter.

Ved gjennomgangen av avtalene fant jeg at det i samarbeidsavtalen går frem at hensikten med avtalen er å få et bedre arbeidsmiljø. I intensjonsavtalen er ikke dette presisert tilsvarende så hvorfor kommer dette inn i samarbeidsavtalen? Svaret var å finne i høringsrunden hvor flere av høringsinstansene pekte på at Sandmanutvalget hadde lagt for liten vekt på forhold som kunne forbygge sykdom, uføretrygd og tidligpensjonering.

Med bakgrunn i økningen av tilfeller med muskel-skjelettlidelser og psykiske lidelser har Arbeidstilsynet fått fastlagt ny tilsynsstrategi som innbefatter forebyggende innsats i bransjer hvor disse lidelsene forekommer hyppig.

Samarbeidsavtalen gir den enkelte ansatte og nærmeste leder et betydelig ansvar for å hindre sykefravær og utstøting av arbeidslivet. Men hvordan kan man være sikker på at det å være en IA-bedrift med de fordelene dette innebærer blir noe annet enn papirøvelse slik det har blitt for mange bedrifter når det gjelder internkontroll? Hvilke erfaringer er fremkommet gjennom evalueringene av avalens resultater?

3. Evaluering av IA-avtalen

Som nevnt i kapitel 2.3 skulle intensjonsavtalen evalueres i andre halvdel av 2003. Rapporten forligger nå og er et samarbeid mellom Sosialdepartementet (SOS), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), og Finansdepartementet.(FIN) Andre viktige bidragsytere til rapporten har vært Rikstrygdeverket (RTV), Arbeidsdirektoratet (Aetat) og Statistisk sentralbyrå (SSB). Foruten de to rapportene fra Sosialdepartementet, er det også utarbeidet to viktige rapporter fra to forskningsinstitusjoner ECON Analyse (2003) og Fafø (Drøpping og Midtsundstad 2003). Det materialet som er trukket fram fra rapportene er begrenset til stoff relevant for hovedoppgavens problemstilling. Mye av det som kommer frem gjelder både i offentlig og privat virksomhet. I de tilfellene hvor forhold i det offentlige er trukket frem, og som er av interesse her, nevnes dette spesielt.

3.1 Rapport fra sosialdepartementet

Sosial- og helsedepartementet (SHD), nå Sosialdepartementet, har ledet en arbeidsgruppe som har vurdert og fremskaffet metoder og data som har lagt grunnlaget for operasjonalisering og fastsetting av måltallene for de tre målene som er satt i intensjonsavtalen. Gruppens arbeid foreligger i et notat fra Sosialdepartementet: ”Operasjonalisering og oppfølging av målene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe.”(SOS 2003) Rapporten gir råd i forbindelse med valg av metode, datagrunnlaget og operasjonalisering av måltallene som fremkommer i intensjonsavtalen. Den har kartlagt eksisterende data og hvilke data det er behov for å supplere med. Det inngår også en oversikt over indikatorer som er knyttet til bruken av statlige virkemidler i forbindelse med intensjonsavtalen. I rapporten inngår også SSB’s oversikt over forskjellige forsknings-, utrednings-, og forskningsprosjekter som de mener er relevante i forbindelse med et helhetlig evalueringsopplegg. Arbeidet fra gruppen har gått inn i det samlede kvantitative grunnlagsmaterialet til evalueringen.

De tre delmålene i IA-avtalen er å få redusert sykefraværet med minst 20 %, samt å få arbeidslivet til å ansette flere personer med redusert funksjonsevne, og få en økning i den gjennomsnittlige avgangsalderen for arbeidslivet.

Når det gjelder operasjonaliseringen av måltallene sies det i rapporten at det offisielle måltallet for sykefravær bør være det totale antall sykefraværstagsverk i prosent av mulige

dagsverk. IA-bedrifter skal merkes i fraværstatistikken og i utvalgsundersøkelser, slik at disse kan sammenlignes med bedrifter som ikke er IA-bedrift.

Når det gjelder delmål to, å tilsette flere personer med redusert funksjonsevne, legger arbeidsgruppen til grunn at målet må evalueres i forhold til at færre skal bli uføretrygdet, og at flere yrkeshemmede og uføretrygdede skal komme inn i og/eller tilbake til en jobb. Det problematiske med denne gruppen er at det ikke er en entydig gruppe. Det er vanskelig å finne ensartet definisjon av gruppen. Grensedragning i forhold til grad av funksjonshemming er også problematisk. På grunn av tidslag i dataproduksjonen er det begrensninger i å gi en beskrivelse av endringen i dette målet.

Det tredje delmålet, økt pensjonsalder, anbefaler arbeidsgruppen å bruke forventet pensjonsalder (FPA) som metode for å måle når en kan forvente at en person vil pensjonere seg. Rikstrygdeverket har utarbeidet en egen database for å beregne FPA på en slik måte at en kan sammenligne utviklingen i IA-bedrifter med andre bedrifter.

For alle tre delmålene viser gruppa til datamaterialet som eksisterer, og /eller er mulig å fremskaffe.

3.1.1 Sammendrag

I ”Operasjonalisering og oppfølging av målene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe.”(SOS 2003) blir det gitt råd i forbindelse med valg av metode, datagrunnlaget og operasjonalisering av måltallene som fremkommer i intensjonsavtalen. Arbeidsgruppen har kartlagt eksisterende data og hvilke data det er behov for å supplere med, bl.a. SSB’s oversikt over relevante FoU-prosjekter. I rapporten inngår også operasjonalisering av de tre delmålene, redusert sykefravær, tilsette flere med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjonsalderen. Arbeidet fra gruppen har gått inn i det samlede kvantitative grunnlagsmaterialet til evalueringen.

3.2 ECON-rapport 2003-047

ECON rapporten bygger direkte på undersøkelser av ni private og syv offentlige virksomheter som har inngått IA-avtale. I forhold til populasjonen av virksomheter i Norge er de store virksomhetene overrepresentert. Disse virksomhetene har avdelinger/kontorer flere steder i landet. Offentlig sektor er representert med svært mange kvinnearbeidsplasser. I utvalget inngår et statlig sentralt kontor som driver rådgivning, metode- og

kompetanseutvikling, et lokalkontor som driver førstelinjetjeneste i en statlig etat, en grunnskole, et stort sykehus, et sykehjem og en psykiatrienhet. Disse enhetene/casene blir benevnt i rapporten som *Sentralkontoret, Lokalkontoret, Sykehuset, Sykehjemmet og Psykiatrienheten*.

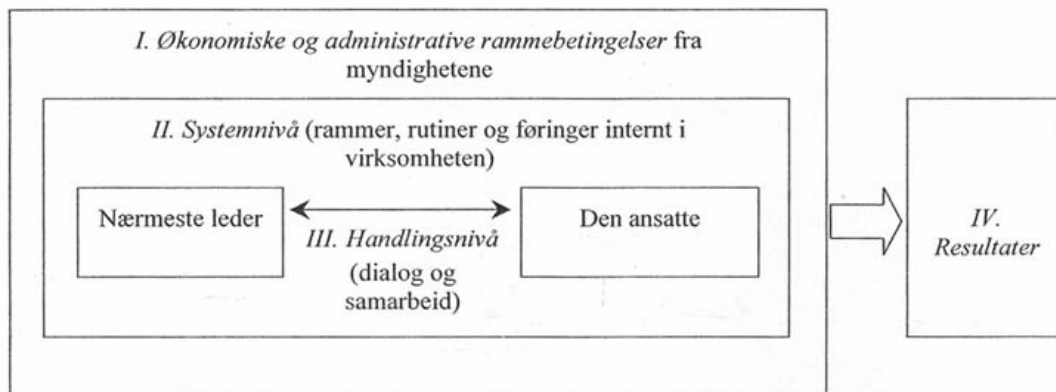
Undersøkelsen baserer seg på både kvantitative og kvalitative data. Det ble brukt flere forskjellige metoder for datainnsamlingen, blant annet personlig intervju med informanter og telefonintervju med kontaktpersoner i virksomheten. Det ble også kartlagt kjennetegn ved virksomheten, samt innhenting av dokumenter. Man brukte også nøkkelinformanter for å få tilbakemelding på analysen.

Formålet med undersøkelsen var å få kunnskap om hvilken betydning det eventuelt hadde å bli en IA-virksomhet i forhold til virksomhetens systematiske HMS-arbeid. Innebærer dette noe nytt, et brudd, en videreføring eller er det en nyvinning?

Evalueringsoppdraget til ECON er avgrenset til å belyse hvordan IA-virksomhetene har implementert intensjonsavtalen og samarbeidsavtalen i virksomheten.

Et annet mål har vært å identifisere de erfaringene virksomhetene hadde hatt fram til det tidspunktet evaluering foregikk. Det vil si data frem til og med 2. kvartal 2003. Avtalene hadde derfor virket i en relativ kort periode før evalueringen.

For å illustrere implementeringen av samarbeidsavtalen i IA-virksomhetene har ECON utarbeidet følgende figur:



Figur 1. Implementering av samarbeidsavtalen i en IA-virksomhet (ECON 2003:9)

- I. *Økonomisk og administrative rammebetingelser fra myndighetene*: De økonomiske og administrative virkemidlene som myndighetene har gitt i både

intensjonsavtalen og samarbeidsavtalen legger føringer og rammebetingelser for arbeidet med sykefraværet, utstøting og inkludering.

- II. *Systemnivå*: Innebærer det å bli en IA-virksomhet en endring og fornyelse i virksomhetens systematiske HMS-arbeid som skjer på systemnivå? Her lages rutiner for virksomheten, samt rammer og føringer som er gitt for å sikre at rutinene forankres og brukes i praksis.
- III. *Handlingsnivå*: Det er dette nivået som innebærer en utvikling mot et mer inkluderende arbeidsliv. Nivået er avhengig av systemnivå, men det viktigste arbeidet med en reduksjon av sykefraværet og hindring av utstøting skjer mellom nærmeste leder og den ansatte. Dialogen er derfor en viktig forutsetning her.
- IV. *Resultatet*: Kan tiltakene vise til noe i praksis?

3.2.1 Aktivitetene, prosessen og samarbeidet i den enkelte virksomhet.

I følge ECON kom initiativet til å bli en IA-bedrift fra flere hold. Det vanligste, i de virksomhetene som ble undersøkt, var at det kom fra virksomhetens overordnede. I de tre undersøkte industribedriftene samt i et transportfirma var det tillitsvalgte som tok initiativet. Som motivasjon for å bli en IA-bedrift var den hyppigste begrunnelsen sykefravær. Fem av de undersøkte virksomhetene hadde ikke noe sterkt selvstendig motiv for å inngå en samarbeidsavtale. Dette var en dagligvarebutikk i en kjede og offentlige arbeidsplasser som *Skolen*, *Sykehjemmet* og de to statlige forvaltningsenhetene. De fire siste virksomhetene så det mer som en plikt å inngå en avtale.

I prosessen for å bli en inkluderende arbeidslivsbedrift er det innenfor offentlig sektor stort sett et generelt kjennetegn å involvere tillitsvalgte. Men selv om det i samarbeidsavtalen ligger kriterier for medvirkning også fra de ansatte er ikke dette bestandige tilfelle i praksis. En av de to kommunene i undersøkelsen organiserte prosessen ved at personalsjefen innhentet informasjon om IA. Etter klarsignal fra ledelsen i kommunen ble det sendt brev til arbeidslivssentret at de ønsket å bli en IA-bedrift. Avtalen ble inngått, og gjorde det mulig for de ansatte å bruke utvidet egenmelding. Forslag til delmålene ble utarbeidet av personalsjefen og lagt frem for ledergruppen. Deretter ble forslaget lagt frem for de tillitsvalgte. Diskusjonen i utvalget er ikke kjent, men syv måneder etter møte ble det undertegnet et notat med svært lite konkrete mål. Det har heller ikke vært samarbeid eller drøftinger etter dette. I ECON-rapporten vises det til et eksempel på det motsatte. På *Sykehuset* var det personalkonsulenten som tok initiativ og presenterte inkluderende arbeidsliv for AMU, de hovedtillitsvalgte og ledelsen. Avtalen ble inngått og det ble nedsatt tre bredt sammensatte grupper med ledere og tillitsvalgte på flere nivå som skulle jobbe med hvert sitt delmål. Arbeidslivssentret ble også benyttet aktivt i prosessen. Det viste seg at

denne godt organiserte prosessen kjennetegnet flere av de store private virksomhetene og den andre kommunen. Ved *Sentralkontoret* manglet prosessen styring fordi virksomheten var inne i en større omstrukturering. Det manglet viktige fora og avtalen var heller ikke forankret i toppledelsen da den ble inngått. Våren 2003 var fremdeles ikke samarbeidsavtalen implementert.

Ved mange store virksomheter ble avtalen inngått sentralt. *Skolen* og *Sykehjemmet* var ikke blitt involvert i den sentrale prosessen. Det var heller ikke *Lokalkontoret*, men der hadde ledelsen og tillitsvalgte samarbeidet i noen grad om å utvikle lokale delmål.

I spørreundersøkelsen ble de tillitsvalgte spurt om deres syn på samarbeidet med ledelsen. Bland de tillitsvalgte i de private virksomhetene var det 24 prosent som synes samarbeidet var dårlig, mens tilsvarende i det offentlige var på drøyt 50 prosent. Av private tillitsvalgte var det 30 prosent som hadde vært med å utforme delmålene i motsetning til det offentliges 13 prosent.

Det vanligste delmålet i de undersøkte virksomhetene er sykefraværsreduksjon. Dette sammenfaller med mange virksomheters begrunnelse for hvorfor de ønsket å bli en IA-virksomhet. Av de 16 casene er det bare to som mangler konkrete delmål for samarbeidsavtalen, begge tilhører relativt store virksomheter i offentlig sektor. I rapporten sies det at dette kan skyldes "lav bevissthet/kunnskap om avtalens elementer, eller dårlig forståelse av hva det innebærer å være IA-virksomhet" (ECON 2003:48) Innenfor de andre delmålene er det flere som ikke har formulert noen mål. Begrunnelsen for ikke å ha noen konkrete delmål på målområdet to, gikk på at det ikke var mulig å integrere personer med redusert funksjonsevne på arbeidsplassen. Tilsvarende uttalelser kom også fra respondenter i virksomheter som ikke hadde målfastsettelse på noen av de tre delmålene. Det ble også vist til nedbemanning, økonomiske rammebetingelser og at spesialisering gjør det umulig å finne alternative arbeidsoppgaver.

Delmål tre ble sett på som uproblematisk. Bortsett fra en bedrift, var det vanlig å legge til rette for at ansatte kan jobbe så lenge som mulig. Samtidig ble det fremhevet fra mange at det var en individuell rettighet å kunne gå av tidligere på AFP. Blant de uttalelsene som kommer frem i rapporten synes det imidlertid som om AFP blir brukt bevist av personalpolitiske og økonomiske grunner på de fleste arbeidsplasser. Bare to av virksomhetene hadde ikke AFP. "Disse virksomhetene er også de to eneste der det synes å være et genuint ønske om å beholde ansatte så lenge som mulig" (ibid 2003:49)

Både ansatte og ledere mente at arbeidsgivers ansvar for å skape et godt arbeidsmiljø og å hindre sykefravær var stort, men man var også avhengig av at de ansatte sa ifra. I motsetning til private ledere, trakk ledere i det offentlig frem at økonomiske rammer, lite handlingsrom og mangel på virkemidler, hindrer mulighetene til å utøve arbeidsgiveransvaret. Offentlige ledere påpekte også at det er en grense for hvor mye en arbeidsgiver kan påvirke sykefraværet.

Drøyt 80 prosent av de tillitsvalgte mente rutiner i forbindelse med IA-arbeidet ville bidra til at virksomhetene ville nå sine delmål. Verken ledere eller tillitsvalgte så noen konflikt mellom egen rolle og kravene til en IA-virksomhet. Flere tillitsvalgte nevnte imidlertid at det kunne være en fare for konflikt med hensyn til informasjonsplikten til den ansatte om egen funksjonsevne. Denne informasjonen kunne bli brukt av leder mot en ansatt. Dialogen måtte derfor ikke bli for nærgående og personlig. Hvis de forutsetningene som lå i avtaleverket ble fulgt ville den imidlertid virke positivt.

3.2.2 Hvordan er samarbeidsavtalen forankret på systemnivå?

Som nevnt i kapitel 2.4 i oppgaven skal samarbeidsavtalen være en del av virksomhetens HMS-arbeid som fokuserer både på det indre og ytre miljø. I svært mange virksomheter er det som regel det ytre fysiske arbeidsmiljøet som har blitt fokusert. IA-avtalen er derimot konsentrert om det interne arbeidsmiljøet. Sykefraværsoppfølgingen er i de fleste virksomhetene blitt et mer sentralt tema, og de tillitsvalgte blir mer involvert både i formelle fora som AMU og i enkeltsaker på systemnivå.

De fleste av informantene mener at IA-rutinene bør være en integrert del av virksomhetens personalpolitikk. De tillitsvalgte gir imidlertid et generelt uttrykk for at IA er mindre integrert enn hva lederne svarer.

Det er også flere tillitsvalgte og kontaktpersoner som mener at virksomheten har en dårlig personalpolitikk. Selv om det er utviklet rutiner sentral betyr ikke dette nødvendigvis at det er slikt lokalt. Enkelte trekker frem at det kan være en fordel at IA-arbeidet ikke er integrert i det personalpolitiske arbeidet for da hadde implementeringen av IA tatt lengre tid.

I samarbeidsavtalen ligger det ikke krav til at virksomhetene skal ha medarbeidersamtale. Men det legges føringer om dialog mellom nærmeste leder og medarbeider også utenfor fraværsperiodene. Skal man ta forebyggingen på alvor er det viktig med dialog. I kartleggingen til undersøkelsen ble det også undersøkt hvorvidt virksomhetene hadde

medarbeidersamtale. Bortsett fra to av de undersøkte virksomhetene hadde de andre rutiner for slike samtaler. For *Sykehusets* del var det variasjon mellom avdelingene. Selv om de fleste virksomhetene hadde ambisjoner om medarbeidersamtale en gang i året, innebar praksis at det ikke skjedde så ofte.

I Veilederen er det lagt vekt på at utarbeidelse av rutiner skal skje i samarbeid med de ansattes representanter, men praksisen blant de 16 virksomhetene er svært variert. De virksomhetene som inngår i et konsern har alle fått rutinebeskrivelser fra konsernet, eller et ledd mellom virksomheten og sentraladministrasjonen. De fleste delmålene er imidlertid utviklet lokalt. I flere av virksomheten hadde Arbeidslivssentrene medvirket underveis med forslag til rutinebeskrivelser og skjemaer. I de fleste IA-virksomhetene var det nedsatt en eller flere arbeidsgrupper som deltok i prosessen. I disse virksomhetene rapporterte informantene på alle nivåene at samarbeidet mellom ledelsen og de tillitsvalgte var blitt betydelig bedre. Ingen av de tillitsvalgte fra virksomhetene som inngikk i undersøkelsen gir uttrykk for at de ble for lite involvert. Fem av virksomhetene hadde ikke oppfølgingsrutiner for sykemeldte før de ble IA-bedrift. Av de andre bedriftene var det ni som hadde revidert rutinene etter inngåelse av avtalen.

Samarbeidsavtalen sier at det skal være skriftlige rutiner for sykemeldte, men fem av de 16 undersøkte virksomhetene manglet dette. Det generelle inntrykket er likevel at de oppfølgingsrutinene en har nå er mer eksplisitte i forhold til hvem som skal ta kontakt. I de aller fleste tilfelle er det nærmeste leder. Rutinene er også mer presise om når det skal tas kontakt og hvilke temaer som skal tas opp i de forskjellige fasene i sykefraværet. Alle virksomhetene legger vekt på dialog om funksjonsevne, tiltak, tilrettelegging og aktiv sykemelding. Det er flere offentlige ledere (34 %) enn private ledere (28 %) som gir uttrykk for at de kjenner rutinene svært godt. Det er også en større andel av offentlige ledere (68 %) enn private ledere (59 %) som mener de har fått tilstrekkelig opplæring om oppfølging av sykemeldte.

Det er bare et par virksomheter som måler ledere på arbeidsmiljøfaktorer og/eller sykefraværet. Det blir derfor av mange informanter etterlyst et verktøy som kan gjøre slike målinger.

I to private og to offentlige (*Skolen* og *Sykehjemmet*) er det skjedd liten eller ingen endring på systemnivå. Endringene er også i liten grad forankret i organisasjonen.

3.2.3 Hvilke endringer har funnet sted på handlingsnivået?

Intensjonsavtalen og samarbeidsavtalen vektlegger at arbeidet med å redusere sykefravær og hindre utstøting må skje på lavest mulig nivå.

Flere av informantene opplever at den største endringen ved å bli en IA-bedrift er at de sykemeldte ikke lenger blitt overlatt til seg selv, men har en systematisk kontakt med arbeidsplassen.

I flere av virksomhetene er man opptatt av at denne kontakten skal være en samtale preget av dialog og ikke kontroll. Det pekes på at det kan forekomme vanskelige samtaler, at ikke alle ansatte ønsker en dialog osv. Samtidig vises det til at kontakt mellom leder og ansatt gjør det lettere å komme tilbake til jobb etter sykemelding, og hindre langvarig fravær. Imidlertid viser det seg at mens lederne selv mener de stort sett tar kontakt med den enkelte sykemeldte gir svarene fra de ansatte et annet inntrykk. Halvparten av de som var sykemeldt av legen etter avtalens inngåelse sier de ikke ble kontaktet. Det tyder imidlertid på at det er flere ansatte som har blitt kontaktet av virksomheten etter inngåelsen av avtalen, enn det var før. Lederne begrunner for ikke å ha kontaktet den underordnede var at sykemeldingsperioden var kort. Ingen sa at de synes dette var vanskelig eller at de trodde den ansatte ikke ønsket kontakt. De ansatte på sin side opplevde generelt at arbeidsmiljøet er tillagt større vekt, men flere kommenterte at man måtte være syk før man kom i dialog med lederen sin.

For de fleste hadde ikke innføring av IA ført til noen store endringer i personaloppfølgingen. Dette behøver ikke bety annet enn at mange bedrifter var godt tilpasset kravene i IA-avtalen før den ble inngått. Avtalen er også så ny at dette kan være en grunn til at ansatte ikke så noen endringer i praksis.

De fleste ledere og tillitsvalgte svarte nei til om de opplever konflikt mellom den praksisen de skal følge i forhold til IA-avtalen og hensyn de tar i forhold til sine plikter. Lederne ved *Lokalkontoret* og *Skolen* gir imidlertid uttrykk for at kravene til det å være en IA-virksomhet står i motsetning til virksomhetens økonomiske forpliktelser.

Aktiv sykemelding er mer brukt blant offentlige ansatte, både før og etter innføringen av samarbeidsavtalen. Dette kan muligens ha sammenheng med at det er en mer positiv holdning blant offentlige ansatte til ordningen enn det er blant de private. Totalt sett er over halvparten i alle virksomhetene positive til dette tiltaket. Fravær som skyldes fysiske forhold på arbeidsplassen mente de fleste var uproblematisk å si ifra om. Men når det gjaldt psykiske forhold, og spesielt konflikter eller utbrenthet, var det mange som trodde at det kunne være

vanskelig. Det var liten systematisk forskjell mellom offentlige og private virksomheter i dette spørsmålet. Det er flere ansatte i offentlig sektor som melder om sykefravær på grunn av mentalt slitsomt arbeid, enn det er i det private. Det meste av det egenmeldte fraværet er av en slik art i de offentlige virksomhetene i undersøkelsen. Få av de 16 virksomhetene hadde noen særlig erfaring vedrørende avklaringssamtaler, funksjonsvurdering og oppfølgingsplaner med ansatte.

Av de neste 50 personene som opplyste om at de hadde egenmeldt fravær på grunn av forhold på arbeidsplassen svarte halvparten at de ikke opplyste om dette på fraværskjemaet. Av de som hadde krysset av på egnemeldingsskjemaet at fraværet skyldes forhold ved arbeidsplassen var det en betydelig andel som oppgir at de ikke fikk noen reaksjon på opplysningen. Mange opplevde at selv om nærmeste leder tok det opp ble det ikke gjort noe for å løse problemet. I noen tilfelle var det muligens ikke grunnlag for å forfølge problemet hvis forholdet var et engangstilfelle. Det kan også være at leder og/eller den ansatte ikke ser noen løsning på problemet. Når det gjelder funksjonsvurdering ble det opplyst fra informantene om at det var et problem at legen ikke fylte ut funksjonsvurdering på sykemeldingsskjemaet. Dialogen rundt funksjonsevne mellom arbeidsgiver og arbeidstaker ble hemmet av denne mangelen. Blant de som hadde egenmeldt fravær var det få som opplevde å snakke med nærmeste leder om det var noen oppgaver de kunne utføre i sykemeldingsperioden. Prosentandelen steg når de hadde vært borte i mer enn 4 dager. Kortvarige egenmeldinger skyldes imidlertid ofte forkjølelse, influensa osv, da er det bedre å holde seg hjemme enn å smitte andre. Det var en systematisk forskjell mellom offentlige og private virksomheter når det gjaldt dette punktet i undersøkelsen. I det private var det atskillig flere som opplevde å snakke om arbeid under egenmeldt sykefravær enn det var i det offentlige. Dette kan skyldes de oppgavene som skulle utføres. Det er lettere for en konsulent å være syk på jobb enn det er for en ansatt på et sykehjem. På den andre siden var spørsmålet om de hadde snakket med lederen sin om de kunne jobbe.

Det var en større andel som snakket om å jobbe under legemeldt fravær. 35 prosent av de som hadde vært sykemeldte hadde diskutert dette med nærmeste leder eller personal/HMS-konsulent. Innenfor legemeldt sykefravær var det ingen forskjeller mellom offentlige og private virksomheter når det gjaldt å diskutere jobb i sykemeldingsperioden. Tre av fire opplevde slike samtaler som positivt, mens 10 prosent opplevde det som negativt. Oppfølgingsplaner er det vanskelig å si så mye om, men andelen av de som fikk satt opp en plan økte med fraværslengden. Skillet mellom privat og offentlig var tydelig ved at de

private hadde litt høyere tendens til å lage oppfølgingsplaner enn det man fant i det offentlige. De tillitsvalgte i offentlig sektor deltar også langt mindre enn tillitsvalgte i det private på dette punktet.

Det er også forskjeller innenfor tilrettelegging i privat og offentlig sektor. I det private benyttes oftere trening, mens i det offentlige gjøres det endringer i arbeidsrutiner og oppgaver. Når det gjelder å følge opp planene er det offentlige flinkere (70 %) enn det private (48 %) til dette. Lederne i offentlig sektor er imidlertid mer tilbakeholdne i forhold til effekten av planene enn det ledere i det private er.

Det er ikke et krav om medarbeidersamtale for IA-virksomheter. Men skal virksomheten ta forebygging seriøst kan medarbeidersamtale bidra til utvikling av en mer åpen kommunikasjon og dialog, noe som er en forutsetning i samarbeidsavtalen. 14 av de 16 casene hadde rutiner for medarbeidersamtale. Bare halvparten av de 109 lederne som var med i undersøkelsen sa de hadde hatt slike samtaler etter inngåelse av avtalen. 60 prosent av lederne oppga at de hadde medarbeidersamtale en gang i året, mens 13 prosent svarte at de aldri hadde slike samtaler med sine ansatte. Disse funnene ble bekreftet av en stor andel ansatte som ikke hadde hatt medarbeidersamtale etter inngåelse av avtalen. I mange virksomheter var arbeidsmiljø og trivsel tema i slike samtaler, også før inngåelse av avtalen.

Det var et lite mindretall som hadde behov for tilrettelegging, men det var en relativ høy andel som svarte at dette var tema i medarbeidersamtalen. Halvparten av lederne mente at tilrettelegging var sentralt i denne type samtaler, noe som viser at arbeidet med inkluderende arbeidsliv er integrert i personalarbeidet.

På spørsmålet om tilrettelegging for egne ansatte mener de fleste virksomhetene at det har skjedd liten endring etter inngåelse av avtalen. Bedriftene var stort sett flinke til dette tidligere også. Det er 60 prosent av lederne som oppgir at de har ansatte med redusert funksjonsevne. 41 prosent svarer at det ikke er blitt tilrettelagt tilstrekkelig for denne gruppen. Blant de ansatte svarte ca. halvparten at tilrettelegging burde økes.

De som hadde helseplager ble spurt om når disse hadde oppstått. Det viste seg at nesten 80 prosent hadde fått problemer etter at de var blitt ansatt i bedriften. Dette tyder på at virksomhetene i liten grad rekrutterer personer utenfor bedriften med redusert funksjonsevne. Dette ble også bekreftet av lederne. 21 prosent av de ansatte med helseplager hadde fått tilrettelegging etter at arbeidsplassen var blitt en IA-bedrift

Det er lite som tyder på at det har skjedd noen endring i forhold til tilrettelegging for seniorer etter avtaleinngåelse. Det er imidlertid flere i offentlig enn i privat sektor som sier at dette er et tema. Årsaken kan være en høyere gjennomsnittsalder i offentlig sektor. Det tyder imidlertid på at samtlige virksomheter tar opp spørsmålet vedrørende tilrettelegging for seniorer når det er nødvendig å finne en løsning. Bare to av virksomhetene gir uttrykk for at de ønsker å beholde seniorer. Avklaringssamtalene med de ansatte benyttes i forbindelse med helseplager og ikke seniorer uten fravær. Samlet sett sier de ansatte i alle virksomhetene at de er mindre fornøyd med tilretteleggingen for eldre enn det de er for personer med redusert funksjonsevne. I gruppen over 50 år mente 40 prosent av de spurte at ledelsen i liten eller ingen grad legger til rette for at ansatte skal stå frem til pensjonsalderen. Av 223 personer i denne gruppen svart bare 8 prosent at de hadde hatt samtale med nærmeste leder vedrørende forandringer i arbeidssituasjonen i forhold til alder. Selv bekreftet de at de hadde behov for dette. Nesten halvparten kjenner ikke til de seniorpolitiske tiltakene i bedriften. På spørsmål til lederne om hvordan de vurderer eldre arbeidskraft, tydet svarene på at personer over 50 år ikke ble oppfattet som mindre produktiv eller stabil i forhold til yngre arbeidskraft. Mange mente imidlertid at personer over 50 hadde mindre omstillingsevne. Selv om lederne var positive til denne gruppen gir ikke dette seg nevneverdig utslag ved ansettelse. Av de som fremdeles jobbet utover mulig pensjonsalder tydet svarene på at de fortsatte fordi de føler seg velkommen blant kollegaer og ledere.

3.2.4 Resultater og kritiske faktorer

Til slutt i rapporten blir det presentert informasjon for å belyse resultater fra virksomhetenes arbeide med inkluderende arbeidsliv, samt faktorer som kan øke mulighetene for å lykkes.

Hovedkonklusjonene i rapporten er at bedrifter som har inngått avtalen kan få ned sykefraværet og hindre utstøting av egne ansatte fra virksomheten. Gjennom å være en IA-virksomhet har den enkelte arbeidsplass fått et verktøy til å jobbe med sykefraværet. Mange er opptatt av dialogen, funksjonsvurderingen og oppfølgingsrutinenes betydning. Dette medfører økt oppmerksomhet og en tettere kontakt mellom leder og medarbeider ved sykdom, noe som kan gi gode forutsetninger for å lykkes. Tilrettelegging av arbeidssituasjonen er også blitt et mer vanlig tema i medarbeidersamtalen.

Det kan også ha flere positive bi-effekter å være en IA-virksomhet. Blant annet har ledere og tillitsvalgte fått et bedre samarbeidsklima. Ledere er blitt flinkere til å kommunisere og finne

kreative løsninger og å ta opp problemer hvis de oppstår. Gjennom økt trivsel og verdsetting av ansatte har bedriften fått mer motiverte og lojale medarbeidere.

Resultatene kommer ikke av seg selv og det tar tid. Faktorer som trekkes frem for å lykkes er lokal forankring av avtalen, en inkluderende prosess, tilpassing av egne rutiner, samordning av annet HMS- og personalarbeid, informasjon og forankring internt, integrering av IA i ledelsesutvikling og oppfølging/kvalitetssikring av rutinene.

Men det finnes også eksempler på store virksomheter som ser på det å være en IA- virksomhet mer som en tilgang til økonomiske virkemidler enn behov for å gjennomføre endringsprosesser internt. Personer med funksjonshemninger som står utenfor arbeidsmarkedet i dag får neppe noen bedring av sin situasjon selv om virksomheter inngår IA-avtaler.

Det ser heller ikke ut til at delmål tre, arbeide med utsettelse av pensjonsalder, har virket i særlig grad. Flere bedrifter i undersøkelsen la ikke skjul på at de har brukt AFP i forbindelse med nedbemanningen. Det ble oppfattet som mer sosialt akseptabelt å beholde yngre og la de eldre gå over på AFP.

I forhold til denne oppgavens problemstilling er det også interessant at man har funnet at det synes å være tyngre å forankre samarbeidsavtalen i offentlige enn i private virksomheter. Det pekes på at en av årsakene kan være at IA-avtalen blir inngått på sentralt nivå og at dette kan gi et dårlig utgangspunkt. Det kan være hensiktsmessig å ha felles rutiner for et konsern eller etat, men skal man lykkes må det gjennomføres en prosess lokalt. En annen årsak kan være at partssamarbeidet mellom ledelse og ansatte fungerer dårligere på lokalt nivå i det offentlige, i motsetning til det private. Dette kan muligens ha sammenheng med at de fleste offentlige arbeidsplassene som deltok i undersøkelsen var kvinnedominerte. Disse har i følge ECON mindre tradisjoner for lokal fagforening. Et moment er også at ledere i private synes å ha større handlefrihet i forhold til kostnader, enn det offentlige ledere har. I offentlige etater ser ledere ofte bare budsjettåret isolert. Da gir det ingen økonomisk gevinst i å satse på arbeidsmiljøet. I de private virksomhetene er det mer tradisjon for å se på at investeringer i tiltak et år kan gi inntekter neste. (ECON 2003)

3.2.5 Sammendrag

Rapporten er basert på 16 case som representerer et tverrsnitt av virksomheter i Norsk arbeidsliv. De store virksomhetene er noe overrepresentert og offentlig sektor er representert

med mange kvinnearbeidsplasser. Formålet med undersøkelsen var å få kunnskap om hvilke betydning det kunne ha å bli en IA-virksomhet. Innebærer det noe nytt, et brudd, en videreføring eller er det en nyvinning innenfor virksomhetens HMS-arbeid? I rapporten er det samlet kunnskap om hvordan aktivitetene, prosessen og samarbeidet i den enkelte virksomhet forløp i forbindelse med det å bli en IA-bedrift. Initiativet til å bli en IA-bedrift ble som regel tatt av ledelsen, og motivet var som regel sykefraværet. En privat og fire offentlige, herav to statlige virksomheter hadde ikke noen sterke behov for å inngå en IA-avtale, men så mer på det som en plikt. Enkelte virksomheter synes også å være mer opptatt av et økonomisk motiv for å bli en IA-bedrift istedenfor en bedring av de ansattes forhold.

I rapporten sies det følgende når det gjelder sammendrag og konklusjoner:

”Ordnningen med at bedrifter inngår avtale om å bli Inkluderende arbeidslivsvirksomheter, kan få ned sykefraværet og hindre utstøting av virksomhetenes egne ansatte. I tillegg kan ordningen ha flere positive bi-effekter. Men resultatene kommer ikke av seg selv. De forutsetter et målrettett samarbeid i den enkelte virksomhet og at det blir jobbet seriøst for å forankre nye systemer og ny praksis i hele organisasjonen. Dette er arbeid som tar tid. Ordnningen med IA-virksomheter vil neppe bedre situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidslivet” (ECON 2003:1)

IA-avtalen har ikke noen automatisk effekt og det pekes på faktorer som kan øke sannsynligheten for å nå virksomhetens mål. Av elementer som kan påvirke måloppnåelse nevnes lokal forankring med egne tilpassede rutiner, som følges opp gjennom kvalitetssikringssystemer. Selve prosessen må forankres i toppledelsen og inkludere og engasjere flest mulig ved utarbeidelsene av delmålene, informasjon m.m. Det er også viktig å samordne IA-arbeidet med annet personal- og HMS-arbeid og integrere IA i virksomhetens ledelsesfilosofi og kompetanseutvikling.

Om offentlig sektor sier ECON, at man ser på denne som en utfordring. Årsaken til en slik konklusjon er at det synes tyngre å forankre samarbeidsavtalen i offentlige enn det er i private virksomheter. Dette kan skyldes at avtalen ofte blir inngått på sentralt nivå. Dermed mister man lett den nødvendige prosessen på lokalt nivå for å utvikle delmålene. Samtidig kan det være viktig å ha ensartede rutiner i for eksempel en kommune.

Rapporten viser også til at samarbeidet mellom ledelsen og tillitsvalgte fungerer dårligere i offentlige enn i de private virksomhetene. Lederne i offentlige virksomheter gir også uttrykk for at de har lite handlefrihet, spesielt når det gjelder å pådra seg kostnader. Dette i

motsetning til ledere i privat sektor som opplever større frihet til å handle og å investere i tiltak som gir gevinst på sikt.

Flere ansatte etterlyser også verktøy som kan måle ledere på arbeidsmiljø og/eller sykefravær.

Arbeidslivssentrene får stort sett positiv omtale av virksomhetene. Det samme gjør den utvidede egenmeldingen og bruk av aktiv sykemelding.

3.3 Fafo-rapport nr 417

En annen rapport som også har gått inn i evalueringen er ”Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.” (Fafo 2003)

Rapporten baserer seg på forskningen og utredningen (FoU) som er utført i forbindelse med IA-avtalen, for å belyse ulike delmål. På det tidspunktet rapporten ble laget var det begrenset med forskningsresultater av IA-avtalens delmål. I samarbeid med partene har derfor Fafo rapporten tatt med nyere relevant FoU, inkludert ECON-rapporten, i en oppsummering for å belyse problemstillinger, prosesser og virkemidler som er aktuelle i forhold til avtalen.

Fafo rapporten definerer relevant FoU slik:”1). Forskning og utredning som direkte omhandler IA-avtalen – dens problemstillinger, prosesser, virkemidler og konsekvenser, 2) forskning som har evaluert den type prosesser og virkemidler som IA-avtalen omfatter, uten at de er en evaluering av selve avtalen, og 3) et utvalg internasjonal forskning som beskriver liknende prosesser og erfaringer, som for eksempel ”det rommelige arbeidsmarked” i Danmark” (Fafo 2003:6)

Materialet i rapporten bygger på en kritisk gjennomgang av 70 ulike FoU arbeid som hovedsakelig er foretatt i perioden januar 2000 – august 2003. Det Fafo rapporten først og fremst gjør er å fortolke resultatene som foreligger i form av en evaluering. I og med at få av prosjektene er gjennomført som effektevaluering sier rapporten at det er vanskelig å konkludere entydig med hvilke resultater man kan forevente av IA-avtalen på sikt.

Forskerne mener at man kan si at det er grunnlag for at IA-avtalen stimulerer til økt oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom trekk ved arbeidslivet og utstøtingsmekanismer. I følge Fafo er det også grunnlag for å kunne si at IA-avtalen har ført til en større bevissthet i forhold til hva som fremmer et mer inkluderende arbeidsliv.

Hvorvidt oppmerksomhet vil kunne manifestere seg i virksomhetene gjennom å få et mer aktivt og inkluderende arbeidsliv er det ikke grunnlag for å vurdere sies det i rapporten.

3.3.1 Sykefravær

Når det gjelder rapporter, informasjon osv. om sykefravær og forebygging finner man at IA-avtalen har ført til en stor forskningsinteresse. Rapporten har tatt med et utvalg for å vise mangfoldet. I forhold til denne oppgaven er det trukket ut materiale som kan belyse problemstillingen.

Fafo-rapporten viser til Arbeidsforskningsinstituttets (AFI) notat i forbindelse med oppfølgingen av IA-avtalen i et regionalt utviklingsprosjekt som skal fremme bred medvirkning og samarbeid mellom partene i den enkelte bedrift og offentlige aktører i Vestfold. I rapporten pekes det på at IA-avtalen blir oppfattet som en avtale om sykefravær. Dette har antagelig sammenheng med at delmålet blir oppfattet som bedriftsøkonomisk lønnsomt, hevder forfatterne Hilsen og Steigum (2002). Hovedfokuseringen i IA-avtalen er oppfølging av arbeidstakere som har utviklet helsesvikt, men det burde også være en utfordring å arbeide for å fremme forhold som forebygger innenfor HMS-området.

Fafo-rapporten viser også til en undersøkelse som er utarbeidet av SINTEF for NHO i 2002. Prosjektet tar utgangspunkt i to påstander om arbeidslivet "... 1) arbeidslivet blir stadig mer brutalt og at det derfor er umulig å lykkes med avtalens mål om redusert sykefravær; og 2) IA-avtalen har innebygd målkonflikt mellom redusert sykefravær og økt deltakelse i arbeidslivet" (Fafo 2003:31) Konklusjonene i rapporten tilbakeviser at påstandene er sanne. I forhold til påstand nr. 1 sies det at det bare har vært økning av sykefravær og uførepensjonering i perioden 1995 – 2000. På bakgrunn av materialet fra kartleggingen av HMS-tilstanden i Norge, samt SSB's Levekårundersøkelse trekker forskerne den konklusjonen at arbeidstakerne i undersøkelsene selv uttrykker seg positive i forhold til egen jobbsituasjon. Når det gjelder den andre påstanden sier SINTEF at det er ikke de marginale gruppene som står for den største fraværøkningen, men det er menn i gruppen 40-49 år, hvor ca 90 prosent deltar i yrkeslivet, og kvinner i gruppen 30-39 år med 80 prosent yrkesdeltakelse. Den negative utviklingen er i følge forskerne ikke de "nye" i arbeidslivet men de gruppene som i stor grad har vært i arbeid i hele observasjonsperioden.

Fafo-rapporten viser til at dette skapte debatt blant arbeidslivsforskere da rapporten kom. Spesielt gjaldt dette fortolkningen av forskningsmaterialet som etter kritikernes mening var systematisk tolket i en retning.

Ellers i rapporten konkluderer Fafo med at forebygging for gravide arbeidstakere synes å gi effekt. Når det gjelder aktiv sykemelding viser funn at dette tiltaket har økt som et resultat av en mer aktiv bedriftshelsetjeneste.

Det ser heller ikke ut til at en utvidet egenmelding gir noe grunnlag for å konkludere med at dette tiltaket blir misbrukt. Her sier Fafo at det er nødvendig med en nærmere vurdering.

Det synes også som om funksjonsvurdering kan bidra til at den sykemelde kommer raskere tilbake til arbeidet. Funksjonsvurdering kan muligens også forebygge, både med hensyn til sykefravær og konfliktsituasjoner i det daglige arbeidet.

Det er vanskelig å finne forskningsbasert kunnskap i forhold til effektene av virkemidlene aktiv sykemelding og utvidet sykemelding i kombinasjon med funksjonsvurdering. Tiltakene må imidlertid sees i sammenheng.

3.3.2 Seniorpolitikk

I Markeds og media instituttets (MMI) undersøkelse for SSP høsten 2001 kommer det frem at ledere i offentlig sektor er mest positive til personer over 50 år. Dette gjaldt særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Denne positive holdningen fører ikke nødvendigvis til positive handlinger. Fafo-rapporten viser til Midsundstads (2003 a og b) undersøkelser blant statsansatte med hensyn til aldersdiskriminering. Hele 40 prosent over 55 år sier de har opplevd diskriminering i forbindelse med lønns- og stillingsopprykk. En stor andel av disse befinner seg innenfor departementene, direktoratene og den statlige sykehussektoren. De med dårlig helse og de som føler seg slitne har størst erfaring med aldersdiskriminering. I statlige virksomheter er det relativt utbredt med tilrettelegging for de over 55 år i form av fleksibel arbeidstid og tilbud om annet og lettere arbeid, mellom åtti og nitti prosent av seniorenne i staten omfattes av slike tilbud. I følge undersøkelsen var det få personalledere som nevnte at bruk av AFP og tilrettelegging for eldre førte til problematiske forhold for andre på arbeidsplassen. I den grad dette ble nevnt var begrunnelsen at andre ansatte måtte bære kostnadene når noen fikk større individuell tilrettelegging, eller tilpassing av arbeidstid og arbeidsoppgaver. Når det gjelder AFP har ikke statlige etater noen føling med kostnadene da driftsutgifter ikke blir berørt.

Når det gjelder andre typer tilbud til seniorer som tar sikte på å utvikle den enkeltes kompetanse og motivasjon eksempelvis tilbud om ekstra feriedager, ekstra lønn/bonus, nye mer utfordrende arbeidsoppgaver, tilbud om etter og videreutdanning, stipendordninger,

hospitering, jobbotasjon og liknende blir dette brukt langt mindre innenfor det statlige tariffområdet enn innenfor de private virksomhetene.

Når det gjelder å påvirke virksomhetenes seniorarbeid har man i IA-avtalen satset på holdningsskapende arbeid. Men når arbeidsgiveres positive holdninger til eldre ikke fører til at de satser på denne aldersgruppen er det vanskelig å se at holdningskampanje alene skal bidra til dette. Fafo-rapporten viser også til undersøkelser i Danmark hvor man i nærmere ti år har satset på et seniorpolitisk tiltak gjennom informasjons-, rådgivnings- og veiledningsordning. Dette har ikke vært særlig vellykket til nå viser en undersøkelse som er foretatt av Socialforskningsinstituttet (Boll og Kruhøffer 2002)

3.3.3 Sammendrag

I Fafo-rapporten har det vært brukt FoU som er gjennomført for å belyse ulike sider ved IA-avtalen og dens delmål. Resultatene som gjengis er derfor resultater fra mange prosjekter som i større og mindre grad er knyttet direkte til tiltakspakken i forbindelse med IA-avtalen. På grunn av den begrensede dokumentasjonen som forelå på evalueringstidspunktet inngår det i Fafo-rapporten ca. 70 nyere forskningsarbeider som belyser problemstillingen, prosesser og virkemidler som er relevante i forhold til IA-avtalen.

Rapporten er inndelt i fire tema. 1. Arbeid med tilknytting til selve IA-avtalen og arbeid med relevans for sykefraværet. 2. Studier rettet mot arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. 3. Studier rettet mot eldre arbeidstakere, seniorpolitikk og tidligpensjonering. 4. Sammenfattende studier fra Danmark og Nederland.

1. I Fafo-rapportens oppsummering sies det at IA-avtalen har ført til økt oppmerksomhet med hensyn til sammenhengen mellom sider ved arbeidslivet og utstøtingsmekanismer. Flere av studiene bærer preg av at de er innledende og eksplorerende kartlegginger ved ulike sider av IA-avtalen. Flere av studiene skal imidlertid føres videre med et mer analytisk siktemål. Når det gjelder sykefraværet er det vanskelig å presentere entydige funn og bastante konklusjoner. Dette kan skyldes et noe begrenset tilfang av FoU-arbeidet i tilknytting til forsknings/evalueringsvirksomhet. Fafo mener likevel at det er grunnlag for å konkludere med at IA-avtalen har gitt inspirasjon til mange initiativer på virksomhetsnivå. Det formodes også at et mer inkluderende arbeidsliv har bedre grobunn med IA-avtalen enn uten.

Fafo finner at det er grunnlag for å kunne konkludere med at forebygging, ved tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid for gravide, gir effekt. I følge Fafo er det få FoU vedrørende aktiv sykemelding og utvidet egenmelding.

Når det gjelder aktiv sykemelding er det funn som tyde på at dette har økt som følge av bedriftshelsetjenestens intensiverte engasjement. I oppfølgingsarbeidet av sykemeldte ber de store virksomhetene om standardiserte løsninger. Det er i følge Fafo et dilemma når det er ”skreddersøm” og lokal tilpasning som ser ut til å fungere best. Resultater fra de refererte undersøkelsene om utvidet egenmelding gir ikke grunnlag for å si at ordningen misbrukes, men det anbefales at ordningen av tiltaket vurderes nærmere.

De kunnskapene en har om funksjonsvurdering tyder på at ordningen bidrar til å få sykemeldte tilbake til arbeidet. Dette er også et virkemiddel som kan forebygge sykefravær og konfliktsituasjoner i det daglige arbeidet. Det påpekes imidlertid at en kartlegging av arbeidstakernes helse bør begrenses til det absolutt nødvendige. En undersøkelse gjort av SINTEF(2002) for NHO kom blant annet til konklusjon om at økningen i sykefravær ikke skyldes marginale grupper, men menn i alderen 40-49 år og kvinner i alderen 30-39 år. Dette skapte stor debatt blant arbeidslivsforskere. Dette gjaldt særlig den fortolkningen SINTEF hadde gjort og som etter kritikernes mening var systematisk tolket i en retning.

2. Det er liten evalueringsvirksomhet når det gjelder uførepensjon og uførepensjonering sies det i rapporten. Om deltakere i prosjekter som arbeid med bistand har økte jobbmuligheter er det også vanskelig å si noe om på grunn av manglende evaluering. En prosessevaluering fra 2003 fremhever imidlertid arbeidssøkernes positive opplevelser knyttet til tiltaksdeltakelse. Arbeidsgiverne fremhever på sin side tilretteleggerens rolle som veileder overfor arbeidsorganisasjonen. Det vises til en tidligere evaluering av arbeidslivstjenesten (ALT). Denne indikerer at tjenesten har gjort en viktig innsats med å assistere virksomheter som ønsker å forbedre arbeidsmiljøet og rekruttere/beholde arbeidstakere med funksjonsnedsettelse. Det formodes at opprettelse av fast kontaktperson fra ALT vil styrke inntrykket av en velfungerende tjeneste.

3. Evaluerte seniortiltak er få. Det er likevel rimelig å anta at forebyggende tiltak er viktig, særlig på lengre sikt. Dette gjelde både fysiske og psykiske arbeidsbelastninger. Tiltak for å øke den enkeltes motivasjon og interesse for jobben er også viktig. Den nærmeste leder har her en viktig rolle. Når det gjelder omstillingsprosesser synes det åpenbart at dette kan håndteres bedre. Her er medvirkning og medbestemmelse viktige stikkord. IA-avtalen kan ha et forbedringspotensial i forhold til avgang i forbindelse med

omstillings- og nedbemanningsprosesser. Dette er et sammensatt problem og det er usikkert hvilken betydning tiltak i regi av enkeltvirksomheter kan ha. I rapporten foreslås det at det kanskje kan stimuleres til flere felles tiltak og ordninger, eksempelvis på tvers av virksomheter innenfor samme bransje eller region. Det synes også som om økonomisk insitamenter har betydning for en del arbeidstakeres avgang. Selv om arbeidsgiverne stort sett har et positivt syn på eldre arbeidstakere gjenspeiles ikke dette i engasjement for å beholde/rekruttere seniorer. Det ser derfor ikke ut til at det er tilstrekkelig å bare satse på holdningskampanjer for å få arbeidslivet til å satse på eldre arbeidstakere.

4. I rapporten vises det til erfaring fra forskning i andre land. Landene satser på litt ulike kombinasjoner av ”pisk”, ”gulrot” og ”moralske appeller”. Det som er felles er at arbeidsgiversiden blir en like selvsagt målgruppe for offentlige initiativ som arbeidstakerne.

3.4 Evaluering av IA-avtalen 2 kvartal 2003

Rapporten er basert på anbefalingene i forbindelse med evalueringen som er nevnt i kapittel 3.1 ”Operasjonalisering og oppfølging av måltallene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe.” (SOS 2003) I ”Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003”(ibid) finnes det kvantitative grunnlagsmaterialet som baserer seg på de nevnte anbefalingene i form av statistikker for funksjonshemmede, yrkeshemmede, forventet pensjonsalder, nasjonal sykefraværstatistikk m.m. Materialet er utarbeidet av en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra SOS, AAD og FIN. Andre bidragsytere var RTV, Aetat og SSB. (kap.3.1)

3.4.1 Delmål 1- redusert sykefravær

Datagrunnlaget bygger på nasjonal sykefraværstatistikk, SSB’s utvalgsundersøkelse om egenmeldt fravær, den spesielle sykefraværstatistikken for IA-virksomheter, samt supplerende data fra Prosessindustriens landsforbund (PIL) og NHO. I grunnlaget inngår også oversikt over utviklingen av antall betalte sykepengedager fra folketrygden. I andre kvartal 2003 var egenmeldt og legemeldt sykefraværet høyere i IA-bedrifter enn i andre bedrifter. Dette antar utvalget kan skyldes at IA-virksomhetene har en høyere kvinneandel og en høyere alderssammensetning enn i ikke IA-bedrifter. Om sykefraværet har vokst mer fra 2001 og 2002 i IA-bedrifter i forhold til andre bedrifter kan man ikke si noe om på grunn av for dårlige data. Mens man tidligere så en nedgang i sykefraværet i forbindelse med en

stigende arbeidsledighet, ser man ikke dette for sykefraværet i perioden 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2003. Man fant en viss effekt på korttidsfraværet. Sykefraværet økte i den nevnte perioden med 11,5 %. Skal man oppfylle målet om 20 % reduksjon må sykefraværet for resten av perioden reduseres med 30 %, hvis IA-avtalen skal oppfylles.

3.4.2 Delmål 2 Tilsette flere personer med redusert funksjonsevne

Her er en rekke måltall/indikatorer lagt til grunn, bl.a. funksjonshemmede i arbeid og personer med redusert funksjonsevne i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder, og endringer i disse gruppenes andel over tid. Beskrivelser av innstrømming av yrkesaktive til stønadsordninger og utstrømming fra stønadsordninger til yrkesaktivitet, og andel personer med redusert funksjonsevne på tiltak.

I forhold til delmål to viser Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for 2. kvartal 2003 at det er en nedgang i andelen av funksjonshemmede som er sysselsatt i forhold til 4. kvartal 2000. Selv om dette gjelder hele befolkningen har gruppen med redusert funksjonsevne større nedgang totalt. Også når det gjelder tallene fra RTV og Aetat understøttes denne tendensen.

3.4.3 Øke den reelle pensjoneringsalderen

I evalueringen inngår Alders- og uførepensjon i folketrygden, Avtalefestet pensjon og særaldersgrenser i staten og Kommunenes landspensjons kasse (KLP)

Den forventede pensjonsalderen har samlet sett sunket det siste året. Den forventede pensjonsalderen for kvinner over 60 år har steget litt, mens forventet pensjonsalder for alle andre grupper har gått ned. Det er ingen tydelige forskjeller mellom IA-bedrifter og de som står utenfor.

3.4.4 Den partssammensatte gruppens oppsummering

Samtlige rapporter er lagt frem for den partssammensatte evalueringsgruppen, som består av medlemmer fra AAD, SOS, RTV samt arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Den partssammensatte gruppens oppsummering av evalueringene kommer fram i et notat "Evaluering av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv pr. 2..kvartal 2003" av 27. oktober 2003 (SOS2003).

Rapporten ligger som vedlegg til "Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003". Gruppen kom til den konklusjonen at det samlede materialet som forelå var tilstrekkelig til å gi en helhetlig

vurdering av avtalens delmål en og tre, hhv. sykefravær og pensjoneringsalder. Når det gjelder delmål to, uføretrygd, er statistikktilgangen og tidslag i dataproduksjonen mer begrenset til å kunne gi noen beskrivelse av endringene i måltallene.

Måltallet om å redusere sykefraværet med 20 % innenfor avtaleperioden på 4 år er ikke realistisk sier gruppen. Mulighetene for måloppnåelse for de to andre delmålene er det vanskelig å si noe om på evalueringstidspunktet.

Forventet pensjonsalder, det tredje delmålet, har samlet sett sunket det siste året. Det er imidlertid ingen tydelig utvikling mellom forventet pensjonsalder i IA-virksomheter og andre virksomheter. Gruppen peker på at det muligens bør stimuleres til økonomiske tiltak etc. for å utsette arbeidstakeres avgang.

Selv om måltallene ikke er nådd i perioden mener gruppen at det konseptet IA-avtalen bygger på kan få resultater på sikt. I tiden fremover er det viktig å forsterke fokus på arbeidsplassen som den viktigste arenaen for et inkluderende arbeidsliv.

Slik virkemidlene i IA-virksomheter er utformet i dag retter de seg mot personer som allerede er i et ansettelsesforhold. Situasjonen blir derfor, etter det en kan se av evalueringsmaterialet, ikke bedre for personer med redusert funksjonsevne som i dag står utenfor arbeidsmarkedet.

Gruppen slutter seg til Fafo-rapporten som mener det er grunnlag for å si at IA-avtalen har ført til økt oppmerksomhet i forhold til at det er en sammenheng mellom arbeidslivet og utstøtingsmekanismer. IA-avtalen kan være med på å heve bevisstheten i forhold til hva som kan fremme et mer inkluderende arbeidsliv.

Arbeidsgruppen trekker også frem viktigheten av trepartsamarbeidet rundt IA-avtalen. Sammen har myndighetene og partene i arbeidslivet ansvar for et holdningsskapende arbeid og i å snu utviklingen i forhold til de tre delmålene i avtalen.

3.5 Endringer i den nye IA-avtalen

På bakgrunn av materialet fra evalueringen ble det den 2.12.03 undertegnet en erklæring av partene i arbeidslivet og regjeringen hvor man var enige i å videreføre IA-avtalen.

Avtalen ble inngått selv om man innser at det er lite realistisk å oppnå målet om 10 % reduksjon i sykefraværet. Det samme gjelder problemet med å si noe om mulighetene for måloppnåelse i forhold til de to andre delmålene.

Den nye avtalen følger stort sett den gamle avtalen. Bakgrunnen for endringene som er foretatt går frem i kapitel 2.2. Den nye IA-avtalen presiseres det sterke ansvaret arbeidsgiver og arbeidstaker har for å finne løsninger på arbeidsplassen og lage oppfølgingsplaner så tidlig som mulig i sykemeldingsperioden. Det understrekes også at flere tilretteleggingstiltak skal være mer målrettet mot IA-virksomheter, og at IA-bedrifter i større grad enn tidligere bør konkretisere delmål to og tre.

Ansvarsdelingen mellom Aetat og Trygdeetat er videreutviklet, og samarbeidet disse to imellom vil bli utviklet ytterligere.

I den nye intensjonsavtalen pekes det på den skjeve fordeling mellom offentlige og private arbeidsplasser hvor 70 prosent av alle IA-virksomheter er offentlige.

Det er også enighet mellom partene om at det er viktig med en sterk forankring av IA i ledelsen innenfor begge sektorene. I følge den nye avtalen skal partene drøfte de resultatene man har oppnådd hvert halvår. Videreføringen av avtalen medfører noen endringer, bl.a. i reglene for sykemelding. (Ot.prp. nr 48 (2003-2004))

3.6 Oppsummering og kommentarer

Evalueringen av IA-avtalen ble foretatt i annen halvdel av 2003 og er et samarbeid mellom SOS, AAD og FIN. Andre bidragsytere er RTV, Aetat og SSB. Det foreligger to rapporter fra SOS, en fra ECON og en fra Fafo.

I ”Operasjonalisering og oppfølging av målene i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe.” (SOS 2003) blir det gitt råd om valg av metode, datagrunnlaget og operasjonalisering av måltallene i Intensjonsavtalen, supplerende databehov og oversikt over relevante FoU-prosjekter. I rapporten inngår også operasjonalisering av de tre delmålene, redusert sykefravær, tilsette flere med redusert funksjonsevne og øke pensjonsalderen. Arbeidet fra gruppen har gått inn i det samlede kvantitative grunnlagsmaterialet til evalueringen

”Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?” (ECON 2003) bygger på undersøkelser i ni private og syv offentlige virksomheter. De store virksomhetene er overrepresentert og offentlig sektor er representert med mange kvinnearbeidsplasser.

ECON konkluderer med at ved å bli en IA-virksomhet kan en bedrift få ned sykefraværet og hindre utstøting fra arbeidslivet. Dette gjelder imidlertid bare egne ansatte. Ordningen har

flere positive bi-effekter, bl.a. at ledelsen og tillitsvalgte kan få et bedre og mindre konfliktorientert samarbeidsklima og en bedre personalpolitikk. For å få resultater kreves det imidlertid at det er et målrettet samarbeid i den enkelte virksomhet. Tilpassede rutiner, samordning med annet personal- og HMS-arbeid, informasjon og ledelsesutvikling kan øke sannsynligheten for å lykkes. For å sikre at rutinene følges er det også viktig at det finnes kvalitetssikring/oppfølging. Når det skal forankres nye systemer og ny praksis i en hel organisasjon må det jobbes seriøst, noe som tar tid.

Personer med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet vil neppe få noen bedre situasjon etter at IA er innført.

Enkelte virksomheter ønsker å bli en IA-bedrift ut i fra økonomiske motiv istedenfor å få til bedring av forholdene for de ansatte.

Som delmål var sykefravær den viktigste og i mange tilfelle det eneste målet.

To store offentlige virksomheter manglet konkrete delmål for samarbeidsavtalen, noe som kan skyldes ”lav bevissthet/kunnskap om avtalens elementer, eller dårlig forståelse for hva det innebærer å være en IA-virksomhet” (ECON 2003:48)

Det kommer også frem at 50 % av de tillitsvalgte i offentlig sektor ga uttrykk for at samarbeidet med ledelsen var dårlig, mens tilsvarende i det private var 24 %. Det virker som om det er tyngre å forankre samarbeidsavtalen i offentlig enn i privat virksomhet, noe som kan ha sammenheng med at avtalen ofte inngås på sentralt nivå. Flere offentlige virksomheter ser det også mest som en plikt å inngå en avtale. Det er bare lederne i offentlige virksomheter som opplever mindre handlefrihet i forhold til kostnader. Disse lederne ser også ofte budsjettåret isolert, dermed gir det ingen økonomisk gevinst i å satse på arbeidsmiljøet. Offentlig sektor (kommuner, fylkeskommuner og staten) blir av ECON sett på som en utfordring.

Rapporten viser også til ansatte som etterlyser verktøy som kan måle ledere på arbeidsmiljø og/eller sykefravær.

I ”Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv” (Faf0 2003) oppsummeres det at avtalen har generert stor forskningsinteresse, men at de fleste prosjektene foreløpig bærer preg av å være innledende og eksplorerende kartlegging av ulike sider ved IA-avtalen. Flere studier skal imidlertid videreføres og ha et mer analytisk siktemål. I og med at få av prosjektene er gjennomført som effektevalueringer er det vanskelig å konkludere med hva slags entydige resultater som kan forventes på sikt.

Rapporten mener likevel at det er grunnlag for å konkludere med at IA-avtalen har stimulert til økt oppmerksomhet mellom trekk ved arbeidslivet og utstøttingsmekanismer. Her har IA-avtalen bidratt til å heve bevisstheten i forhold til hva som fremmer et mer inkluderende arbeidsliv. Fafo sier også at de ikke har noe grunnlag for å vurdere om denne oppmerksomheten vil kunne manifestere seg i et mer aktivt og inkluderende fastholdelses- eller rekrutteringspolitikk på virksomhetsnivå.

Det er funn som tyder på at bruken av aktiv sykemelding har økt gjennom BHTs intensiverte engasjement, men det er ikke grunnlag for å konkludere med at dette blir misbrukt. Fafo anbefaler imidlertid at tiltaket bør vurderes nærmere.

Kunnskap om funksjonsvurdering synes å bidra til at sykemeldte kommer raskere tilbake i arbeidet. SINTEFs rapport for NHO konkluderer med at det verken har skjedd en brutalisering av arbeidslivet, eller at det er noen innebygd målkonflikt mellom delmålene i IA-avtalen. Dette førte til debatt fra arbeidslivsforskere som mente rapporten var systematisk tolket i en retning. (Fafo 2003)

Spesialist i arbeidsmedisin Ebba Wergeland, som siteres i flere aviser/tidsskrifter, hevder at det ikke er forenelig å inkludere eldre, kronisk syke og funksjonshemmede i arbeidslivet og samtidig ha mål om lavere sykefravær. På konferansen "Rått og brutalt – det nyliberale arbeidslivet" i mars 2002, peker hun på målkonflikten i IA-avtalen og hevder at sykefraværet bør opp og ikke ned hvis man har et genuint ønske om å inkludere flere kronisk syke i arbeidslivet. (Wergeland 2002)

I 2. kvartal 2003 viste måltallene at det var et høyere sykefravær i IA-bedriftene enn det var i andre bedrifter som sto utenfor avtalen. Dette kan tyde på at det er en innebygd målkonflikt mellom inkludering og reduksjon av sykefraværet. Noe som blir påpek fra Arbeidstilsynet i forbindelse med høringsrunden som nevnt i kapittel 2.2.

Det finnes få studier av seniortiltak, men det er likevel rimelig å anta at konsekvensene av fysiske og psykiske arbeidsbelastninger vil minske ved forebygging. MMI undersøkelser viser at ledere i offentlig sektor er mest positive til personer over 50 år, spesielt innenfor helse – og sosialsektoren. Midtsundstad (2003) viser imidlertid til at 40 prosent statstilsatte over 55 år opplever seg diskriminert i forbindelse med lønns- og stillingsopptrykk. En stor andel av disse finner en innenfor departementene, direktoratene og sykehussektoren. Tiltak som øker den enkeltes motivasjon og interesse for jobben er viktige, men tiltak som ekstra feriedager, ekstra lønn, nye og utfordrende arbeidsoppgaver, tilbud om etter og

videreutdanning, stipendordninger osv. brukes langt mindre innenfor det statlige tariffområdet enn i det private.

Det er 2 år mellom IA-avtalens inngåelse og til evalueringstidspunktet, noe som må kunne sies å være svært kort tid. I "Evaluering av IA-avtalen 2 kvartal 2003" konkluderer den partssammensatte gruppen likevel med at det var tilstrekkelig med data for å gi en vurdering i forhold til delmål en, sykefravær. Det var imidlertid urealistisk å nå målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent innenfor den avtalte perioden på 4 år. I forhold til de andre to delmålene var det vanskelig å si noe om mulighetene for måloppnåelse. (SOS 2003)

IA-avtalen og IA-begrepet har fått et stort omfang i arbeidslivet og konseptet avtalen bygger på vil kunne bringe resultater over tid mener gruppen. Den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne ut i arbeidslivet er arbeidsplassen. Dagens virkemidler bedrer neppe situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidsmarkedet. Treparts samarbeidet (partene i arbeidslivet og myndighetene) er viktig for et holdningsskapende arbeid og for å snu utviklingen

På bakgrunn av resultatene som er kommet frem ble det gjort endringer i den nye IA-avtalen. Der blir det presisert at det er arbeidsgiver og arbeidstaker som har ansvaret for å finne løsninger og lage oppfølgingsplaner tidlig i sykemeldingsperioden. Det presiseres også at delmål to og tre bør utarbeides. Samarbeidet mellom trygdeetaten og Aetat skal utvikles ytterligere.

70 prosent av virksomhetene som har inngått IA-avtale er offentlige etater. Burde det ikke da være mulig å gjøre noe med disse virksomhetene i forhold til de tre delmålene, i og med at dette er virksomheter som er underlagt politisk styring?

4. Faktorer som påvirker realiseringen av IA

Med sikte på realisering av målene i IA-avtalen er det, som beskrevet i kapitel 2, etablert en omfattende tiltakspakke, basert på økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogisk virkemidler. Evalueringen til IA-avtalen har imidlertid vist at ingen av avtalens tre delmål er nådd i evalueringsperioden.

I statlig sektor har eksempelvis inkludering av eldre arbeidstakere, yrkeshemmede og tilrettelegging for sykemeldte vært et ledd i personalpolitikken før innføringen av IA. Likevel viser evalueringsundersøkelsen av IA-avtalen i 2003 at staten ikke er noen vinner. Det er derfor nærliggende å reise spørsmålet om virkemidlene kan være nødvendige, men ikke tilstrekkelige. Dette kapitlet tar opp en utvidet forklaringsmodell, som åpner for at underliggende fortutsetninger kan være medbestemmende for om tiltakene i IA-avtalen og samarbeidsavtalen blir iverksatt og får den tilsiktede effekten.

Som vist i figur 2. nedenfor, omfatter modellen tre nivåer: samfunnsnivå, organisasjonsnivå og individnivå. Modellen åpner for interaksjonseffekter mellom faktorene innen samme nivå og mellom nivåene.

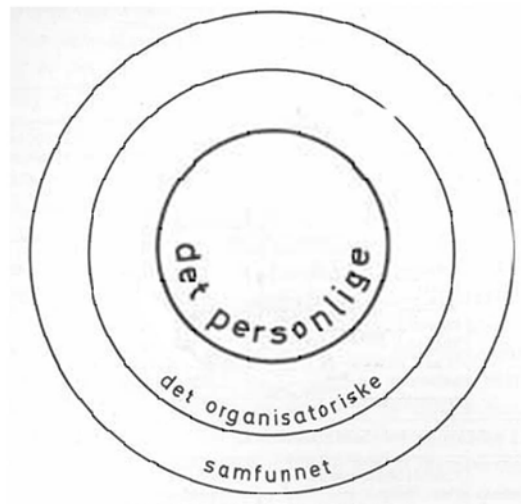


Fig 2. Analysemodell (etter Moxnes 2000: 163)

4.1 Faktorer på samfunnsnivå

Ulikheter i nasjonale særtrekk og utviklingsmønstre vil dels være en funksjon av kulturelle forskjeller. Kultur kan defineres som ”..systemer (av sosialt overførte atferdmønstre) som forbinder menneskelige samfunn til deres økologiske settinger” (Keesing 1974 hos Bang1990:22)

Hvilke kulturelle verdier har kjennetegnet og kjennetegner vårt norske samfunn, og hvordan har disse verdiene påvirket norsk arbeidsliv?

4.1.1 Våre nasjonale felleskapsverdier

For å se nærmere på hvilke verdier som preger Norge vil jeg ta utgangspunkt i en undersøkelse av Hofstede (1999) blant IBM ansatte i 50 land og tre regioner. IBM undersøkelsen er en statistisk analyse om nasjonale verdier med fire forskjellige dimensjoner, som gjennom ulike kombinasjoner får frem noen kjennetegn som er spesielle for det enkelte land. De fire dimensjonene er maktdistanse, kollektivism/individualisme, feminitet/maskulinitet og usikkerhetsunnvikelse. Hver dimensjon samordner en rekke samfunnsfenomener som empirisk har vist seg å opptre i forbindelse med hverandre. Dimensjonene undersøkes i forhold til samfunn, familie, skole og arbeidsplass.

Maktdistanse blir målt etter verdisystemet til de med minst makt og handler om hvordan medlemmene i et land forventer og aksepterer at makt er ulikt fordelt. I land med liten maktdistanse vil makten være legitim, samt at alle uansett status har samme rettigheter. I samfunn med stor maktdistanse har medlemmer med stor makt forrang og fordeler fremfor de med mindre makt. De viktigste kildene til makt i slike samfunn er familie, venner og karismatiske evner.

Individualisme/kollektivism måler hvor tette båndene mellom den enkelte og samfunnet er. Individualisme innebærer at den enkelte har løse bånd til de andre medlemmene i samfunnet og er opptatt av fritid, frihet og utfordringer. Et kollektivistisk samfunn innebærer at individet gjennom hele livet er integrert i en gruppe som har den enkeltes lojalitet, men som også gir vedkommende beskyttelse. Individualisme er mer fremtredende i rike land og kollektivism er mer fremtredende i fattige land.

Dimensjonene maskulinitet og feminitet er ulike innenfor tradisjonelle og moderne samfunn. Maskulinitet innebærer at menn skal være selvhevdende, konkurrerende og

utarbeidende. Femininitet vil si at kvinnene skal være beskjedene, omsorgsfulle og konsentrere seg om familien. Rollemønstrene i en maskulin kultur innebærer at menn og kvinners roller er mer ulike enn i en feminin kultur, hvor rollemønsteret er mindre kontrastivt, og med mer sammenfallende vektlegging av livskvalitet. I et tradisjonelt samfunn er rollemønstrene tydelige og mer ulike enn i moderne samfunn. Det er større toleranse i feminine enn i maskuline kulturer. Feminine kulturer er mer opptatt av å løse konflikter gjennom kompromisser og forhandlinger.

Usikkerhetsunnvikelse sier noe om hvordan medlemmene i en kultur føler seg i usikre og ukjente situasjoner. Kulturer med sterk usikkerhetsunnvikelse vektlegger lover og regler, og befolkningen sosialiseres til å føle seg hjemme i strukturerte omgivelser. Innbyggere i land med sterk usikkerhetsunnvikelse ser små muligheter for å påvirke myndigheten. I land med lav usikkerhetsunnvikelse er troen på at påvirkning kan skje gjennom lokalt nivå i politikken levende.

Hofstedes undersøkelse viste at Norge hadde en kultur kjennetegnet av liten maktdistanse, individualisme, feminine verdier og svak usikkerhetsunnvikelse. I følge Hofstede innebærer dette blant annet større toleranse for det som er annerledes, sterkere vekt på relasjoner enn på regler, og at man blir behandlet mer likt enn f. eks i Frankrike. Barn oppmuntres i hjem og skole til å ha egne meninger, noe et kollektivistisk samfunn ser på som avvik fra fellesskapet. I Norge og Sverige gir begge kjønn uttrykk for at omsorgsverdier er viktige, og det er en relativ likhet mellom kjønnsrollene i familien. Embetsmennene er positive overfor politiske prosesser og borgerne er positive overfor institusjonene. (Hofstede 1999)

Hvor gyldig er Hofstedes analyse av det norske verdimønsteret i dag, 15 år senere? Gjennom MMIs monitoranalyse har Hellevik (1996) funnet at det mest fremtredende trekket ved verdiutviklingen i det norske samfunnet i tiden mellom 1985 og 1995 er at det har beveget seg fra idealistiske verdier mot større vektlegging av materielle verdier. Verdier defineres som ”.. de grunnleggende mål et individ ønsker å realisere og de midler det mener er riktig å bruke for å nå dem” (Hellevik 1996:50) Dette har gått på bekostning av områder som personlig utvikling, åndelig liv og sunn livsførsel. Selv om kravene til materielle goder har økt totalt sett er denne tendensen mer markert blant menn enn blant kvinner. En finner også en slik tendens i større grad blant personer med lav utdanning enn blant personer med høy utdanning. Når det gjelder sosial likhet og ulikhet er majoriteten for sosial utjevning og at lønnsforskjellene ikke skal være så store. Her går det imidlertid et skille mellom eliten i ledende og godt betalte stillinger og de andre. Eliten synes at det bør være større forskjeller i

lønn og goder. I forhold til oppslutning om likestilling er det små forskjeller, men kvinner er litt mer likestillings-orienterte enn menn. Undersøkelsen viser at det innenfor arbeidslivet er forskjell på kjønnene ved at kvinner ikke får samme muligheter som menn. Spesielt kvinner med høy utdanning opplever at de blir diskriminert i arbeidslivet i forhold til menn.

(Hellevik 1996)

I begynnelsen og slutten av nittiårene ble det gjennomført en forskningsundersøkelse i 35 land hvor Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) hadde ansvaret for den norske delen. Funn fra undersøkelsen ble lagt frem i 2004 av Knud Knudsen som bekrefter de verdiendringene Hellevik har pekt på har skjedd de siste 10 årene.

Data fra denne siste forskningsundersøkelsen viser at Norge er fortsatt en mer egalitær nasjon enn de fleste andre land. Det er imidlertid en økende forskjell i det norske samfunnet. Mens man i begynnelsen av tiåret trodde at avstanden mellom høystatus og lavstatus yrker tilsvarte to industriarbeiderlønninger, antok man på slutten av tiåret at forskjellen var tre. Det er også en større aksept i slutten av tiåret for en større ulikhet mellom folk i det norske samfunnet enn det var i begynnelsen av nittiårene. Det er også forskjeller mellom grupper. Menn, eldre og velstående vil ha større ulikhet enn kvinner, yngre og de som er dårligere stilt. (Knudsen 2004) I en mer polemisk form er dette verdimeslige utviklingsmønsteret sammenfattet slik: ”Den norske velferdsstaten ble jo tuftet på noen få, tydelige verdier som et helt folk sluttet opp om: Fellesskap, solidaritet, nøkternhet, vilje til å dele. Vi drømmer fortsatt om å bli del av noe som er større enn oss selv, det er bare tilbudet som er sørgelig magert. Hadde ikke mottoet ”Seier ved å dele” vært opptatt, skulle jeg tilbudt det til Arbeiderpartiet”(Steen Jensen 2002:78) Selv om Norge fortsatt preges mer av egalitære verdier enn de fleste andre industriland indikerer Helleviks data fra 1980 og 1990 årene at det har skjedd en verdimeslig reorientering som innebærer at dette kulturelle særtrekket er blitt mindre fremtredende. En konklusjon som er nærliggende å trekke er at dette er en utvikling som har svekket grunnlaget for fellesskapsorientering og kan slik ha medvirket til å gjøre implementeringen av IA vanskeligere.

4.1.2 Staten som forvalter av fellesskapsverdier

Det nasjonale verdifundamentet i etterkrigstidens Norge har preget så vel det sivile samfunn som den offentlige sektor. Mangfoldet av frivillige organisasjoner og foreninger er klare uttrykk for et bredt folkelig engasjement for frihet, likhet og rettferdighet, nasjonalt og internasjonalt. Den samme solidaritetstanken lå til grunn for den norske velferdsstaten som

politisk prosjekt. Næringspolitisk, kulturpolitisk og utdanningspolitisk ledet dette til opprettelsen av en rekke institusjoner og støtteordninger. Et sentralt aspekt ved dette prosjektet er lovfesting av individuelle rettigheter. I slutten av sekstiårene og i syttiårene skjedde det i Norge innenfor områdene livslang læring, arbeidsmiljø og likestilling. Lov om voksenopplæring fra 1976 er opptatt av et mer meningsfylt liv for alle og tro på at utdanning kan tjene den enkelte og samfunnet, også ved å føre til en omdannelse av samfunnet. Disse intensjonene følges opp både i lov om arbeidervern, som er opptatt av utvikling og et meningsfylt arbeidsliv for den enkelte, og i lov om likestilling mellom kjønnene med hensyn til muligheter på arbeidsmarkedet.

Velferdsstatens store og økende offentlig sektor medførte også et økt forvaltningsapparat, som kjennetegnes av et byråkrati ledet av embetsmenn. Måten man organiserer statsadministrasjonen på vil også legge premissene for beslutningsprosessene. Selv om demokratiet innebærer at de høyeste lederne i staten velges, har det vært hevdet at det like fullt er embetsverket som legger premissene for de demokratiske vedtak. (Gustavsen 1991)

Etter 1814 var det tre profesjonsgrupper som hadde monopol på de viktigste posisjonene i samfunnet. Offiserene hadde monopol på den militære myndighet, teologene på den kirkelige og juristene på den administrative myndighetsposisjon. Til å begynne med var sistnevnte gruppe i mindretall, men dette endret seg slik at juristene ble den dominerende gruppen. Bruk av regler, standardiserte prosedyrer og kontrollordninger ble viktig for å skape forutsigbarhet og rettferdighet. Grunnlaget for en moderne teknisk-økonomisk forvaltning ble lagt gjennom å lukke jussen mot filosofien og åpne den mot sosialøkonomien og statistikken. I den sosialdemokratiske reformpolitikken, som ble ført etter 1945 gjennom Arbeiderpartiet, var sosialøkonomene den gruppen som fikk en nøkkelrolle i styringsapparatet. (Slagstad 1998) I deres makroøkonomiske modeller var kvinner som arbeidskraft uinteressante. Den rådende oppfatningen var at kvinnene hadde ansvar for hjem og familie, mens mennene hadde ansvar for verdiproduksjonen utenfor familien. Denne oppfatningen av ansvarsfordelingen mellom kvinner og menn førte til at kvinnene og deres organisasjoner hadde store problemer med å bli tatt med i råd og beslutninger i forbindelse med oppbyggingen av helse- og sosialsektoren etter krigen. Dette til tross for at kvinneorganisasjoner hadde bygget opp og drevet en rekke sykehus, sanatorier, feriekolonier, barnekontrollstasjoner osv. Kvinner ble sett på som en avvikende arbeidskraft som ikke hadde noe i arbeidslivet å gjøre. På den andre siden var det et stort behov for denne arbeidskraften. (Wiig 1984, Gullikstad og Rasmussen 2004)

Dette og en rekke andre forhold førte til ”kvinneopprøret” på seksti/syttitallet med påfølgende likestillingslov, som jeg kommer tilbake til.

Selv om juristene som gruppe hadde mistet noe av sin dominerende rolle ved embetsmannsstatens fall, var de som styrte avhengige av juridisk ekspertise for å utøve sin makt. Dette gjaldt også Arbeiderpartiet som brukte jussen i en samfunnsreformerende prosess, som førte til de tidligere nevnte sosialpolitiske lover på 1970-tallet (Slagstad 1998)

I min mellomfagsoppgave om livslang læring, hvor jeg studerte offentlige dokumenter over et tidsrom på 30 år, fant jeg at man i syttiårene var mer opptatt av individet enn det som forekom i tiden før og etterpå. I ”Om voksenopplæring” (St.prp. 92(1964-65) går det fram at man er opptatt av utdanning som sosial utjevning, motvirke ensidighet i yrket og gi den enkelte et rikere liv også utenfor yrkeslivet. I motsetning til dette ser man at tjue år senere er det først og fremst samfunnsøkonomisk verdiskapning og en fleksibel arbeidsstyrke man er opptatt av. (NOU 1997:25) Sandman-utvalget er også opptatt av samfunnsøkonomi og bedriftsøkonomi. Utredningen kommer også inn på enkeltindividet, men fikk kritikk i høringsrunden fordi arbeidsmiljøet var for lite ivaretatt. (NOU 2000:27)

Hva skyldes den sterke vektleggingen på økonomiske forhold som ble fremtredene i løpet av åttitallet? Har dette påvirket andre hensyn som offentlige etater må/bør ta hensyn til?

På 1980-tallet ble det strammere offentlige budsjetter og nye sosiale problemer med økte køer på sosialkontor, i helsevesenet og andre offentlige institusjoner. Det var også bekymring for at offentlig sektor ble for stor i forhold til privat sektor. En så det derfor slik at offentlig sektor ble vanskelig å finansiere. Dette førte til at man søkte etter alternative styringsformer for det politiske system, hvor det ble lagt vekt på bruken av kvantitative effektivitetsmål og økonomiske styringsredskaper. Det som er nytt de siste ti årene er den sterke vektleggingen styringsredskapene har på resultatproduksjon der moral og etikk kan blir ekskludert. I stedet for en åpen demokratisk politisk beslutning blir det fagekspertise, sterke velorganiserte grupper og interesseorganisasjoner som har innflytelse i det skjulte på beslutningsprosessene. I 1987 besluttet regjeringen å innføre målstyring i alle statlige virksomheter. De nye styringsmodellene er bygget på management-filosofien om at sosial fremgang går gjennom økning i økonomisk produktivitet. Oppfatninger av demokrati sett fra økonomisk synspunkt er at det ikke er noen kategorial forskjell mellom politisk og markedsøkonomisk virksomhet. (Eriksen 1999, Røvik 1999) Eriksen uttrykker bekymring for utviklingen hvor man benytter privat lest på statelig styring. Det offentlige har, påpeker han, mange flere oppgaver enn det private og må ta andre hensyn, blant annet at de som blir

berørt av et vedtak skal høres først. Hva med mål som ikke kan kvantifiseres, og som er en del av det offentliges virksomhet? Sjøberg poengterer nettopp dette i en kommentar i Aftenposten: ”I dag er det en bedrifts- og ledelseskultur som er den dominerende. Det er jurister og økonomer som sitter ved styrebordene, både i næringsliv, skoleverk og høyere utdanning. Det er neppe bekymringen for verken den ene eller andre kulturen som styrer deres prioriteringer. Det er ikke dannelsens vilkår som fremgår av deres regnskaper, heller ikke når det gjelder utdanning” (Aftenposten 8/2-05:3)

Verdikommisjonen (www.verdikommisjonen.no) har foreslått at SSB burde få i oppdrag å beskrive hva slags samfunnsutvikling nordmenn ønsker seg og hvordan den faktiske virkelighet ser ut. En slik beskrivelse mener Verdikommisjonen burde gi grunnlag for en debatt om andre verdier i samfunnet enn bare de økonomiske. Kommisjonen advarer også offentlige eiere av helseinstitusjoner mot bare å måle etter økonomiske modeller. Det må også dokumenteres hvordan de ikke-økonomiske verdiene virker, gjennom eksempelvis etisk regnskap, sies det. Eksempelet illustrerer at velferdsstaten kan ha bygget opp et forvaltningssystem preget av tankemåter som vanskeliggjør realiseringen av velferdsstatens egne politiske målsettinger.

4.1.3 Rasjonalitet

Som vi har sett, er byråkratiet som et virkemiddel for den demokratiske stat basert på bruk av regler og standardiserte prosedyrer og at avgjørelser skal tas på et rasjonelt grunnlag. (Gustavsen 1990, Weber 1990) Rasjonalitet kommer av latinsk ratio som betyr fornuft. Leibniz knytter rasjonalitet sammen med økonomi og teknologi, noe som fikk betydning for tenkningen innenfor filosofi og vitenskap i det 17. århundre. (Elster 1977) Det ble dermed en bestemt form for fornuft som ble fremherskende i oppbyggingen av byråkratiet.

Jeg skal i det følgende trekke frem to typer rasjonalitet. Den ene bygger på Webers rasjonalitetsbegrep, som kjennetegnes av en hierarkisk, effektiv, ytelsesorientert organisasjon hvor økonomisk lønnsomhet er målet. Men hvor rasjonaliteten også kan redusere individene til brikker og bevege samfunnet til det han kaller en livløs maskin. (Weber 1990, Weber 2001)

Opp mot denne setter jeg ansvarsrasjonalitet som bygger på Webers begrep om verdirasjonalitet. Ansvarsrasjonalitet ble utviklet gjennom forskning på kvinnelige industriarbeideres mål og middeltenkning. Denne rasjonalitetens målsetting er å skape mest mulig fysisk og psykisk velvære for de med behov for omsorg. (Sørensen 1982, Ve 1999)

Også Habermas sine rasjonalitetsbegrep kunne vært trukket inn, men jeg har valg kilder som vektlegger kjønnsaspektet, mot bakgrunn av at Sandman-utvalget hadde som oppgave å utrede årsaker til kjønnsmessige ulikheter i forhold til sykdom og uføre.

4.1.4 Teknisk begrenset rasjonalitet

Teknisk begrenset rasjonalitet har blitt brukt innenfor forskning på forskjeller mellom menn og kvinner. Begrepet er nyansert i tre underbegreper. Teknisk rasjonalitet stykker opp arbeidsoperasjonene og har som mål at mennesker og maskiner skal skape størst mulig produktivitet med minst mulig tid og energi. Økonomisk rasjonalitet har som mål å få størst mulig profitt for minst mulig innsats. Det tredje underbegrepet er byråkratisk rasjonalitet, hvor målet er å utvikle en effektiv administrasjon som samtidig sørger for å nå målene i den tekniske og den økonomiske rasjonaliteten. Den teknisk begrensede rasjonaliteten fremmer et spesielt menneskesyn, hvor mennesker er utskiftbare og hvor følelsesmessige forhold har verdi bare i den grad det tjener produktiviteten. Mennesket blir en gjenstand på linje med en maskin og alle avgjørelser skal tas på såkalt saklig grunnlag. Arbeidskraften befinner seg på et marked hvor det blir konkurranse om lønn og posisjoner. Den enkelte læres opp til å maksimere utbyttet av relasjonene til de man samhandler med. Dette er en type rasjonalitet som tradisjonelt er knyttet til menns verden og menns verdier. (Ve 1999)

At rasjonalitet kan oppfattes som noe som har med forholdet mellom mål og midler å gjøre er et generelt problem i dag. På den måten blir en aktør ansett for å være rasjonell når vedkommende bruker minst mulig resurser for å oppnå sine mål. Dette kan fremme et syn om at det bare er det som tjener særinteresse og individuelle behov som er viktig å kjempe for. (Eriksen 1999)

Dette er et syn som ikke fremmer medfølelse eller solidaritet. Denne typen rasjonalitet er ikke forenelig med det mål og menneskesyn som kommer til uttrykk i "Rapport om funksjonsvurdering" hvor man sier "Deltakerne i prosessen (arbeidstaker og arbeidsgiver) må søke hverandre som mål, og ikke som midler. Dette er et menneskesyn som har utspring i og er forankret i *menneskerettighetstradisjonen*." (RTV 2003:15)

4.1.5 Ansvarsrasjonalitet

Et sentralt begrep i feministisk sosiologisk forskning av forskjeller mellom menns og kvinners tenkning, handling og holdninger er ansvarsrasjonalitet. Ansvars- og omsorgsrasjonalitet brukes ofte synonymt. Denne rasjonalitetsformen bygger på en

orientering mot andre, noe som forutsetter at man har evne og vilje til å identifisere seg med andre mennesker og deres skjebne. Ansvarsrasjonalitet knyttes først og fremst til personer som utfører omsorgsarbeid. Det er en rasjonalitet hvor det ikke er spørsmål om å la være å yte noe hvis det ikke lønner seg. Tradisjonelt sett er dette en rasjonalitet som knyttes til kvinner og kvinners verden. Studier viser at kvinner i større grad enn menn handler ut i fra et ansvarsrasjonelt synspunkt også på arbeidsplasser med menn. De er i mindre grad enn menn villige til å godta den teknisk begrensede rasjonalitetens premisser om at mennesker kan ses som middel i produksjonen. (Sørensen 1982, Ve 1999)

Ansvarsrasjonalitet som begrep er brukt som forklaringsfaktor i studier av kjønnsforskjeller i utdanning og arbeidsliv, av skolens skjulte læreplan og hva som skjer gjennom sosialisering av jenter og gutter. Utdanningssystemet stiller jenter overfor dilemmaer. Gjennom den skjulte lærerplanen blir det forventet at jenter skal bruke en form for tenkning som strider mot det de er sosialisert i til jenterollen. På grunnskolenivå møtes elevene til en vis grad med omsorgsrasjonalitet, men på videregående og høyskoler er det den begrensede teknisk-økonomiske rasjonalitet som er det primære. Dette fører til at jenter tar opp i seg den teknisk-økonomiske rasjonalitetstankegangen gjennom skolegang og gjør den til sin egen. Dette kan føre til at kvinner med høyere utdanning blir mer lik menn og at det blir større forskjeller i tenkning kvinner i mellom. (Vee 1999)

Norsk Monitors undersøkelse av respondentenes vektlegging av materielle verdier versus idealer indikerer forskjell mellom en kvinnekultur og en mannskultur. 62 prosent av kvinnene kom på idealistisk side og 61 prosent av mennene på den materialistiske siden. (Hellevik 1996) Det er naturlig å se forskjellene i lys av målfokusering, slik Ve er inne på i forbindelse med rasjonalitet. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er om det fortrinnsvis er kvinner innenfor de 40 prosent kategorisert som materialister som blir ledere? Dette støttes i en viss grad opp av Hofstede (1999) som fant at kvinner i IBM som ble ledere skåret høyere i maskuline verdier enn mannlige kollegaer.

4.1.6 Sammendrag

Jeg har i denne delen drøftet sentrale faktorer på samfunnsnivå som må antas å innvirke på mulighetene for realisering av IA-avtalens intensjoner. Jeg har tatt utgangspunkt i de kulturelle verdier som har kjennetegnet og kjennetegner det norske samfunnet. Uten et omforent egalitært verdifundament ville utviklingen av den norske velferdsstaten ikke ha vært mulig. Også intensjonen bak IA-avtalen må ses mot denne bakgrunnen. Selv om vi har

klare indikasjoner på at de egalitære verdiene er svekket de siste tiårene, til fordel for mer individualistiske holdninger, står likhetstanken fortsatt sterkt i vårt samfunn. Samtidig kan den verdimeslige reorienteringen ses som en medvikende årsak til at realiseringen av avtalen er blitt problemfylt.

En annen viktig rammefaktor på samfunnsnivå er knyttet til grunnleggende trekk ved velferdsstatens forvaltningssystem. Det egalitære verdigrunnlaget ledet til vektlegging av lover og regler som skulle gi forutsigbarhet og legitimitet. Kombinasjonen av juss og sosialøkonomi la grunnlaget for en forvaltning preget av det som er omtalt som teknisk begrenset rasjonalitet. Motsatsen til denne teknisk begrensede rasjonalitet er betegnet som ansvarsrasjonalitet. Mens den første kjennetegnes ved formålsrasjonalitet rettet mot individuelle mål, vil personer som handler ansvarsrasjonelt trekke hensynet til andre inn i sitt handlingsmønster. De to formene for rasjonalitet må ses som idealtypiske kategorier, i Webers forstand.

Den teknisk begrensede rasjonalitet er utviklet i et samfunn hvor det i hovedsak var menn som var aktører i politikk og arbeidsliv. Kvinnene har tradisjonelt vært sosialisert inn i en annen rolle enn menn, og slik utviklet en annen form for rasjonalitet. Med økende andel kvinner med høgre utdanning og med lederstillinger er den teknisk begrensede rasjonaliteten blitt mer utbredt også blant kvinner. Det synes således ikke å være noen sammenheng mellom økt likestilling i arbeidslivet og større innslag av ansvarsrasjonalitet. Vi kan således stå overfor det tankevekkende paradoks at velferdsstaten har bygget opp et forvaltningsapparat fundert på en form for rasjonalitet som har vanskeliggjort realiseringen av velferdsstatens egne målsettinger.

4.2 Faktorer på organisasjonsnivå

Organisasjonsnivået er på mange måter det viktigste nivået for å få til IA-avtalen. Det er her arbeidsgiver og arbeidstaker skal samarbeide for å finne løsninger. Det finnes mye litteratur rundt hva en organisasjon kan være. Ut i fra mitt behov i denne oppgaven brukes følgende definisjon:

”organisasjoner er:

- sammensatt av mennesker og grupper av mennesker
- som gjennom horisontal og vertikal arbeidsdeling med en viss varighet
- prøver å nå noen felles mål
- gjennom tilpasning til og transaksjoner med omverdenen” (Omholdt og Nesse1992:10)

På bakgrunn av det som er kommet frem i IA-avtalen, samarbeidsavtalen og evalueringen av avtalene har jeg under organisasjonsnivået valgt å se nærmere på faktorer som arbeidsmiljø, medvirkning/medbestemmelse, likestilling/likeverd og ledelse.

4.2.1 Arbeidsmiljø

Når Sandman-utvalget (NOU 2000:27) hadde vektlagt juridiske, økonomiske og administrative tiltak er dette i tråd med teknisk begrenset rasjonaliteten som har lange tradisjoner innenfor statsforvaltningen her i landet. Utvalget fikk derfor kritikk i høringsrunden (Ot.prp. 29(2001-2002)) for ikke å ha vektlagt arbeidsmiljøet i tilstrekkelig grad. Høringsinstansen pekte på at forbygging av sykdom m.m. bør forankres i arbeidslivet. Dette er ikke noe nytt men går frem av §§ 12,14 og 16 i arbeidsmiljøloven fra 1977 med senere endringer, hvor det legges vekt på medvirkning i miljøengasjement både hos arbeidsgiver og arbeidstaker.

Lov av 4.februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. (Aml) er en fortsettelse av tidligere tiders arbeidervernlover. Grunnlaget i dag går tilbake til 1892 hvor man var opptatt av tilsyn med arbeid i fabrikker m.m. i forbindelse med industrialiseringen som utviklet seg temmelig fritt. Bedriftene var ikke bundet av restriksjoner som tok hensyn til arbeidernes ve og vel, og flere misforhold ga opphav til nye lover og restriksjoner. Arbeidsmiljøloven har også bakgrunn i samarbeidsforsøkene på 1960-tall hvor LO og NAF (NHO) medvirket. Staten ga sin støtte, og man fikk mye ny kunnskap om organisering av arbeidet og utforming av arbeidsorganisasjonen.

Erfaringen fra forsøkene førte til at forskerne Emery og Thorsrud utviklet en hypotese om at mennesker har visse behov knyttet til arbeidet. Disse behovene kalte de psykologiske jobbkrav, og denne tenkningen kommer til uttrykk i arbeidsmiljølovens bestemmelser særlig i § 12 om psykososiale forhold. Denne paragrafen peker bl.a. på at arbeidstaker skal ha muligheter for å lære i arbeide og fatte beslutninger. Her i landet gikk man lengre enn i våre naboland i å fremme en lov hvor det ble satt krav til at arbeidet skulle fremme faglig og menneskelig utvikling. Sentrale begrep i loven er deltagelse, medbestemmelse og samhold. (Berg 1998, Friberg 1995, Gustavsen 1990)

Arbeidsmiljøloven ble gjort gjeldende for alle private og offentlige virksomheter, men det ble gjort visse viktige unntak for staten selv som arbeidsgiver. Bakgrunnen for dette var at i staten hadde man samarbeidsutvalg på det tidspunktet arbeidsmiljøloven ble vedtatt. Disse utvalgene valgte staten å beholde frem til 1980 da det ble innført arbeidsmiljøutvalg.

Samtidig ble det mulig ved en kongelig resolusjon av 6. juni 1980 å undra § 24.2 helt eller delvis fra arbeidsmiljøutvalgene i statlige virksomheter. Denne paragrafen inneholder bestemmelser som er vitale for miljøet som: bedriftshelsetjeneste, byggearbeid, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser, arbeidstidsordninger, forebyggende vernetiltak, internkontroll m.m. Mange forhold som er svært viktige i forhold til arbeidsmiljøet kan i staten undras arbeidsmiljøutvalg. Dette innebærer at utvalgets betydning kan bli sterkt svekket. Men spiller det noen rolle når disse spørsmålene behandles i møter hvor de tillitsvalgte fra samtlige organisasjoner og hovedverneombudet er til stede? Når jeg mener det har betydning har det sammenheng mellom det klima og de mål en har når en går til disse to møtene. I forhandlingsmøter ”deler man kaka”, mens i et arbeidsmiljøutvalg er hensikten å finne frem til gode arbeidsmiljøløsninger partene kan enes om. Utgangspunktene er m.a.o. forskjellige.

Hva er årsaken til at Staten undra seg forhold alle andre virksomheter må avfinne seg med? I den kongelige resolusjonen som er nevnt over går det frem at Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Statstjenestemannskartellet, Akademikernes fellesorganisasjon og Norsk Lærerlag gikk inn for denne løsningen. Begrunnelsene som brukes for å avvike fra arbeidsmiljøloven er at slutninger innenfor statlig sektor treffes på et annet grunnlag enn innenfor det private. I forvaltningen kan beslutninger kreves brakt inn for overordnet myndighet, eller overordnet myndighet har rett til å omprøve slike beslutninger. Slike bestemmelser gjelder også for andre offentlige virksomheter men disse har ikke unntak fra loven. Det pekes også på at man får en dobbelt behandling ved at saker må behandles både i arbeidsmiljøutvalg og i møter med organisasjonene. Slik dobbeltbehandling må alle andre virksomheter unntatt staten finne seg i. (Berg 1998, Friberg 1995)

Unntaket kan også skyldes at i motsetning til det private arbeidsliv hadde ansatte i Staten før 1977 opparbeidet seg rettigheter til å forhandle om de bestemmelsene som ligger i § 24.2. I 1918 ble det regulert en samlet lov som gjaldt for offentlige tjenestemenn, den ble imidlertid bare iverksatt for statens tjenestemenn. Tjenestemannsloven ble tvunget frem av arbeidstakerne i staten (tjenestemennene) som en motvekt mot de autoritære embetsmennene. Loven er senere avløst av ny lov i 1977 og 1983. I 1933 fikk tjenestemennene forhandlingsrett med staten om lønns- og arbeidsvilkår. For andre arbeidstakere ble dette først reelt på et senere tidspunkt. Dette ga fagforeningene en sterkere stilling i staten enn i det private. Statstilsatte fikk en rekke fordeler som ble forhandlet frem før det ble innført gjennom lover for andre arbeidstakere. (Jakhelln 2002)

Når fagforeningene ønsket unntaket fra arbeidsmiljøloven kan det også ha sammenheng med at den så sine interesser truet av direkte medvirkning. Dermed kunne fagforeningens rolle bli svekket gjennom at viktige beslutninger skulle kunne taes i arbeidsmiljøutvalg (Berg 1998)

4.2.2 Medvirkning og medbestemmelse

En forutsetning for å få til et inkluderende arbeidsliv er en medvirkning fra den ansattes side for å få til en dialog. Men i hvilken grad er den enkelte ansatte vant til å inngå i en dialog med sin nærmeste overordnede?

I Norge har vi lange tradisjoner innenfor medbestemmelse og representasjon gjennom fagbevegelsen, noe som innebærer at den enkelte ikke har medbestemmelse selv men blir representert gjennom en tillitsvalgt. Medbestemmelse kan defineres slik: "Deltagelse i besluttede organer gjennom tillitsvalgte kaller vi medbestemmelse" (Berg 1998:12) Det er hovedavtalen, tjenestetvistloven, tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven som danner grunnlaget for medbestemmelse i staten.

Det skilles mellom direkte og indirekte medvirkning. Med indirekte medvirkning menes det at man påvirker og har innflytelse gjennom andre slik man har gjennom representasjon fra fagbevegelsen. Med direkte medvirkning mener man at man selv uten "mellommenn" utøver innflytelse i de forskjellige fasene av en beslutningsprosess.(ibid)

Hovedavtalen er først og fremst en avtale som skal gi arbeidstakerne innflytelse gjennom medbestemmelse og partene, det vil si staten og hovedsammenslutningene, er da også enige i at medbestemmelserett blir utøvet best gjennom organisasjonenes tillitsvalgte. Men i Hovedavtalen kapittel 1.5 går det også fram at: "Partene skal videre legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde." (AAD 2002:16) Den direkte medvirkningen innebærer først og fremst medinnflytelse på sin egen arbeidssituasjon i forhold til å delta og påvirke i forhold til planlegging, utføring av tiltak og løsninger. En slik medvirkning utenfor den formelle medbestemmelse forutsetter at det skjer en delegering til ledere nedover i systemet. Sett i relasjon til det som kom frem i evalueringen til ECON (2003) om at avtaler og rutiner ble inngått på konsern/sentralt nivå, kan det synes som om at Hovedavtalens bestemmelser på dette området ikke følges.

Medvirkning har vært en langdryg og vanskelig prosess, spesielt innenfor statlig virksomhet. Det viktigste argumentet siden begynnelsen av 1970-årene mot økt medbestemmelse og

medvirkning i offentlig sektor har vært behovet for politisk styring og kontroll. Et annet forhold er den skepsis til å dele på makten som man finner blant norske ledere. De ser på dette som et angrep på styringsretten. (Berg 1998) Dette kan skyldes manglende kunnskap og kompetanse i forhold til andre former for styring og ledelse enn den man selv har. Hva mangel på medvirkning kan føre til skal jeg komme tilbake til på individnivå.

4.2.3 Medarbeidersamtale

Både medarbeidersamtalen og funksjonssamtalen tar utgangspunkt i en dialog mellom leder og ansatt. Det er derfor relevant å se nærmere på medarbeidersamtalen og eventuelt årsaker til den lave bruken. Vil funksjonssamtalen lide samme skjebne?

Medarbeidersamtalen er i tråd med 1970 årenes ideer om medvirkning og medbestemmelse, hvor bestemmelsene i Aml § 12 om faglig og personlig utvikling samt mulighet for selvbestemmelse gjør behovet for en dialog nødvendig. Medarbeidersamtale kan defineres som "... en periodisk (i betydning regelmessig tilbakevendende) systematisk (i betydning planlagt og vel forberedt) og forpliktende personlig samtale mellom en leder og en medarbeider om forholdet mellom den enkelte og virksomheten"(Røvik 1998:52) Slike samtaler er formelle og omfatter alle ansatte. Utbredelse av medarbeidersamtalen skjedde stort sett etter 1985. Målstyring og medarbeidersamtaler var populære konsepter i statlige etater på 1980 tallet, men ble ikke nevneverdig synliggjort som eksempler i litteraturen. Dette kan ha sammenheng med at offentlige etater ikke har status som forbilde, i motsetning til private virksomheter hvor litteraturen er full av eksempler på vellykkede organisasjonsoppskrifter. En annen årsak kan være at det sjelden blir fremsatt påstander i litteraturen om at innføring av medarbeidersamtale har ført til store positive effekter. Mens det finnes eksempler på at politiske ledere eller sentrale myndigheter har gått tungt inn for å etablere målstyring finner en ikke noe tilsvarende når det gjelder medarbeidersamtale. (Røvik 1998)

Funksjonsvurderingsrapporten stiller spørsmål om en løsningsorientert samtale vil innebære et paradigmeskifte i forhold til det som har vært praksis i arbeidslivet. Det pekes på at det ikke kan bli tatt for gitt at arbeidsgiver og arbeidstaker behersker dialogen som en endringsmetode. Det er derfor viktig, sier utvalget, at det legges stor vekt på å utvikle relasjonen og dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.(RTV 2003) Ovennevnte kan tyde på at utvalget vurderer at medarbeidersamtale ikke har hatt noen nevneverdig betydning som et virkemiddel for å utvikle en dialog. ECON hevder på sin side at medarbeidersamtale

må kunne bidra til en mer åpen kommunikasjon og dialog. De har derfor tatt medarbeidersamtale med i sin evaluering selv om ikke IA-avtalen/samarbeidsavtalen har noe krav om det. ECON fant at fleste virksomhetene hadde rutine for slike samtaler og 60 prosent av lederne hadde ambisjoner om en samtale i året. I praksis var det bare var 50 prosent av lederne som hadde gjennomført medarbeidersamtaler, og 13 prosent hadde heller ikke tenkt til å ha slike samtaler. (ECON 2003).

Skal medarbeidersamtalen få den tiltenkte effekt må både ledere og ansatte få den nødvendige opplæringen. (Mikkelsen 1996) Noe mange ledere er uenige i da de er av den oppfatning at det å snakke med sine ansatte er en selvfølge som man ikke behøver å bruke tid på å lære. (Røvik 1998) Det samme kommer frem i ECON undersøkelsen hvor ledere ikke så det som verken vanskelig eller som noe problem å snakke med sine medarbeidere. Dette er i motsetning til en rekke case studier som har vist hvor vanskelig det kan være for tradisjonelle ledere å gå inn i åpne rasjonelle dialoger med sine ansatte. (Andersen 2002) I evalueringen til IA-avtalen kommer det også frem at mange ansatte ikke har nødvendige samtaler i forbindelse med sykefravær, seniorpolitikk og redusert funksjonsevne.

4.2.4 Likestilling

Som nevnt i kapittel 2.1 var et av mandatene til Sandman-utvalget å se på utviklingen mellom menn og kvinner i forhold til sykkelighet og uføre. Hvordan de ulike ordningenes sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser er for kvinner skulle kartlegges spesielt. Dette førte imidlertid ikke til noen forslag om spesifikke tiltak som skulle etableres.

Kvinner er mer syke enn menn og utgjør en større del av uførepensjonistene. Utredningen trekker frem mye forskning som er gjort på kvinners helse de siste årene. Det pekes på fem hovedkategorier som kan forklare kjønnsforskjellene. Menn og kvinner jobber i ulike yrker, kvinner er dobbeltarbeidende, biologiske forskjeller, en sosiokulturell forklaring og utformingen av stønadsordningene.(NOU 2000:27)

Det er imidlertid noen momenter som jeg savner i utredningen og som jeg vil trekke frem da de kan ha betydning for implementeringen av IA i forhold til kvinner.

En av hovedforklaringene i NOU 2000:27 er at kvinner og menn befinner seg i ulike yrker. Kvinnene befinner seg ofte i lavlønnsyrker med liten selvbestemmelse som kan karakteriseres som relasjonelle. At kvinner er opptatt av relasjonelle forhold var jeg også

inne på i diskusjonen om rasjonalitet, hvor personer som utfører omsorgsarbeid setter egne behov til side for å gi fysisk og psykisk støtte til andre.

Det hadde vært drevet likestillingsbevegelser i Norge siden andre halvdel av 1800 tallet, men fra begynnelsen av 1970 tallet ble kvinnekampen preget av oppgjør med nedarvede kjønnsroller, patriarkalsk undertrykking og seksuell frigjøring. Man hadde en forstilling om at gjennom frigjøring av kvinner ville også samfunnet bli frigjort. Dette har noe til felles med tanken om at demokrati på arbeidsplassen gjennom medvirkning skulle føre til større interesse for å delta i samfunnsprosessene for øvrig. (Slagstad 1998)

I 1972 uttrykte Arbeiderpartiet at de ville ha en lov mot diskriminering av kvinner. I 1975 forelå det et forslag til lov, men mange forhold ført til at det tok tid å få den vedtatt. Dette skyldes blant annet ulike meninger og opptatthet av likestilling og likeverd. (Wiig 1984)

I 1978 ble likestillingsloven vedtatt. I formålet med loven går det frem at den skal fremme likestilling mellom kjønnene. Kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid, kulturell og faglig utvikling, noe offentlige myndigheter skal legge til rette for. I dagens samfunn vil formålet først og fremst være å bedre kvinners stilling. Selv om loven skal virke på alle områder har den muligens hatt størst betydning for utdanning og arbeid, noe som kommer frem ved at det er egne paragrafer for at arbeid skal lønnes likt og at begge kjønn har rett til utdanning. Dermed er det store interesseområder loven ikke dekker og som kvinner tradisjonelt er mer opptatt av enn menn.

4.2.5 Likestilling og likeverd

I Norge har det vært to forestillinger som har vært dominerende innenfor kvinnebevegelsene. Slagstad benevner disse som likestillingsfeminisme og forskjellsfeminisme. Grovt sagt kan man si at mens likestillingsfeminisme var opptatt av å få samme mulighet som menn, bl.a. på arbeidsmarkedet, så var forskjellsfeminisme opptatt av å fremme og få likestilt de ideer og verdier kvinner var opptatt av. (Slagstad 1998) I mønsterplanene for 1974 og 1987 kan man finne igjen disse to retningene gjennom begrepene likestilling og likeverd. Økonomisk uavhengighet ble sett på som en forutsetning for reel likestilling mellom kjønnene. Derfor var det viktig å unngå å videreføre de tradisjonelle kjønnsrollemønstrene og få flere kvinner til å ta andre og lengre utdannelse. Samtidig skulle skolen ta hensyn til likeverdet, slik at også jenters erfaringsverden ble trukket inn i undervisningen og ble sett på som like viktig som gutters.

I 1991 bestemte regjering å sette i gang et nytt programarbeid for tidsrommet 1991-1994. Mens det tidligere ble utarbeidet egne handlingsplaner med tiltak, skulle det nå arbeides mer systematisk med selve integreringen av likestillingsmål. Man ønsket med dette et varig fokus på likestillingsarbeidet. (St. meld. nr 70(1991-92))

Har dette lykket? Har det hatt betydning for forhold ute i samfunnet at det gjennom mønsterplanene på sytti og åttitallet ble innført undervisning i likestilling og likeverd?

I begynnelsen av 1990 årene var det flere mannsdominerte utdanninger hvor det nå også var kvinner. Man fant kvinner i tidligere mannsdominerte yrker og menn i tidligere kvinnedominerte yrker. Statistikk fra Likestillingsrådet og senere Likestillings senteret (www.likestilling.no) tyder likevel ikke på at det har skjedd store endringer i yrkesvalg hos gutter og jenter i løpet av de siste tretti årene. Selv om det har skjedd en sterk økning av kvinner som tar høyere utdanning er det skiller mellom kvinnedominerte nisjer og mannsdominerte nisjer. Det er også et skille mellom private virksomheter, hvor det er flest menn, og offentlige arbeidsplasser hvor det er flest kvinner. Lønnsforskjellene mellom kjønnene finnes fortsatt, både innenfor samme yrke og i forhold til sammenlignbare yrker. Til tross for alle offentlige målsettinger, lovverk og trygdeordninger så uteblir likestillingsresultatene på disse områdene. (Likestillingssenteret 2003) Dette kan ha sammenheng med det Hernes er inne på når hun sier ”Kvinnens sosialisering gjør det ikke mulig å oppnå reell likestilling med menn.” (Hernes 1982:13) Kvinner vil lett trekkes mot yrker hvor det utøves en form for omsorgsansvar. Gjelder dette også i offentlig virksomhet? I følge Slagstad har kvinneintegrasjonene i Norge vært en suksess. Den makten kvinnene har oppnådd har gått via økt statsmakt. Han peker ellers på at tittelen på Helga Hernes bok ”Staten - kvinner ingen adgang” som ble utgitt i 1982 ikke ga noen mening ved inngangen til 1990-årene. (Slagstad 1998) Ser man isolert på det totale antall kvinner som er ansatt i statlige virksomheter kan man kanskje si at han har rett i dette.

Gjennom lover og avtaler har det vært gjort forsøk på å få til en jevnere kjønnsfordeling i statlige etater de siste 25 årene. En undersøkelse i Aetat, Trygdetaten og Ligningsetaten viser at ca 2/3 av de ansatte var kvinner, men dette gjenspeiles ikke i ledelsen hvor ca 2/3 var menn. (Berg m.fl. 2002) Dette er i tråd med Norsk Monitors undersøkelse hvor høyt utdannede kvinner, ofte ansatt i det offentlige, svarer at de opplever kjønnsdiskriminering. I denne gruppen er det flere som gir et slikt svar enn det er blant andre kvinner og menn. Omtrent en sjettedel i undersøkelsen mente at kvinner ikke ble diskriminert og at likestillingskampen var nådd. Denne gruppen er særlig representert innenfor personer i

offentlig administrasjon og i ledende stillinger. Oppfatningen er vanligere blant yngre menn, men forekommer også oftere blant yngre kvinner enn eldre. Dette kan ha sammenheng med at disse kvinner er under utdanning og enda ikke har møtt diskriminering. (Hellevik 1996)

En skulle tro at det offentlige og da særlig statlige arbeidsplasser skulle gå foran i likestillingsarbeidet. Det er også, som nevnt, utarbeidet program for likestilling uten at det ser ut til å virke i nevneverdig grad. Er det noen faktorer man ikke er oppmerksom på?

Kan det være slik Grant og Tancred hevder i sine studier, at det statlige byråkrati i Canada er blinde for betydningen av kjønn ved å ignorere at kvinner har liten eller ingen makt i departementene. Kvinner i høyere posisjoner er som regel i departementer av mindre betydning, og en rekke mekanismer som rekruttering, arbeidsbeskrivelser m.m. i det statlige byråkratiet gir ulik adgang til makt og skaper et kjønnsdelt karrieremønster. Dette skjer blant annet gjennom at kvinner i byråkratiet ofte finnes i støttfunksjoner for mannlige ledere. Denne ekskluderingen av kvinner i maktposisjoner fører til at det statlige byråkratiske apparatet har en kjønnnet natur som er patriarkalsk. Reformen skjer ikke bare gjennom å skifte ut personer på toppen, men må involvere en nyorientering av institusjonene ved å skjærer igjennom konstruksjonene av maskulinitet og femininitet. (Grant og Tancred 1992)

Er det utenkelig at vi finner også slike forhold i Norge? I Aftenposten 24. oktober 2004 kritiseres regjeringen av næringslivsledere og likestillingsdirektøren at den tillater mannsdominert ledelse i statlig sektor. Regjeringen godtar at 40 prosent av lederne i staten, sett under ett, er kvinner. I det enkelte departement kan imidlertid kjønnsfordelingen være svært skjev. Det er også skjev fordeling mellom direktoratene viser en oversikt fra Moderniseringsdepartementets avdeling for omstilling og personalpolitikk. (Vedlegg 1.) Denne viser bl.a. at direktorat og tilsyn under Kultur- og kirke departementet har 17 prosent kvinner i ledelse, mens Samferdselsdepartementet har 51 prosent. Argumentet som brukes for å fortsette med dette er at arbeidsplasser som tradisjonelt har hatt sterk mannsdominans vil ha utfordringer hvis de blir stilt overfor kravet om 40 prosent kvinnerepresentasjon. Tilsvarende argument godtas ikke for privat sektor. Der forlanger man 40 prosent kvinneandel i styrerommene i det enkelte allmennaksjeselskap. (Aftenposten 24.10.04)

Det kan derfor se ut til at Grant og Tancreds påstander også kan ha betydning for det norske byråkratiet. Samlet sett forteller de tilgjengelige data at det ennå er et stykke å gå før målene om likestilling og likeverd er realisert i det norske samfunn.

4.2.6 Ledelse

I den offentlige debatten om IA er ledelsens rolle og ansvar et av de momentene som oftest er trukket frem. Sett i lys av hvilke tiltak det er tale om er dette en naturlig innfallsvinkel. I en rekke artikler i ulike aviser blir det pekt på viktigheten av ledelsens engasjement for å hindre sykefravær. Prosessindustriens Landsforening(PIL) mener at en bedrift ikke kan skyldes på ytre forhold ved sykefravær. Dette har noe med trivsel på arbeidsplassen å gjøre, noe som også fører til bedre økonomiske resultater. Lederen for PIL irriterer seg derfor over at ledere i det offentlige klager på at ikke IA-avtalen virker, når de bare undertegner avtaler uten å gjøre noe mer med den. Da må denne sektoren ta straffen selv med innstramminger i trykdeordningene mener han. (DN 24/25 juli 2004) Det er også et paradoks at sykefraværet stiger på offentlige arbeidsplasser med IA-avtaler, mens det er et fall i sykefraværet på arbeidsplasser uten slik avtale. En forklaring på dette var i følge statssekretæren i AAD at det er en overrepresentasjon av kvinner i offentlige virksomheter og statistisk sett er kvinner mer syke enn menn. Det er også flest bedrifter med stort sykefravær som har tegnet IA-avtale. Av disse er de fleste offentlige virksomheter. (DN 21/22-august 2004) Samtidig tjener det offentlige på sykefraværet, og kan bedre sine økonomiske resultater på den måten. Dette skjer i følge en rekke arbeidslivssentre ved at offentlige etater ikke tar inn vikarer ved sykefravær. (DN 3/4juli 2004) Som nevnt i kap. 3.3.1 pekte AFI i et notat på at IA-avtalen blant enkelte bedrifter og offentlige aktører ble oppfattet som en avtale om sykefravær, noe som kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt. Ovennevnte artikkel i Dagens Næringsliv kan tyde på at ledere i det offentlige vektlegger kortsiktige økonomiske målsettinger. Dette kan ha en sammenheng med det som kom frem i evalueringen av IA hvor ledere i offentlig sektor trakk frem manglende økonomiske rammer og lite handlingsrom som hindringer for å utøve arbeidsgiveransvaret. (ECON 2003)

Det kan også synes som om ledere i offentlige etater er tilbøyelige til å se utfordringer og problemer i et spesielt perspektiv. Farene ved en slik tradisjon er beskrevet av Bolman og Deal (2003). De omtaler fire perspektiv eller rammer som hver på sin måte er preget av tiden de er utviklet i, både i forhold til organisering og menneskesyn.

4.2.6.1 Den strukturelle rammen

Teknisk begrenset rasjonalitet er sentral innenfor den strukturelle rammen hvor det legges vekt på mål, spesialiserte roller, formelle relasjoner og teknologi. Bakgrunnen for rammen ble berørt i forbindelse med oppbyggingen av demokratiet (kap.4.1.2)

Det er to hovedbidrag som er vesentlige for den strukturelle rammen. Det ene bidraget kom gjennom de klassiske administrasjonsteoriene, som særlig knyttet opp mot Fredrick Taylor. Han ga ut boken "Scientific Management" eller vitenskapelig ledelse, hvor det grunnleggende er tenkningen om at ledelse innebærer organisering, ordrer, koordinering og kontroll. En annen teoretiker innenfor denne retningen er Henri Fayol, som utviklet "Administrative Management". Han var opptatt av å effektivisere hele organisasjonen ikke bare på golvplanet som Taylor var opptatt av. Begge disse mennene var ingeniører. Tankegangen er at organisasjonen skal opptre så rasjonelt som mulig, og den blir ofte sammenlignet med en maskin. (Bolman og Deal 2003, Morgan 1992)

Det andre hovedbidraget bygger på byråkratimodellen til Max Weber. Denne organisasjonsformen beskrev han som "idealtypisk". Dette innebærer ikke et reelt byråkrati, noe han selv understreket. Alle de uformelle nettverkene som finnes i en hver organisasjon og som påvirker beslutninger nevner han ikke. De viktigste sidene ved Webers byråkratimodell var en fastlagt arbeidsdeling innenfor et hierarki av embeter. Arbeidet skulle utføres i henhold til normer og regler. Ved ansettelse skulle de faglige kvalifikasjonene gjelde og ikke familie og andre forbindelser. Det skilles også mellom private og offisielle eiendeler og rettigheter. Byråkratiet dannet også hovedgrunlaget for en langsiktig karriere. Byråkratiet som "idealtypisk" innebar en organiseringsform hvor man styrte etter upersonlige og rasjonelle regler for å oppnå en mest mulig effektiv måloppnåelse. Dette var for Weber en administrativ organisering som tilsvarte en legal og rasjonell form for herredømme. Herredømme sier Weber er å kunne befale i kraft av autoritet. Gjennom et upersonlig regelverk fikk byråkraten autoritet. (Weber 1990)

Selv om prinsippene innenfor den strukturelle rammen er ganske gamle er de fortsatt aktuelle. Det kommer til uttrykk i plan- og målstyringsprinsippene som kom på 1980 tallet, hvor det vektlegges formelle strukturer, rasjonell planlegging og kontroll. Ser man på dagens organisering innenfor offentlig sektor som trykdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (kap.2.5.1) finner man igjen den hierarkiske oppbyggingen. En byråkratisk hierarkisk struktur kan også være grunnen til at ECON fant at mange offentlige virksomheter utformet felles rutiner og inngikk samarbeidsavtalen sentralt. Dette førte til et lavere lokalt engasjement, hvor et eksempel er to store offentlige virksomheter som ikke hadde utformet noen delmål.

Myndighetene stiller krav om at arbeidsplassen skal rapportere om behov og utvikling i forhold til målene i avtalen, HMS-arbeid m.m. Det er derfor en forutsetning at en bedrift, enten den er offentlig eller privat, har en vis form for struktur og rutine. Blant tillitsvalgte var

det 80 prosent som hadde tiltro til at rutiner, i forbindelse med IA-arbeidet, medførte at virksomheten når sine delmål. (ECON 2003)

Den byråkratiske formen for organisering tvinger imidlertid oppstykkede tankestrukturer på ledere og ansatte og fører til liten oppmerksomhet mot de menneskelige aspektene i virksomheten. Dette fremmer et spesielt menneskesyn som mangler viktige dimensjoner. (Berg 2002, Bolman og Deal)

Ser vi ikke på mennesket som en helhet forvandles det fra et Du til et objekt, et Det. Buber knytter dette opp til moderniteten og den teknisk instrumentelle rasjonaliteten, hvor mennesket blir sett på som en maskin når det skal studeres vitenskapelig. (Buber 2003)

Denne tenkningen går tilbake til Descartes og deterministene. Men mens Descartes skiller mellom ånd og materie, hvor ånden ikke følger de mekanistiske lovene, oppheves dette skille senere av Needham. John Locke, som var sterkt influert av Descartes og Newtons mekanistiske tenkning, hadde et atomistisk syn på menneskesinnet. Han satte frem tabula rasa-tenkningen om at mennesket kom til verden som en ubeskrevet tavle. Watson mente at menneskets bevissthet tilhørte metafysikken og ikke vitenskapen. Også Skinner mente at det ikke var plass til det selvbestemmende og autonome menneske. Gjennom en rekke eksperimenter viste han hvordan mennesker kan kontrolleres gjennom belønning og straff. (Nygård 1993)

Mc Gregor var opptatt av at alle ledere hadde et menneskesyn som påvirket hvordan de behandlet sine ansatte, og som kunne føre til selvoppfyllende profetier. Når en leder står innenfor den strukturelle rammen vil han være farget av Mc Gregors teori X hvor ansatte blir sett på som passive, late og med lave ambisjoner. Medarbeiderne må derfor instrueres, kontrolleres og sanksjoneres gjennom trusler og straff. (Bolman og Deal 2003)

En leder innenfor strukturperspektivet vil være opptatt av at organisasjonen fungerer effektivt og at miljømessig uro og personlige preferanser blir holdt i ro av rasjonelle normer. (Mikkelsen 1996) Et slikt syn på medarbeidere vil også påvirke funksjonssamtalen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Slike samtaler er også et styringsinstrument for ledere og kan være sentralt i strategisk personalledelse hvor det legges vekt på vurdering av prestasjoner. Da kan det lett bli slik at lederen styrer samtalen og definere hva vedkommende kan gjøre.

Det strukturelle perspektivet vil ivareta behovet for rutiner, handlingsplaner og rapportering i forhold til IA. Når det gjelder kravet om en funksjonsvurdering basert på en dialog med gjensidig respekt og likeverdighet vil en leder ha behov for å bruke andre "briller". Her kan

human-resource perspektivet som legger vekt på relasjoner, ferdigheter, myndiggjøring og å tilpasse organisasjonens og medlemmenes behov med hverandre være mer aktuelt å bruke.

4.2.6.2 Human resource rammen

Perspektivet har bakgrunn i Hawthorn-undersøkelsene fra 1920 årene under ledelse av Elton Mayo. Produktivitetsøkningen som viste seg i forsøkene var umulig å forklare uten å ta med mellommenneskelige faktorer, som forhold ved det psykososiale arbeidsmiljøet.

Motivasjonsforskere, som Maslow, utviklet teorier om grunnleggende behov som mennesker trenger å få dekket. Behovene går fra det grunnleggende, via de sosiale til de mer subtile psykologiske behovene.

Etter hvert nedfelte det seg et sterkt ønske om å integrere individene og organisasjonens behov til et teknisk og et menneskelig system i bedriften, som er avhengig av hverandre.

Dette doble perspektivet er nedfelt i tradisjonene ved Tavistock Institute of Human Relations i England som begynte sin forskning på 1950 tallet, og hvor begrepet sosio-teknisk ble utviklet. I Norge fikk retningen navnet sosio-tekniske skole og knyttes til samarbeidsforsøkene på 1960 tallet. (Bolman og Deal 2003, Gustavsen 1990)

Denne forskningen kommer, som nevnt i kapittel 4.1.2, til uttrykk i de sosialpolitiske lovene som vi fikk på 1970 tallet. Etter det jeg kan se er det teorier og prinsipper fra ovennevnte forskning som legges til grunn i funksjonsvurderingsutvalgets rapport (2003) og som går frem i kapittel 2.1.12.

I motsetning til det som kom frem under den strukturelle rammen er human resource rammen opptatt av kommunikasjon og medvirkning. Dette bygger også Mc Gregors Y teori om lederes menneskesyn på. Her er lederens viktigste oppgave å legge til rette slik at medarbeiderne best oppnår egne mål ved å identifisere seg med og gjennomføre bedriftens mål. Da vil også den ansatte være motivert til å kontrollere og forbedre egne oppgaver. (Bolman og Deal 2003) Ledere som skal ha medarbeidersamtale eller funksjonssamtale vil være opptatt av utvikling, prosess og dialog. Dermed er det en større mulighet for, i fellesskap, å finne frem til hvordan en person med redusert funksjonsevne kan bruke resursene på best mulig måte. Dette krever opplæring både av ledere og ansatte påpekes det i "Rapport om funksjonsvurdering". Denne tankegangen er en arv fra samarbeidsprosjektene mellom LO og NAF fra sekstiårene, hvor gode ledere var medvirkningsbaserte og tok de ansatte med på råd når beslutningen angikk dem. Dette utviklet seg på 1980 tallet til at ledere og ansatte måtte utvikle seg sammen og samtidig. (Røvik 1998, Gustavsen 1990) Det er

kanskje her innenfor læring i organisasjonene human-resource rammens viktigste bidrag ligger.

På 1990 tallet ble organisasjonsutvikling og organisasjonslæring viktige begrep og Peter Senge (1990) ble en kjent bidragsyter. Han bygger mye på Argyris og Schön, deres teorier vil derfor ikke bli trukket frem her. For å utvikle en lærende organisasjon la Senge vekt på systemtenkning, personlig mestring, mentale modeller og felles visjoner. Systemtenkning som innebærer at organisasjonen legger vekt på å se helhet, internt og eksternt, står sentralt. Istedenfor enkle årsak- og virkningsammenhenger, skaper systemtenkning komplekse bilder. Dette kan utfordre den fremherskende bruksteorien og bidra til en større åpenhet for dobbeltkretslæring hvor man lærer å sette spørsmålstegn ved de handlingsnormene som er gitt. Det vil for eksempel være viktig å sette delmålene i IA inn i en helhetlig tenkning slik funksjonsvurderingsutvalget er inne på, når man skal tilpasse arbeidsplassen for en med redusert funksjonsevne. I en del sammenheng vil det kanskje også innebære endringer som kan forebygges for de som ikke allerede er syke.

Men skal en organisasjon lære er den avhengig av en personlig mestring hos dens medlemmer. Jeg kommer mer inn på dette under individnivå.

De mentale modeller som vi lager oss gjennom livet er sosiale konstruksjoner, og i en lærende organisasjon er det viktig at medlemmene er i stand til å endre slike modeller. Hvis ansatte og ledere ikke er vant til å ha en dialog vil kravene til en åpen og ærlig samtale rundt funksjonsevne være en utfordring som kan være vanskelig å endre. Da trengs det å skape felles visjoner som samler medlemmene, og som kan skape ekte forpliktelser, ikke bare føyelig lydighet. At en person vil kunne få endret funksjon vil også kunne få innvirkning for de andre på en arbeidsplass, da er det viktig med trygge og uformelle miljøer. En måte å oppnå dette på er utvikling av grupper hvor medlemmene både jobber og utvikler seg gjennom felles læring og felles språkforståelse. Som jeg nevnte under rasjonalitet kan det tyde på at majoriteten av kvinner oppfatter hva som er fornuftig mål og handling andeledes enn de fleste menn, særlig ledere.

Ovennevnte ideer og teorier kan synes vanskelig å implementere i organisasjoner som er byråkratiske. I staten kan dette ha sammenheng med en organisering hvor teknisk begrenset rasjonalitet er fremherskende, og hvor grunntanken er at folk er mer effektive når jobbene organiseres rundt faglige og tekniske krav. Mangel på handlingsfrihet og økonomi kan vanskeliggjøre en ledelse etter human-resource tankegangen i offentlige virksomheter.

4.2.6.3 Den politiske rammen

Innenfor den politiske rammen ser man på organisasjonen som en koalisjon som er sammensatt av ulike individer og grupper. Mellom disse er det ulike og varige forskjeller i forhold til verdier, informasjon, meninger, preferanser og virkelighetsoppfattelser. De viktigste beslutningene som også gir opphav til konflikt er fordeling av knappe resurser. Gjennom kjøpslåing, forhandlinger og kamper mellom de forskjellige interessegruppene i organisasjonen kommer man frem til mål og beslutninger. (Bolman og Deal 2003)

Dette ser en også i forhold til bakgrunnen for IA-avtalen som er inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, hvor de store utbetalingene i folketrygden var et argument for å inngå avtalen.

Interessekonflikter er ikke noe tema i de to foregående rammene hvor det tas utgangspunkt i konsensusmodellen, hvor begge parter har noe å tjene på IA-avtalen.

Men som det kom frem i evalueringen til ECON (2003) er interessekonflikter et tema i IA. Mens ledelsen mente at rutine i forhold til samarbeidsavtalen var integrert i personalpolitikken ga flere tillitsvalgte og medarbeidere uttrykk for at slik var det ikke. Det ble også pekt på at opplysninger i forbindelse med helse kunne bli misbrukt av ledelsen, noe som kunne gi opphav til konflikt. Makt er av interesse innenfor denne rammen. Hvem har makt og hva slags makt?

Bolman og Deal har listet opp åtte kilder til makt:

1. Posisjonsmakt som knyttes til formelle autoriteter tilsvarende Webers legal herredømme. Men man kan også oppnå makt ved for eksempel å befinne seg i en viktig avdeling
2. Informasjon og ekspertise.
3. Kontroll over belønningssystemer som jobber, penger, politisk støtte osv.
4. Makt gjennom tvang som for eksempel streik.
5. Viktige nettverk og allianser
6. Tilgang til viktige arenaer hvor viktige beslutninger blir tatt
7. Bestemme hvordan ting /hendelser skal tolkes. Dette er en sublim form for makt som kan være vanskelig å oppdage
8. Personlig makt som tilsvarer Webers karismatiske herredømme.

Det er særlig når det er knapphet på resurser, og ved store omorganiseringer at dette perspektivet kommer frem i en organisasjon. Et eksempel er å bruke sykefraværet som en salderingspost på budsjettet gjennom å unngå å ta inn vikarer ved sykdom, som man ser innenfor offentlige virksomheter. (DN 3/6-2004) Dette gir dårlig grunnlag for å redusere sykefraværet, men samtidig kan det være en god politisk strategi for en leder som blir målt på økonomistyring, men ikke på HMS-spørsmål som sykefraværsprosenten.

Det var også vanlig med en personalpolitikk hvor ansatte kunne jobbe så lenge som mulig i forhold til alder. Samtidig kom det frem i ECON og Fafo rapportene (2003) at AFP ble brukt hyppig både av personalpolitisk og økonomiske grunner på de fleste arbeidsplassene.

Det siste momentet i forhold til denne rammen er karriereutvikling. En leder med ”politiske briller” vil ta hensyn til hva som kan fremme vedkommendes muligheter til forfremmelse. Ser man på tidligere lover og avtaler om en mer inkluderende personalpolitikk, jeg tenker her på arbeidsmiljøloven, medarbeidersamtale, tilrettelegging for funksjonshemmede osv i statlige etater, så hadde vel disse bestemmelsene blitt mer ivaretatt hvis de hadde vært vektlagt like mye som produksjonen for øvrig. Vil ikke dette også gjelde avtalen om inkluderende arbeidsliv?

4.2.6.4 Den symbolske rammen

Det er mange seiglivede myter om at organisasjoner er rasjonelle og at ledere har styring. Innenfor den symbolske rammen er mening, tro og bruk av symboler viktigere enn regler og politikk. Rasjonalitetsbegrepet er borte isteden er det særlig den kulturelle siden i en organisasjon som er av interesse. (Bolman og Deal 2003) Dette er også noe som funksjonsvurderingsutvalget legger vekt på i sin rapport når de peker på at dialogen handler om utvikling av god bedriftskultur. Kulturbegrepet, som har sin opprinnelse i antropologien, er blitt brukt innenfor organisasjonsforskning siden 1960 tallet. Men hva er en organisasjon/bedriftskultur? Organisasjonskultur kan defineres på følgende måte: *”Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene”* (Bang 1990:24)

På 1980 tallet var statlige etater opptatt av å definere seg vekk fra den såkalte tradisjonelle byråkratiske forvaltningskulturen. Dette kommer til uttrykk i statens personalpolitikk gjennom St. melding 35 (1991-92) hvor det vektlegges at det skal skapes gode fysiske og psykiske arbeidsmiljøer som gir grunnlag for læring, trivsel og trygghet for de ansatte. Man

er også opptatt av reduksjon av sykefraværet, integrering av yrkeshemmede og en seniorpolitikk. Men som det fremgår av evalueringene i kapittel 3 virker det som om det ikke har ført til vesentlige realiteter. Dette kan ha sammenheng med at ovennevnte ideer bare var populære organisasjonsoppskrifter som viste at man var moderne, og i tiden. Noe Røvik er inne på når han sier: "Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår i dette perspektivet som meningsbærende *symboler*" (Røvik 1998:36). Han viser til Meyer som sier at dette er rasjonaliserte symboler. Hos Røvik oppfatter jeg symbolperspektivet som et redskap. Da kan IA-avtalen være gammel nytt som ikke har annet enn symbolske effekter for enkelte leder som bare underskriver avtalen og ikke gjør noe med den, slik lederen i PIL-bedriftene påpekte. En personalpolitikk som legger til rette for at ansatte kan jobbe lenger kan oppfattes som symbolsk når realitetene er at det blir forventet at man slutter tidligere på AFP. Brukt på en positiv måte kan symbolperspektivet føre til mening og samhold i en organisasjon, gjennom å utvikle meningsfulle myter og ritualer som den enkelte kjenner seg igjen i. I forbindelse med læring kan visjoner gi de felles kriterium som resultatene kan vurderes opp mot (Senge 1999).

Tiltak for å integrere eldre og personer med redusert funksjonsevne er avhengig av ledelsens holdninger. Viser funn i Fafu-rapporten. Da er det viktig at ledere er seg bevisst en del av de mytene som eksisterer og som hindrer integrering og implementering av IA. Dette gjelder bl.a. myten om at eldre har mindre omstillingsevne.

Det tradisjonelle synet på ledelse har vært at den/de skal knytte sammen oppgaver og mennesker og identifisere ulike adferdsmønstre som passer til ulike situasjoner. En leder som bruker symboler og kultur åpner for en ny tolkning av mange tradisjonelle administrative prosesser og begrep, blant annet lederskap. Det gir også mulighet til å omtolke adferdsmønstre og erkjenne at sosiale konstruksjoner av virkeligheten også er viktig og nyttig. (Morgan 1992)

4.2.6.5 Bolman og Deals syn på god ledelse

Det er ulike lederstiler knyttet opp til forskjellige fortolkninger av virkeligheten. Den autoritære leder selger eller formidler sin oppfatning av situasjonen på andre, i motsetning til mer demokratiske ledere som lar realitetene vokse fram fra de situasjonene de oppstår i. Demokratiske lederne lytter også mer til det som blir sagt og formidler hovedretninger, verdisyn og griper strategisk inn når det er nødvendig. De tvinger ikke sitt verdisyn på andre, og er også flinkere til å definere andres verdisyn på en mer elegant måte enn det de autoritære lederne er. (Morgan 1992)

Flere forskere har gjort undersøkelser som viser at effektive organisasjoner og ledere baserer seg på bruken av flere rammer. Det er også sammenheng mellom god ledelse, skifting av perspektiv og vektlegging av etikk. Dyktige ledere har gjort dumme ting fordi de ikke har brukt ulike fortolkningsrammer hevder Bolman og Deal (2003).

For å få en vellykket IA satsing kan gode ledere innføre hensiktsmessige rutiner, rapportering og evaluering i virksomheten slik den strukturelle rammen legger opp til. Målene i IA må integreres i bedriftens målsettinger og oppgaver. Gjennom evalueringsrapporter vil en god leder kunne endre nåværende struktur hvis den viser seg uhensiktsmessig i forhold til de nye målene.

Gjennom human-resource rammen viser gode ledere at de har tiltro til mennesker og kommuniserer dette ved å være både synlig og tilgjengelig, samtidig delegeres myndighet nedover i systemet. Gode ledere utnytter også gruppeprosesser slik at medlemmene i organisasjonen slutter opp om felles mål og løser mellommenneskelige konflikter.

I den politiske rammer vil gode leder gjøre klart hva de ønsker og hva de kan oppnå innenfor inkluderende arbeidsliv. Dyktige ledere innenfor dette perspektivet vil først velge å overtale eventuelle motstandere. Deretter prøves forhandlinger. Direkte bruk av makt anvendes bare når det er nødvendig.

Gode ledere utnytter symboler til å skape fellesskap i virksomheten. De er lydhøre for signaler fra ansatte, som de fortolker og klargjør på en slik måte at medarbeiderne kjenner seg igjen og slutter opp om de målene visjonen peker mot. Gode ledere er også opptatt av etikk og verdier, som de også kommuniserer og lever etter. De balanserer mellom den rasjonell og faglig side i virksomheten, og ikke-materielle verdier som moral og etikk.

Kloke ledere kjenner også sin egen styrke, og kompenserer for mangler ved å bygge opp et team rundt seg som samlet sett utøver ledelse innenfor alle de fire perspektivene som er trukket frem

Med tanke på den sterke vektleggingen vi har i dag på økonomi og rasjonalitet synes følgende utsagn som en utopi: ” Ledere må være dypt reflekterte, aktivt tenkende mennesker, og de må være klare og eksplisitte om hvilke sentrale verdier og anskuelser de bekjenner seg til.” (Bolman og Deal 2003:382)

Som vi senere skal se vil det synet på ledelse Bolman og Deal foreskriver ha konsekvenser også for virksomhetens praksis i forhold til de øvrige faktorene på organisasjonsnivå.

4.2.7 Sammendrag

Jeg har i denne delen drøftet sentrale faktorer på organisasjonsnivå som må antas å innvirke på mulighetene for realisering av IA-avtalens intensjoner. Som det går frem av Sandman-utvalgets innstilling og de påfølgende dokumenter er det på arbeidsplassen de viktigste bidragene til inkludering må skje. Arbeidsmiljø er her et sentralt stikkord.

En kritisk side ved arbeidsmiljø som forklaringsfaktor i forhold til manglende realisering av IA-avtalen, knytter seg til spørsmålet om organisasjonens fora og former for samarbeid om miljørelaterte tema. Arbeidsmiljøloven og samarbeidsavtalen omtaler arbeidsmiljøutvalgene som et organ for å diskutere, implementere og evaluere medbestemmelse m.m. Sandman-utvalget fikk i høringsrunden kritikk for ikke å ha vektlagt arbeidsmiljøet i tilstrekkelig grad. Kritikken tyder på at arbeidsmiljøutvalgene ikke fungerer som forutsatt. Dertil kommer at staten ved kongelig resolusjon er gitt adgang til å unnta § 24.2 helt eller delvis fra arbeidsmiljøutvalgene. Det innebærer at vitale forhold for miljøet, som bedriftshelsetjeneste, byggearbeid, innkjøp av maskiner, rasjonalisering, arbeidsprosesser, arbeidstidsordninger, forebyggende vernetiltak, internkontroll m.m., kan unndras behandling i utvalget, og isteden tas opp i møter med organisasjonene, hvor miljømessige hensyn lett blir skadelidende.

Med hensyn til former for samarbeid, går det et viktig skille mellom direkte og indirekte medvirkning. Direkte medvirkning vil si at den enkelte ansatte selv tar del i beslutningsprosessen, mens indirekte medvirkning innebærer innflytelse gjennom representasjon, som eksempelvis tillitsvalgte. Når direkte medvirkning har vist seg så vanskelig å utvikle i norsk arbeidsliv, avspeiler det at ledere verner om sin makt, og har sett medvirkning som en trussel mot styringsretten. På tilsvarende måte har også fagforeningene sett sin rolle truet gjennom ansattes direkte medvirkning. Konsekvensen er at mulighetene som arbeidsmiljøloven gir for å utvikle medvirkning, og dermed bedre kommunikasjon mellom leder og ansatt, i begrenset grad er tatt i bruk spesielt innen statlig sektor.

Heller ikke medarbeidersamtalen, en annen viktig faktor på organisasjonsnivå, har fungert som det personalpolitiske planleggings - og oppfølgingsverktøy det er ment å være. Negative erfaringer synes å ha skapt en utbredt oppfatning både blant ledere og ansatte av disse samtalene som en ulystbetont ”pliktøvelse”.

Sandman-utvalget skulle se på ulike ordningers sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser for kvinner. Statistiske data viser at det fortsatt er en lang vei å gå før lovens bestemmelse om like muligheter og likeverd er realisert i norsk arbeidsliv. En konsekvens av

dette er et mønster for rekruttering av ledere som trolig bidrar til å sementere den teknisk begrensede rasjonalitetens hegemoni innen både privat og offentlig sektor.

Ledelse er den faktoren på organisasjonsnivå som vil være mest avgjørende for realiseringen av IA-avtalen, ettersom den inkluderer de øvrige faktorene på dette nivået. Om arbeidsmiljø- og likestillingslovens ånd og bokstav skal bli en naturlig del av lederens beslutningsgrunnlag, forutsetter det vilje til å inkludere Bolman og Deals fire perspektiver i lederrollen, og evne til å veksle mellom de strukturelle, humane, politiske og symbolske perspektivene i utøvelsen av rollen.

4.3 Faktorer på individnivå

På dette nivået vil det vise seg om det blir noe resultat av de bestrebelsene partene i arbeidslivet la opp til når de inngikk avtalen om inkluderende arbeidsliv. Sandman-utvalgets forslag til tiltak og krav til handling i forhold til å oppnå IA skjer først og fremst på samfunnsnivå og organisasjonsnivå, men utvalget fremhever at det også er en plikt for arbeidstaker å utnytte sin funksjonsevne. Det stilles krav om at arbeidstakeren skal medvirke i en dialog, utarbeidelse av handlingsplaner og samarbeide om et godt arbeidsmiljø.

Men er disse kravene noe alle individer kan klare å realisere?

I denne delen av oppgaven skal jeg derfor se litt på begrepet funksjonsevne og faktorer som individets selvforståelse og motivasjon

4.3.1 Funksjonsevne

Som nevnt i kapitlene 2.1.9 og 2.1.12 var myndighetene fra begynnelsen av 1990 årene opptatt av å vektlegge arbeidslinja, istedenfor trygdelinja ved sykdom, slik at flest mulig skulle delta i arbeidslivet. I NOU1999:13 var det et ønske om å fjerne seg fra sykdomsbegrepet når det skulle vurderes hva en person kunne utføre. I den forbindelse ble begrepet funksjonsevne etablert. Ved å fokusere på funksjonsevne istedenfor diagnose vektlegges hva et individ kan utføre, og ikke hvilke begrensninger vedkommende har.

Som jeg nevnte i kap. 2.4.2 pekes det på i ”Rapport om funksjonsvurdering” (RTV 2003) at man ikke bare kan se på arbeidstakers restarbeidsevne men også de relasjonelle sammenhengsfortolkningene. Dette innebærer både funksjonsevnen til personen selv, de fysiske forholdene i omgivelsene og andre personer på arbeidsplassen som er viktige for at

vedkommende skal kunne opprettholde et aktivt arbeidsforhold. Når en person skal ha tilpassede arbeidsoppgaver vil dette som regel påvirke de andre ansatte også. Dette vil være mulig på noen arbeidsplasser, særlig der det er mange ansatte og flere ulike arbeidsoppgaver. Men på arbeidssteder der det er få ansatte og med lite muligheter for omplassering, som for eksempel servitører med slitasjeplager i armer og rygg, vil det kunne bli vanskelig. Innenfor offentlige etater er det kanskje vel så ofte mentale hindringer som ligger i veien for tilpassning.

Denne betraktningmåten er i tråd med den definisjonen Sandman-utvalget la til grunn når de omtaler funksjonsevne som: "...en persons psykiske, fysiske og sosiale ressurser i forhold til de oppgaver vedkommende skal utføre i forhold til arbeid, fritid og personlige gjøremål." (NOU 2000: 27:161) Dette er et svært vidt begrep. Det inkluderer ikke bare individets fysiske, psykiske og sosiale forutsetninger, men også forhold til de utfordringene individet står overfor i sin totale livssituasjon. Etter det jeg kan se har verken Sandman-utvalget, IA-avtalen, samarbeidsavtalen, veiledningen eller andre offentlige dokumenter som er brukt i denne oppgaven sagt noe om hvilke faktorer som inngår i psykiske og fysiske ressurser. Dette er en svakhet, men kan ha sammenheng med at det er vanskelig å finne og å måle eksakt slike faktorer. Det eneste jeg har funnet er en brosjyre, utgitt av Rikstrygdeverket i samarbeid med Rådet for psykisk helse (2004), hvor det er en oversikt over hva som legges i psykiske sykdommer. Det er imidlertid viktig å fastholde et analytisk skille mellom de individrelaterte fysiske og psykiske ressurser og den ytre rammen eller konteksten som bestemmer mulighetene for å nyttegjøre seg disse ressursene.

Departementet har gitt en definisjon som ivaretar dette skillet ved å definere funksjonsevne slik: "Det en person faktisk kan gjøre eller utføre – og de ressurser den enkelte har til tross for plager eller medisinsk diagnose. I denne sammenheng snakker vi om den enkeltes ressurser og funksjonsevne i forhold til arbeidslivet og den enkeltes arbeidssituasjon." (Veilederen 2002:2) Denne siste definisjonen legges til grunn i denne oppgaven.

Helseministeren har senere pekt på at det ikke finnes noen tester som måler helhetlig funksjonsevne objektivt. Trygdeetaten har behov for slike målinger i forbindelse med funksjonsvurdering som grunnlag for mulige trygdeytelser for den enkelte. Men det er viktig at man ikke havner i den fellen at slike målinger blir utført av personer uten tilstrekkelig kompetanse. Statens arbeidsmiljøinstitutt har derfor fått i oppdrag å utvikle slike tester. (Høybråten 2004)

Selve prosedyren for funksjonsvurdering starter ved å avklare hvem som skal være med i prosessen, hvilket ansvar de forskjellige deltakerne skal ha og hvilken arena man skal virke på. Deretter analyseres gapet mellom arbeidstakers forutsetning og arbeidsgivers krav til arbeidet og hvilke muligheter som foreligger for andre oppgaver. (RTV 2002)

4.3.2 Individets selvforståelse

Man vil alltid finne individuelle forskjeller mellom individer, noe som har betydning for hvordan den enkelte reagerer i forhold til miljøet. De fleste forskere innenfor personlighetsforskning er enige om at individuelle ulikheter formes av genetiske faktorer, tilknytning, temperament, barneoppdragelse, ulike interaksjonsformer og kulturelle faktorer. Mens man tidligere mente at personligheten var ferdig utviklet før skolealder mener man i dag at den utvikles og endres gjennom hele livet. (Atkinson et al.1993) Det gjelder også evnen til å lære noe nytt med stigende alder. (Lahn 2002) Noe som er viktig i forbindelse med endringer i arbeidslivet hvor det stilles nye krav til den ansatte, slik bl.a. IA-avtalen forutsetter. Men skal en arbeidstaker lære noe nytt, som å utrykke sine egne begrensninger og muligheter, trenger vedkommende selvtillit. Det er også en forutsetning at miljøet gir muligheter for læring av slike ferdigheter og at arbeidstakeren har tiltro til andre, ikke minst lederen. (Moxnes 2000) Men hvordan blir den enkelte oppfattet av ledelsen og hvordan oppfatter vedkommende seg selv? Opplever den enkelte at han/hun har en rolle å spille på arbeidsplassen?

4.3.2.1 Aktør eller brikke

Ovennevnte overskrift er hentet fra Nygård (1993) som i sin bok er opptatt av hvordan mennesker forstår seg selv, og hva dette medfører for den enkelte. Dette har sammenheng med de teoriene de har om mennesker og menneskets natur og som har påvirkning innenfor barneoppdragelse, skole, arbeidsliv og rettsvesen.

Nygård skiller mellom to ulike typer menneskesyn. Innenfor deterministisk menneskesyn ser man på individets handlinger som årsaksbestemt ut i fra arv og miljø. Opplevelsen av frihet og selvbestemmelse er en illusjon. I motsetning til dette ytrestyrte synet ser konstruktivistisk menneskesyn på individet som i stand til å konstruere en forståelse av verden og seg selv. Dermed kan problemer og situasjoner som oppstår forstås på mange ulike måter. Disse to ulike synene på menneske er også opphav til to forskjellige former for selvforståelse. Det går et skille mellom de som opplever seg som styrt av omgivelsene eller trekk ved sin egen personlighet og de som opplever seg som styrt av sitt indre. Mens de førstnevnte/ytrestyrte,

opplever seg som en brikke, opplever de sistnevnte/indrestyrte seg som en aktør. Aktører ser på seg selv som aktiv, medansvarlig og handlende individer som er med på å skape sitt eget miljø. Dette gir disse menneskene en relativ stor grad av frihet til å velge hvordan de vil agere i de enkelte situasjonene de møter. De ser også i ettertid at de muligens kunne ha handlet andledes enn det de gjorde. Gjennom å oppleve seg som selvbestemmende og indrestyrt økes velværet og mulighetene for å komme over problemene de møter i livet. Et eksempel på en aktør er kunstneren Ferdinand Finne som viser hvordan han konstruerer sitt liv i boken "Veien blir til mens du går". Her sier han blant annet: "Jeg tror man tiltrekker de mulighetene man selv legger grobunn for." (Finne 2003:42) De som opplever seg som en brikke derimot, ser på seg selv som om de ikke har noen påvirkning for det de blir utsatt for i livet. I ettertid kan de heller ikke se at de hadde noen andre muligheter for sine handlinger. Å oppleve at de ikke har herredømme over situasjoner kan resultere i følelsen av hjelpeløshet, fortvilelse og håpløshet noe som påvirker helsen til den enkelte og kan føre til sykdom, uføre og for tidlig død.

På bakgrunn av målene i IA-avtalen som vektlegger en reduksjon av sykefravær og opprettholdelse av en arbeidssituasjon, er det av interesse å se litt nærmere på om hva slags betydning selvforståelse kan ha i forhold til sykdom og forebyggende helse.

Nygård viser til en rekke undersøkelser om hvordan personer innenfor de to grupper handler ulikt i forhold til sykdom og forebygging av helse. Flere av undersøkelsene bygger på Rotters (1966) I-E skala. Mennesker som opplever at årsaken til det som hender dem ligger utenfor deres styring og kontroll blir betegnet som eksternalt orienterte (E-orientert). Mens mennesker som benevnes som internalt orienterte (I-orientert) opplever seg som delaktige i det som skjer dem. Når mennesker i E-gruppen blir syke føler de seg fremmedgjort og maktesløs. Ved at de opplever å ikke ha kontroll eller noen påvirkning så ser de heller ikke noen muligheter for å forebygge sykdom. I motsetning til disse ser det ut til at internalt orientert mennesker har lettere for å ta ansvar for egen helse, noe som fører til at de driver med mer forebygging av sykdommer. Har de først blitt syke er de opptatt av å få større kontroll, og de søker informasjon om sykdommen for å finne muligheter til å gjøre noe med den. Det er mulig at hver enkelt av oss heller mer til den ene eller andre siden i forhold til brikke/aktør, internalt/eksternalt orientering. Samtidig antar jeg at de fleste av oss til tider både kan være brikke og aktør i forhold til forskjellige situasjoner. Kvinner, som ofte er nederst på rangstigen på mange arbeidsplasser kan muligens oppleve seg som en brikke der, mens de i hjemmene sine overfor barn kan oppleve seg mer som aktør.

I forhold til målene i IA-avtalen synes det å være en fordel om arbeidstakere er indrestyrte, internalt orienterte aktører som tar medansvar for sin egen helse istedenfor en ytrestyrt, eksternalt orientert brikke som i mangel av kontroll utsettes for ”vær og vind”.

Aktør perspektivet er også i tråd med Senges (1999) personlige mestring som disiplin. Dette innebærer en kontinuerlig kartlegging om hva som er viktig for oss og en livslang læring om hvordan vi ser vår nåværende virkelighet.

I samtlige dokumenter blir det slått fast at medvirkning for den enkelte ansatte er vel så viktig som tester og målinger av funksjonsevne. Et gammelt norsk ordtak sier dette på en mer folkelig måte at ”den som har skoen på vet hvor den klemmer.” Derfor er brukermedvirkning et viktig begrep i forbindelse med utvikling av individuelle planer. Brukermedvirkning kan hindre lært hjelpsløset og umyndiggjøring og isteden fremme mestring og myndiggjøring. ”Kjernen i brukermedvirkning handler om deltakelse, om retten og plikten til å ta aktiv del i utformingen av løsninger i dagliglivet.”(RTV 2003:22) Men brukermedvirkning i forbindelse med funksjonsevne er ikke bare en rett den enkelte har, men også en plikt som kan straffes med sanksjoner hvis individet ikke medvirker. (Ot.prp. nr 18 (2002-2003)) Hvordan en slik rett og plikt vil fungere vil være avhengig av den enkeltes bakgrunn og selvforståelse.

4.3.3 Motivasjon

Vil det være tilstrekkelig at arbeidstakere er aktører for å få frem en reel funksjonsvurdering gjennom en dialog, eller er det også andre faktorer som kan ha betydning?

Bak en hver adferd er motivasjon en viktig drivkraft. En definisjon på motivasjon kan være: det som forårsaker og vedlikeholder aktiviteter hos individet og som gir aktiviteten mål og orientering. Motivasjon er et stort felt og vil bare bli berørt overfladisk her.

Fra slutten av 1800 tallet og frem til midten av forrige århundre var det to hovedforklaringer på hva som påvirket menneskers handlinger. Den ene gikk på biologiske faktorer, mens drivteorien ble brukt for å forklare den psykologiske faktoren i motivasjon. En viktig komponent i motivasjon er emosjoner. Denne forskningen går tilbake til James-Lange som ble oppmerksom på at mennesker også engasjerer seg i aktiviteter som verken skyldes grunnleggende fysiologiske mangeltilstander eller ytre forsterkninger. Handlingene var motivert av noe inne i mennesket som ble koblet til positive følelser.

Stimulus-respons psykologien var lenge dominerende, men med Tolman og Lewin ble kognisjon et fremherskende element i psykologien. På 1950 tallet ble forskere innenfor humanistisk teori som Rogers, Maslow, Hertzberg og andre opptatt av at mennesker også engasjerte seg i handlinger ut ifra andre behov enn biologi og driv. Med McClelland og Atkinsons teorier om prestasjonsmotivasjon og attribusjon ble motivasjon et eget forskningsfelt som ga grunnlag for nyere motivasjonsforskning.

Motivasjon kan deles i to hovedgrupper, som består av indre motivasjon og ytre motivasjon. Skille mellom disse to går ofte ut ifra kognitive og humanistisk teorier på den ene siden, og behavioristisk teori på den andre siden. Watson og senere Skinner bygger på klassisk læringsteori hvor belønning var en måte å kontrollere adferd på. Slik ytre motivasjon kjennetegnes av aktiviteter eller læring som utføres, og eventuelt holdes ved like, fordi et individ ser muligheter for en form for belønning. Belønningen behøver ikke nødvendigvis ha noe med selv aktiviteten å gjøre. (Imsen 1995, Atkinson mfl. 1993, Omholdt og Nesse 1992) I arbeidslivet er inntekt en velkjent ytre belønning, noe som også benyttes i forbindelse med IA-avtalen, blant annet i form av forlenget egenmeldingsperioder ved sykdom. Dette kan gi arbeidstakere følelsen av en større kontroll i forhold til når man velger å gå på jobb i en sykdomsperiode, men har neppe noen betydning i forhold til kontroll på selve arbeidsoppgaven. En rekke undersøkelser har isteden vist at det er lav forutsigbarhet og tap av egenkontroll i arbeidet som fører til at arbeidstakere får stressreaksjoner og helseproblemer. (Andersen 2002)

I motsetning til ytre motivasjon kan indre motivasjon sies å være aktiviteter, læring eller arbeidsprosesser som utføres og eventuelt holdes ved like fordi en selv har interesse av dette. (Imsen 1995, Atkinson m.fl. 1993) I følge Deci og Ryan (1985) er indre motivasjon et medfødt behov for selvbestemmelse, kompetanse og sosial tilhørighet. Det er disse behovene man finner bak aktiviteter og utvikling av indre strukturer hos mennesker. (Valås 1991) Det var denne typen motivasjon forskerne innenfor den sosio-tekniske skole var opptatt av skulle fremmes i arbeidslivet, og som også kommer frem i Aml, særlig § 12. Paragrafen omtaler krav til arbeidsorganisasjonen i forhold til tilrettelegging slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger m.m. Gjennom arbeidet skal det legges til rette for at arbeidstakerne skal kunne få muligheter for faglig og personlig utvikling. Når arbeidet blir planlagt og utformet skal det tas hensyn til den enkeltes arbeidstakers muligheter for selvbestemmelse og faglig ansvar. Det skal også gis muligheter for kontakt med andre, slik at arbeidstakeren kan holde seg orientert om produksjonskrav og resultater.

4.3.4 Sammendrag

Individnivået er ikke like mye vektlagt i IA-avtalen som de andre to nivåene.

Samarbeidsavtalen stiller imidlertid noen krav også til at den enkelte ansatte skal bidra med opplysninger om egen funksjonsevne ved sykdom. Gjennom dialog med arbeidsgiver skal arbeidstaker medvirke til løsninger og utarbeidelse av egen oppfølgingsplan. Medarbeideren skal også medvirke til et godt arbeidsmiljø. En slik brukermedvirkning vil kunne hindre lært hjelpeløshet og umyndiggjøring og fremme mestring og myndiggjøring. Men dette forutsetter autonome ansatte som mer er aktører enn brikker. Her vil individets selvforståelse ha betydning. Det har vist seg at mennesker som er mer motivert og styrt av sitt indre enn av omgivelsene har lettere for å ta et ansvar selv. Dette gjelder blant annet i forhold til helse, noe som fører til at de blir mindre syke og raskere friske. Det er grunn til å anta at indremotivering vil kunne ha tilsvarende effekt i forhold til målrettede sysselsettingstiltak.

5. Avslutning

I denne delen av avhandlingen skal jeg kort oppsummere innholdet i oppgaven før jeg foretar en avsluttende sammenfatning hvor sammenhengen mellom faktorene på de enkelte nivåene drøftes. Til slutt trekkes frem faktorer som kan medvirke til at intensjonene i IA-avtalen vil kunne lykkes på sikt.

5.1 Avtalen – tiltakene - effektene

I denne avhandlingen har hovedproblemstillingen vært ”Inkluderende arbeidsliv? En vurdering av forutsetninger for realisering av IA-avtalens intensjoner, med særlig vekt på statlig sektor.

Det meste i oppgaven om inkluderende arbeidsliv vil være av generell karakter og gjelde alle virksomheter. Når jeg i noen grad har avgrenset det til staten skyldes det egne erfaringer fra en statlig etat i over tjue år og uttalelser i 2002 fra Arbeids- og administrasjonsministeren om at staten burde gå foran som et godt eksempel i alt IA-arbeid. Samtidig kommer det frem i evalueringen av avtalen i 2003 at det synes tyngre å forankre IA i offentlige virksomheter enn i det private næringslivet. Dette er underlige funn, tatt i betraktning at det i staten har vært en uttalt personalpolitikk siden begynnelsen av 1990 årene å arbeide for de samme delmålene som kommer frem i IA-avtalen.

I 1999 ble det nedsatt et utvalg som skulle se på den negative utviklingen av sykefravær, uførepensjon og førtidspensjonering. Resultatet foreligger i en NOU melding, også kalt Sandman-utvalget, som tar opp årsaker og forklaringer som var kjent i forhold til denne veksten. Utredningen viser til ulike typer tiltak og erfaringer som ble satt i verk på 1990 tallet for å hindre sykefravær og en varig utstøting fra arbeidslivet, samt endringer i regelverket og administrative forhold som har betydning.

Kjønnsforskjeller får en spesiell oppmerksomhet, da kvinner er mer syke enn menn og går oftere og tidligere over på uførepensjon. Utredningens foreslag til tiltak kan deles i tre. Juridiske og organisatoriske tiltak, økonomiske tiltak og pedagogiske tiltak. Arbeidsplassen blir sett på som den viktigste arenaen for å hindre sykdom og utstøting. De økonomiske

tiltakene har fått en bred omtale både i IA-avtalen og samarbeidsavtalen. Av pedagogisk tiltak foreslås å påvirke ufaglærte og uføretrygdete kvinner til endrede yrkesvalg og utdannelse i voksen alder. Dette forutsetter en bedre innretning generelt av arbeidslivet, noe som ikke kan vedtas.

Sentralt står dialogen som virkemiddel mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for å få til en vurdering av funksjon og hva vedkommende kan gjøre, noe som gir en mer positiv vinkling enn diagnose som bare er opptatt av hva vedkommende ikke kan gjøre.

I høringsrunden fikk Sandman-utvalget kritikk for å ha vektlagt arbeidsmiljøet i for liten grad. I forlengelse av dette fikk Arbeidstilsynet ny tilsynsordning, hvor det skulle drives forebyggende innsats i bransjer der det forekommer en økning av muskel- skjelettlidelser og psykiske lidelser.

Utredningen førte til inngåelse av intensjonsavtalen i 2001 mellom regjeringen og partene i arbeidslivet, for å samarbeide om å styrke arbeidslinja i arbeidslivet. IA-avtalens tre delmål gikk ut på å redusere sykefraværet, få og beholde flere funksjonshemmede i arbeidslivet og øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet. Avtaleperioden som skulle gå fra 03.10.01 til 31.12.03 fikk egen tiltakspakke for de virksomhetene/bedriftene som inngikk en samarbeidsavtale med Trygdeetatens arbeidslivssenter. I samarbeidsavtalen forutsettes at arbeidsgiver og arbeidstaker medvirker til et bedre arbeidsmiljø på arbeidsplassen.

Midt i avtaleperioden (oktober 2003) ble det foretatt en evaluering av IA-avtalen.

Evalueringen er et samarbeid mellom SOS, AAD og FIN. Andre bidragsytere har vært RTV, Aetat og SSB. Det foreligger to rapporter fra SOS, en fra ECON og en fra Fafo.

På bakgrunn av 16 case som representerer et tverrsnitt av norske virksomheter, konkluderte ECON med at gjennom å bli en IA-virksomhet kan bedriften få ned sykefraværet og hindre utstøting fra arbeidslivet for egne ansatte. Ordningen har flere positive bi-effekter, bl.a. at ledelsen og tillitsvalgte kan få et bedre og mindre konfliktorientert samarbeidsklima og en bedre personalpolitikk. Men det krever et målrettet samarbeid i den enkelte virksomhet. Faktorer som egne tilpassede rutiner, samordning med annet personal- og HMS-arbeid, informasjon og ledelsesutvikling samt at det finnes kvalitetssikring/oppfølging for å sikre at rutineene følges, kan øke sannsynligheten for å lykkes. Innføring av IA øker neppe jobbmulighetene til personer med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet. Det

er heller ikke alle virksomheter som synes å ha like god forståelse av hva det innebærer å bli en IA-bedrift. Enkelte virksomheter var mer opptatt av de økonomiske fordelene en avtale innebar istedenfor en bedring for egne ansatte. Det virker også som om det er tyngre å forankre samarbeidsavtalen i offentlig enn i privat virksomhet, noe som kan ha sammenheng med at avtalen ofte inngås på sentralt nivå i offentlig virksomhet. Det er dårligere samarbeid ledere og tillitsvalgte imellom i offentlig sektor enn det er i privat sektor. Mens ledere i privat sektor opplever relativ stor handlefrihet i forhold til budsjetter, opplever ledere i offentlig sektor liten handlefrihet. Dette kan føre til at offentlige ledere ser budsjettåret isolert. Dermed gir det ingen økonomisk gevinst i å satse på arbeidsmiljøet.

Fafo-rapporten har brukt resultater fra mange prosjekter som i større og mindre grad er knyttet direkte til tiltakspakken i forbindelse med IA-avtalen. Rapporten oppsummerer at avtalen genererer stor forskningsinteresse, men foreløpig bærer de fleste prosjektene preg av å være innledende og eksplorerende kartlegging av ulike sider ved IA-avtalen. Kunnskap om funksjonsvurdering synes å bidra til at sykemeldte kommer raskere tilbake i arbeidet. Samtidig ser det ut til å være en innebygd målkonflikt mellom inkludering og reduksjon av sykefraværet ved at måltallene i 2. kvartal 2003 viste et høyere sykefravær i IA-bedriftene enn det var i bedrifter uten avtale. Det er få studier av seniortiltak men Fafo antar at forebygging vil minske fysisk og psykisk arbeidsbelastning. Selv om ledere i offentlige virksomheter er mest positive til personer over 50 år gir ikke dette seg utslag i motivasjonstiltak som ekstra feriedager/lønn, nye utfordrene arbeidsoppgaver, etter og videreutdanning, osv. Slike tiltak brukes langt mindre innenfor det statlige tariffområdet enn i det private.

Gruppen som vurderte det samlede evalueringsmaterialet kom fram til at det var urealistisk å nå målet om en reduksjon i sykefraværet innenfor avtaleperioden på 4 år. Det samme gjaldt muligheten for å sin noe om måloppnåelsen for de andre to delmålene på evaluerings-tidspunktet. Men de mente at IA-avtalen og IA-begrepet har fått et stort omfang i arbeidslivet og at konseptet avtalen bygger på vil kunne bringe resultater over tid. Her er arbeidsplassen den viktigste arenaen for forebyggende sykefravær, utstøting og å få flere med redusert funksjonsevne ut i arbeidslivet. Men dagens virkemidler bedrer neppe situasjonen for personer med redusert funksjonsevne som står utenfor arbeidsmarkedet. Derfor er det viktig med holdningsskapende arbeid for å snu utviklingen innenfor sykefravær

og utstøting fra arbeidslivet. For å få til dette er samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet viktig.

Etter evalueringen var foretatt ble det inngått en ny IA-avtale mellom partene. Her presiseres det sterkt ansvaret til arbeidsgiver og arbeidstaker for å finne løsninger og lage oppfølgingsplaner tidlig i sykemeldingsperioden, samt at delmål to og tre bør utarbeides.

5.2 Et utvidet perspektiv på utfordringen

Når evalueringen av IA-avtalen viser at ingen av avtalens tre delmål er oppnådd er det nærliggende å spørre om det kan være andre og underliggende faktorer som kan ha betydning for realiseringen av IA. Avhandlingen trekker derfor frem ulike faktorer på samfunnsnivå, organisasjonsnivå og individnivå.

Samfunnsnivå reiser problemstillingen om hvilke kulturelle verdier som har kjennetegnet og kjennetegner det norske samfunnet. Den norske velferdsstaten hadde ikke vært mulig uten et omforent egalitært verdifundament. Selv om likhetstanken fortsatt står sterkt er det egalitære verdigrunnet svekket de siste ti årene til fordel for mer individualistiske holdninger, noe som kan problematisere innføringen av IA. En annen viktig faktor på samfunnsnivå er rasjonalitet. Forvaltningssystemet vektlegger lover og regler for å gi forutsigbarhet og legitimitet. Kombinasjonen av juss og sosialøkonomi la grunnlaget for en forvaltning preget av det som er omtalt som teknisk begrenset rasjonalitet, i motsetning til det som betegnes som ansvarsrasjonalitet. De to rasjonalitetsformene er henholdsvis knyttet til menns og kvinners verdener. Men med en økende andel kvinner med høyere utdanning og lederstillinger kan den teknisk begrensede rasjonaliteten også ha blitt mer utbredt blant kvinner. Det synes således ikke å være noen sammenheng mellom økt likestilling i arbeidslivet og større innslag av ansvarsrasjonalitet. Vi kan således stå overfor det tankevekkende paradoks at velferdsstaten har bygget opp et forvaltningsapparat fundert på en form for rasjonalitet som har vanskeliggjort realiseringen av velferdsstatens egne målsettinger.

Samfunnsnivået påvirker organisasjonsnivået og setter en del betingelser som må oppfylles bl.a. for å bli en IA-virksomhet med de fordelene dette innebærer. Men som det går frem av

Sandman-utvalget, samarbeidsavtalen osv. er det på arbeidsplassen det viktigste arbeidet skal gjøres. Det forutsettes at arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha et forpliktende samarbeid hvor hensikten er å få et bedre arbeidsmiljø. Organisasjonsnivået må derfor kunne sies å være det viktigste nivået for å få implementert og realisert avtalen om inkluderende arbeidsliv. Når flere av de betingelsene som inngår i avtalene er hjemlet i norsk lov synes det relevant å spørre om årsaken til dette. En forklaringsfaktor kan være at arbeidsmiljøloven og samarbeidsavtalens bestemmelser vedrørende medvirkning og medbestemmelse ikke er fulgt opp i tilstrekkelig grad.

Det går et viktig skille mellom direkte og indirekte medvirkning. Direkte medvirkning vil si at den enkelte ansatte selv tar del i beslutningsprosessen. Indirekte medvirkning innebærer innflytelse gjennom representasjon, som eksempelvis tillitsvalgte. Når direkte medvirkning har vist seg så vanskelig å utvikle i norsk arbeidsliv avspeiler det at ledere verner om sin makt og har sett medvirkning som en trussel mot styringsretten. På tilsvarende måte har også fagforeningene sett sin rolle truet gjennom ansattes direkte medvirkning. Konsekvensen er at mulighetene som arbeidsmiljøloven gir for å utvikle medvirkning og dermed bedre kommunikasjon mellom leder og ansatt, i begrenset grad er tatt i bruk spesielt innen statlig sektor. Det samme gjelder medarbeidersamtalen, som riktig brukt kunne fungert som personalpolitiske planleggings- og oppfølgingsverktøy og medført en enklere tilpasning til dialogen. Negative erfaringer synes å ha skapt en utbredt oppfatning både blant ledere og ansatte av disse samtalene som en ulystbetont ”pliktøvelse”.

Sandman-utvalget skulle se på ulike ordningers sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser for kvinner. Statistiske data viser at det fortsatt er en lang vei å gå før lovens bestemmelse om like muligheter og likeverd er realisert i norsk arbeidsliv. En konsekvens av dette er et mønster for rekruttering av ledere som trolig bidrar til å sementere den teknisk begrensede rasjonalitetens hegemoni innen både privat og offentlig sektor. Skal IA-avtalen realiseres er ledelse den mest avgjørende faktoren. Skal likestilling og arbeidsmiljø bli en naturlig del av lederes beslutning er evnen til å veksle mellom ulike perspektiver en forutsetning.

Individnivået er ikke like mye vektlagt i IA-avtalen som de andre to nivåene.

Samarbeidsavtalen stiller imidlertid noen krav også til at den enkelte ansatte skal bidra med opplysninger om egen funksjonsevne ved sykdom og gjennom dialog med arbeidsgiver

medvirke til løsninger og utarbeidelse av oppfølgingsplan. Medarbeideren skal også medvirke til et godt arbeidsmiljø. Disse kravene forutsetter motiverte, indrestyrte, autonome ansatte som mer er aktører enn brikker.

Tabellen nedenfor gir en samlet oversikt over de faktorene som er tatt opp i denne avhandlingen, og viser hvordan disse antas å innvirke på realiseringen av IA. Faktorene på de enkelte nivåene vil påvirke både hverandre og nivåene imellom.

Tabell 1. Faktorer som antas å innvirke på realiseringen av IA.

Nivå	Fremmer realisering	Hemmer realisering
Samfunn	Egalitær verdiorientering Ansvarsrasjonalitet	Individualistisk verdiorientering Teknisk begrenset rasjonalitet
Organisasjon	Direkte medvirkning Åpen dialog Flersidig lederperspektiv	Indirekte medvirkning Informasjonsformidling Ensidig lederperspektiv
Individ	Funksjonsevne som mulighet Aktørholdning Indremotivering	Funksjonsevne som begrensning Brikkeholdning Ytremotivering

På det nasjonale nivået kan den individualistiske verdiorienteringen være med på å svekke fellesskapsverdier. Her tenker jeg blant annet på viljen til å dele med andre som er en forutsetning for å få til IA-avtalen. Ved at vi fjerner oss fra idealistiske verdier er det de materialistiske verdiene som kommer i fokus for mange individer. Da vil også den teknisk-økonomiske rasjonaliteten beholde sin hegemoni. Dette er i tråd med det jeg oppfatter som hovedvekten i de fleste dokumentene som omhandler inkluderende arbeidsliv, hvor det blir lagt sterkest vekt på økonomi og juridiske verdier. Ansvarsrasjonalitet hvor målet er andre menneskers velferd og som mer er i tråd med mulighetene for å få til intensjonene om

dialog, medvirkning og medbestemmelse synes å være mer honnørord enn realiteter. Her vil blant annet globale trender ha påvirkninger for hvilke veivalg man gjør i Norge.

Samfunnsnivået påvirker organisasjonsnivået og setter en del betingelser som må oppfylles blant annet for å bli en IA-virksomhet med de fordelene dette innebærer. Men som det går frem av Sandman-utvalget og de påfølgende dokumenter og avtaler i forbindelse med inkluderende arbeidsliv er det på arbeidsplassen det viktigste arbeidet skal gjøres. Det forutsetter at arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha et forpliktende samarbeid hvor hensikten er å få et bedre arbeidsmiljø. Derfor er organisasjonsnivået, slik jeg oppfatter det, vesentlig for å få til intensjonen i avtalen. Her vil den enkelte organisasjonskultur ha betydning. Et verktøy som medarbeidersamtale synes ikke å bli vektlagt blant mange leder. Ensidig vektlegging av strukturperspektiv og indirekte medvirkning gjennom fagforeningen vil neppe føre til bedring av dialogen med den enkelte ansatte. Mange ledere som står innenfor det tradisjonelle strukturperspektivet har også ofte et menneskesyn som fører til at de ser sine ansatte som passive, late og med lave ambisjoner og hvor de ansatte må ledes gjennom instruksjon, kontroll og sanksjoner. Da kan det lett bli slik at lederen, også i forbindelse med IA, bedriver informasjon om hvordan han/hun ønsker at medarbeideren skal tilpasse seg bedriftens behov. I et slikt miljø vil neppe medarbeiderens behov kommer frem og blir ivaretatt. Isteden vil antagelig ansatte som ikke kan tilpasses bedriften heller bli presset ut på en eller annen måte. Slike forhold oppstår særlig på arbeidsplasser hvor lederen bare bruker et perspektiv, og dermed går glipp av mye viktig informasjon/kunnskap fra medarbeideren.

Likestilling og likeverd er ikke med i tabellen da det er vanskelig å plassere likestilling direkte under hva som kan hemme avtalen. Den likestilling som man politisk har arbeidet for siden syttitallet har medført at mange flere kvinner i dag har økonomiske rettigheter i trygder og pensjoner enn de hadde for tretti år siden. Dette har også ført til at de får en økt oppmerksomhet fra myndighetenes side. Men samtidig har fremveksten av likestilling ikke nødvendigvis ført til mer likeverd i samfunnet og arbeidslivet. Dette har ført til en omkostning for kvinnene gjennom at de har måttet akseptere mannlig rasjonalitet på bekostning av ansvarsrasjonalitet. Gjennom utdanning tilegner også mange kvinner seg den mannlige rasjonaliteten. En økt kvotering av kvinner til ledelse behøver derfor ikke nødvendigvis føre til mer likeverd.

I evalueringen i 2003 av avtalene kom det frem at halvparten av de tillitsvalgte i offentlig sektor mente at samarbeidet med ledelsen var dårlig, mens tilsvarende tall for privat sektor var 24 prosent. Også andre funn bekrefter at offentlig sektor har et dårligere partssamarbeid enn det er i det private.

Dette kan synes merkelig fordi medbestemmelse og medvirkning har vært nedfelt i lover og avtaler i flere tiår. Men offentlig sektor og da særlig staten har vist seg å ha unntak fra regler i arbeidsmiljøloven slik at arbeidsmiljøutvalgene, slik jeg oppfatter det, blir svekket.

Likeledes har staten ikke oppfylt likestillingsbestemmelsene om 40 prosent kvinner i ledelse. Dette gjelder også etater hvor majoriteten av de ansatte er kvinner men hvor ledelsesmajoriteten er menn.

Dette oppfatter jeg kan ha noe med inngrodde forestillinger om hvordan et byråkrati skal fungere og som derfor hindrer nytenkning i forhold til de menneskelige aspektene. Et eksempel på dette er UD's personalpolitikk hvor Øystein Steiro sier: ”..systemet favoriserer konforme og tilpasningsdyktige og sanksjonerer personer med initiativ og faglig integritet”. (Aftenposten 08.01.05:4) Den kulturen ble katastrofal for mange i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Thailand, hvor nettopp initiativ hadde vært viktig istedenfor å følge regler og prosedyrer og vente på ordre ovenfra.

For den enkelte ansatte vil det ha mye å si hva slags menneskesyn en leder har og om vedkommende bruker flere ulike perspektiver i sin ledelse. Gjennom det strukturelle perspektivet blir de ansatte en del av produksjonssystemet og derigjennom en brikke lederen kan bestemme over. Dette fører ofte til at ansatte godtar og slutter opp om domineringen. Det er derfor ikke lett å se for seg mulighetene for en reell dialog hvor funksjonsevnene til den enkelte vil fremkomme. Isteden er det mest nærliggende å tenke seg at vedkommende vil prøve å si det han /hun tror leder forventer/ønsker. Dette kan ha noe med at vedkommende er oppdratt og motivert av ytre faktorer mer enn av sitt indre.

Det synes således å være grunnlag for å hevde at skal IA-avtalens resultater bringes mer i samsvar med intensjonene, forutsetter dette at de med ansvar for gjennomføringen får et mer utvidet perspektiv på prosessen enn det som ligger i å se tiltakene isolert, det vil si et systemperspektiv som også inkluderer de rammefaktorene som er tatt opp i denne

avhandlingen. I dette ligger det ikke minst en betydelig pedagogisk utfordring. Utfordringen omfatter spørsmålet om behov for kompetanseutvikling og for evalueringstiltak som setter søkelyset på organisasjonens status i forhold til spesifikke faktorer på organisasjons- og individnivå.

5.3 Veien videre?

Som det går fram av tabellen vil de faktorene som kan medvirke til å fremme IA-avtalen på samfunnsnivå være at vi som nasjon klarer å bevare de egalitære verdiene og fremme mer ansvarsrasjonalitet.

I SSB's sykefraværstatistikk for 4. kvartal 2004 gikk sykefraværet kraftig ned i alle næringer. Nedgangen var størst i kommunal forvaltning og minst i statlig forvaltning. Det var også en nedgang i alle aldersgrupper både for menn og kvinner. For kvinner var det imidlertid noe mindre nedgang i aldersgruppen 25-34 år. (SSB 2005) Statsministeren kommenterte dette i en tale ved NHOs årskonferanse hvor han sier at sykefraværet siste året har gått ned med 25 prosent, noe som innebærer at fraværet er 15 prosent lavere enn da IA-avtalen ble inngått. (Bondevik 2005) Det han ikke sier noe om er utviklingen i samme periode vedrørende økningen av antall personer på ulike trygdeordninger, noe Victor Norman kommenterer slik: "Årene med avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv vil i historien bli stående som årene da 20 000 nye personer ble ekskludert hvert år. Det som skjedde i 2004 og som det er all grunn til å glede seg over er at ekskluderingen stoppet opp." (DN 19/20 mars 2005:3) I følge Norman er det nå arbeidet med å inkludere ulike personer med redusert funksjon begynner.

NHO ønsker å videreføre arbeidet med inkluderende arbeidsliv og ønsker derfor å frede sykelønnsordningen de neste fire årene, noe arbeidsminister Høybråten antyder kan være en mulighet. Sammen med partene i arbeidslivet har regjeringen nedsatt en gruppe som skal se på videreføringen av IA-arbeidet. Hvilken form videreføringen av IA vil få er det dermed for tidlig å si noe om nå mens arbeidet i gruppen pågår. (DN 17/18 juni 2005)

Skulle myndigheten redusere oppmerksomheten mot IA, kan det samme skje som i begynnelsen av 1990 årene i forbindelse med den tids tiltak for å redusere sykefraværet. Konklusjonen i ettertid var at så lenge man hadde fokus på prosjektet sank sykefraværet, for deretter å stige igjen.

Men oppmerksomhet mot sykefraværsreduksjon er for ensidig slik Norman peker på for å få til en inkludering av arbeidstakere med redusert funksjon.

Skal IA-avtalen bli mer enn en "flopp" må avtalens mål og intensjoner inngå i en form hvor disse faktorene blir vist oppmerksomhet gjennom ulike rapporteringsordninger osv., tilsvarende den oppmerksomheten myndigheter og media har til økonomiske faktorer i samfunnet. Dette kan for eksempel skje gjennom halvårige samtaler mellom partene, slik som i dag, hvor målene i IA-avtalen drøftes. (kap. 3.5) Verdikommisjonens forslag om dokumentasjon av ikke-økonomiske verdier gjennom etisk regnskap (kap. 4.1.2) er et annet forslag som kan medvirke til oppmerksomhet rundt dette.

På organisasjonsnivået er det behov for flere ledere som er i stand til å bruke flere ulike ledelsesperspektiv. Det vil også kunne fremme en åpen dialog gjennom samtaler både i forbindelse med funksjonsvurdering men også gjennom ulike typer medarbeidersamtale. Derved kan organisasjonen oppnå en direkte medvirkning. Det er også nødvendig å utvikle en form for måleinstrument for å måle ledere på arbeidsmiljø og/eller sykefravær, slik ansatte foreslo overfor Econ (2003) i evalueringsrunden.

At IA-arbeid nytter er PIL-bedriftene med IA-avtaler et eksempel på. Disse bedriftene klarte å redusere sykefraværet med 6,69 % på et år. Lederen av PIL mener at dette først og fremst skyldes en engasjert toppledelse. Andre råd foreningen trekker frem er viktigheten av samarbeid, forankring og deltagelse fra ledere og tillitsvalgte samt god informasjon og rutiner. Det er også viktig at ledere får opplæring i hvordan de skal samtale om sykefravær og aktiviteter som skaper trivsel og samhold. En god HMS standard med kartlegging av arbeidsmiljø og forbygging av skader, samt samarbeid med eksterne partnere er også blant de ti gode rådene til PIL. (DN24/25 juli 2004) Disse rådene er mye i overensstemmelse med de anbefalinger Bolman og Deal (kap.4.2.6.5) har pekt på som viktig. Slike råd er dermed ikke bare "festskrifter" og "utopi" men lar seg gjennomføre i praksis. Her kan andre sektorer ha noe å lære.

Innenfor statlig virksomhet synes det også som om det trengs å se nærmere på hvilke rasjonalitet det er som dominerer hele sektoren og finne muligheter til å inkludere alt det ansvarsrasjonaliteten står for, ikke bare i ord men også i handling. I den forbindelse er det viktig å fremme likeverd. Skal det skje må man kanskje følge Grant og Tancreds (1992) råd om å ikke bare skifte ut personer på toppen men involvere institusjonene til en nyorientering ved å skjære igjennom konstruksjonene av maskulinitet og femininitet.

Til tross for den uttalte bekymringen og den spesielle oppmerksomheten kvinner fikk i Sandman-utvalget, synes forslag til tiltak heller små. Dette er en svakhet som det burde gjøres noe med. Forslaget om livsfaseorientert utdanning er betinget av at det finnes, eventuelt settes av, ressurser til dette. Noe som bør utredes nærmere. Forslaget om Arbeidstilsynets nye tilsynsstrategi er bra, men betinger at tilsynet har ressurser til å påta seg slike oppgaver da de avviker fra det tradisjonelle tilsynet.

At ansatte sier ifra om hva som skal til for at vedkommende fungerer på en arbeidsplass er både viktig og riktig. Skal aktørprinsippet bli den fremherskende adferd til individer i det norske samfunnet krever dette oppdragelse både gjennom hjem, skole og arbeidsplass. En utfordring vil være å utvikle den enkeltes selvforståelse gjennom å se seg selv som et handlende subjekt samtidig som han/hun oppfordres til å forankre valg og handlinger ut i fra indre motiv istedenfor ytre krav og insentiver.

Spørsmålet jeg stiller meg er om dette er en ønskelig utvikling i det lange løp hvis ikke den enkelte også blir opplært til å tenke fellesskap. Et individualistisk syn hos den enkelte hvor det først og fremst er meg og mine interesser som teller kan vel få følgende for hele samfunnsstrukturen? Hva blir det da av inkluderende arbeidsliv?

Kildeliste

- AAD: (2001) Høring "Oppfølging av Sandman-utvalgets innstilling som hovedarena for forebygging av sykefravær og utstøting" Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- AAD (2002) "Hovedavtalen i staten. 1.januar 2002-31.desember 2005." Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Alvesson, Mats og Sköldbberg, Kaj (1994) "Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod" Studentlitteratur, Lund
- Andersen, Lars 2002: "Underorganisering. Bedriftsutvikling og ansattes arbeidsvilkår" Gyldendal Norsk Forlag A/S, Oslo
- Atkinson, Rita L., Atkinson, Richard C., Smith, Edward E., Bem, Daryl J.(1993) "Introduction to Psychology" 11. Ed. New York: Harcourt Brace & Company Orlando Florida
- Bang, Henning (1990) "Organisasjons KULTUR" Tano, Oslo
- Berg, Anne Marie (1998): " Den vanskelige medvirkningen" Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr 5
- Berg, Anne Marie, Heen, Hanne og Hovde, Svein (2002): " Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll" Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie nr 11
- Bolman, Lee G. og Deal, Terrence E. (2003) "Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler." Gyldendal Norsk Forlag A/S, Oslo
- Bondevik, Kjell Magne (2005): http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/taler_artikler/bn.html
Tale ved NHOs årskonferanse 19.04.05
- Buber, Martin (2003): " Jeg og Du" Bokklubbenes kulturbibliotek. De norske Bokklubbene
- Drøpping, Jon Anders og Midtsundstad, Tove (2003) "Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv" Fafo-rapport 417
- ECON-rapport nr 2003-047, Prosjekt nr 38770 " Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?" ECON Analyse AS Oslo
- Elster, Jon (1977)"rasjonalitet og rasjonalisme. Økonomi, filosofi og vitenskap fra Descartes til Leibniz" Gyldendal Norsk Forlag A/S Oslo
- Friberg, Odd (1995) "Arbeidsmiljøloven. Med kommentarer" 6 utgave. Tano. Oslo
- Eriksen, Erik Oddvar (1999) "Kommunikativ ledelse – om styring av offentlige organisasjoner" Fagbokforlaget. Bergen

- Grant, Judith & Tancred Peta (1992) "A feminist Perspective on State Bureaucracy" i Mills, Albert J. and Tancred, Petra "Gender Organizational Analysis" Sage Publications International Educational and Professional Publisher Newbury Park London New Delhi
- Gullikstad, Berit og Rasmussen, Bente (2004) "Likestilling eller omstilling? Kjønnsperspektiv på modernisering av offentlig sektor" SINTEF teknologiledelse IFIM Trondheim (www.sintef.no)
- Gustavsen, Bjørn (1990): "Strategier for utvikling i arbeidslivet." Tano. Oslo
- Hellevik, Ottar (1996): "Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1985-1995" Universitetsforlaget. Oslo
- Hernes, Helga Marie (1985) "Staten – kvinner ingen adgang?" i serien "Kvinnens levekår og livsløp" Universitetsforlaget Oslo
- Hofstede, Geert (1999) "Kulturer og organisasjoner. Overlevelse i en grenseoverskridende verden" Handelshøyskolens forlag. København.
- Høybråten, Dagfinn (2004) "Sammenheng mellom helse, behandling og arbeid" (www.odin.dep.no/hod/norsk/aktuelt/taler/minister_a/042071-990294/dok-bn.html) innlegg på Trygdeetatens årskonferanse 27. januar 2004
- Innst.O.nr 39 (2001-2002) "Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv) Ot.prp. nr 29 (2001-2002) Sosial- og helsedepartementet.
- Jakhelln, Henning (2002): 2. utgave 4. opplag "Oversikt over Arbeidsretten" NKS-forlaget.
- Knudsen, Knud (2004) "Har det blitt mer eller mindre likhet?" www.program.forskningsradet.no/vfo/ Fra konferansen Velferd og valgfrihet 25-26 oktober. Foretaget ligger på: knud_knudsen_nfr_261004.dok
- Lahn, Leif Chr. (2002) "Competence and learning in late career. European perspectives on the management of motivation" Presentation in the symposium "European perspective on HRD" ECER Lisboa. 11-15. September 2002. Department of education research University of Oslo
- Likestillingssenteret 2003 "Likestillingsbarometeret 2003" Brosjyre ISBN 82-7937-032-3 fra Likestillingssenteret Postboks 8049 Dep 0031 Oslo www.likestilling.no
- Mastekaasa, Arne (2000): "Fraværsforebygging I Staten. En evaluering av åtte sykefraværprosjekter." Institutt for samfunnsforskning. Oslo
- Midtsundstad, Tove (2003) "Seniorpolitikk i staten. En foreløpig beskrivelse av tiltak, holdninger og noen erfaringer hos arbeidsgivere og arbeidstakere." Fafo-notat 2003:14 www.faf.no
- Mikkelsen, Aslaug (1996) "Medarbeidersamtaler og læring i organisasjoner" Cappelen Akademisk Forlag as, Oslo

-
- Morgan, Gareth (1992): "Organisasjonsbilder" Universitetsforlaget A/S 5 opplag
- Moxnes, Paul (2000) "Læring og resursutvikling i arbeidsmiljøet – pedagogisk arbeidslivspsykologi i forskning og praksis" Forlaget Paul Moxnes, Oslo
- Norman, Victor (2002): "Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor" Redegjørelse til Storting 24.01.02 Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1993:15 "Forvaltningsetikk. Om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen"
- NOU 1997:25 "Ny kompetanse"
- NOU 1999:13 "Kvinnens helse i Norge"
- NOU 2000:27 "Sykefravær og uførepensjonering"
- NOU 2004:5 "Arbeidslivslovsutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst"
- Nygård, Roald (1993) "Aktør eller brikke – om menneskets selvforståelse" Oslo Ad Notam Gyldendal
- Ot.prp. nr 18 (2002-2003) "Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (tilrettelegging for og oppfølging av sykemeldte mv) og om endringer i folketrygdloven, brann og eksplosjonsvernloven og eltilsynsloven." Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Ot.prp. nr 29 (2001-2002) "Om lov om endring i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv.) Sosial- og helsedepartementet
- Ot.prp. nr 48 (2003-2004) "Om lov om endringer av folketrygdloven (nye regler om sykemelding mv.) Sosialdepartementet.
- RTV (2002) "Trygdeetatens arbeidslivssenter - senter for inkluderende arbeidsliv" Brosjyre ISBN 82-551-0946-3 Rikstrygdeverket Oslo
- RTV (2003) "Funksjonsvurdering Rapport fra Prosjekt for inkluderende arbeidsliv." IA81013.01. Trygdeetaten
- RTV (2004) "Økonomiske virkemidler for et inkluderende arbeidsliv" Brosjyre ISBN 82-551-0953-6 Rikstrygdeverket Oslo Revidert juli
- RTV og Rådet for psykisk helse (2004) "Oversikt over psykiske sykdommer og konsekvenser på jobb" brosjyre IA-8.10-053.1.0 www.trygdeetaten.no
- Røvik, Kjell Arne (1998) "Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet" Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken
- Senge, Peter (1999) "Den femte disiplin. Kunsten å skape lærende organisasjon." Hjemmets Bokforlag Oslo
- Slagstad, Rune (1998): "De nasjonale strategier" Pax forlag A/S Oslo

- Steen Jensen, Ingebrigt (2002) "Ona fyr. For deg som vil lykkes sammen med andre"
Dinamo Forlag. Lysaker
- SOS (2003) IA-avtalen: Evaluering høsten 2003. Nettsiden er senere overført til AADs
internettsider. www.dep.no/arbeidsliv/aktuelt/nyheter/002001-991014/dok-bn.html
- SSB (2005) "Kraftig nedgang i sykefraværet" Sykefraværstatistikk for 4 kvartal 2004.
www.ssb.no Statistikkområder. Emne 06.02
- St.prp. 92(1964-65) "Om voksenopplæring" Kirke- og undervisningsdepartementet
- St. melding. nr 35 1991-92 "Om statens forvaltnings- og personalpolitikk" Arbeids- og
administrasjonsdepartementet
- St. melding nr 35 (1994-95) "Velferdsmeldingen - Arbeid må være førstevalget" Sosial- og
helsedepartementet
- St. melding nr 39 (1991-92) "Attføringsmeldingen. Attføring og arbeid for yrkeshemmede"
Sosial- og helsedepartementet
- St. melding nr 70 (1991-92) "Likestillingspolitikk for 1990-åra" Barne- og
familiedepartementet
- St. melding nr 50 (1998-99) "Utjanningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levevilkår i
Norge" Sosial- og helsedepartementet
- St.prp. nr 1 (1998-1999) Statsbudsjettet
- Sørensen, Bjørg Aase " Ansvarsrasjonalitet: Om mål – middeltenkning, blant kvinner" hos
Holter, Harriet 1982 (red) "Kvinner i fellesskap" i serien "Kvinnens levevilkår og
livsløp" Universitetsforlaget
- Valås, Harald(1991) "Elevenes indre motivasjon for matematikkfaget på ungdomstrinnet i
grunnskolen. En studie med basis i Decis motivasjonsteori." Doktorgradsavhandling
- Ve, Hildur (1999) "Rasjonalitet og identitet" Pax forlag A/S. Oslo
- Veilederen (2002) "Veileder til samarbeidsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv"
Utarbeidet av partene i intensjonsavtalen. Revidert versjon 01.09.02. Gjengitt på
www.trygdeetaten.no
- Weber, Max (1990): "Makt og byråkrati" Gyldendal Norsk forlag Oslo
- Weber, Max (2001) "Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd." De norske
Bokklubbene Oslo
- Wergeland, Ebba (2002) "Høyere fravær er prisen for et inkluderende arbeidsliv" Fra
konferansen "rått og brutalt – det nyliberale arbeidslivet" 4. og 5. mars 2002. Finnes
under artikler på: www.velferdsstaten.no/brutalisering/
- Wiig, Birgit (1984) "Kvinner selv. Den skjulte Norgeshistorien fra vår nære fortid" J. W.
Cappelens Forlag a.s. Oslo

5.3.1 Nettsteder

Senter for seniorpolitikk: www.seniorpolitikk.no

Likestillings senteret: www.likestilling.no

Verdikommisjonen: www.verdikommisjonen.no

Aetat: www.aetat.no

Trygdeetaten: www.trygdeetaten.no

Arbeidstilsynet: www.arbeidstilsynet.no

5.3.2 Forkortelser:

AAD.....	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
AKU.....	Arbeidskraftundersøkelsen
ALT.....	Arbeidslivstjenesten
AMU	Arbeidsmiljøutvalg
AFP.....	Avtalefestet pensjon
AFI.....	Arbeidsforskningsinstituttet
Aml	Arbeidsmiljøloven
DN.....	Dagens næringsliv
FFO.....	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
FIN.....	Finansdepartementet
FoU.....	Forsknings- og utrednings prosjekter
FPA.....	Forventet pensjonsalder
HMS.....	Hels miljø og sikkerhet
Inst. O.....	Innstilling til odelstingsproposisjon
IA.....	Inkluderende arbeidsliv
ISF.....	Institutt for samfunnsforskning
KLP.....	Kommunenes landspensjons kasse
LO.....	Landsorganisasjonen
MMI.....	Markeds og media instituttet
NHO.....	Næringslivets hovedorganisasjon
NOU.....	Norges offentlig utredninger
NTH.....	Norges tekniske høyskole
NSD.....	Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste
Ot. prp.....	Odelstingsproposisjon
PIL.....	Prosessindustriens landsforening
RTV.....	Rikstrygdeverket
SINTEF.....	Stiftelsen for industri og teknisk forskning ved NTH
SOS.....	Sosial- og helsedepartementet
SSB.....	Statistisk sentralbyrå
SSP	Senter for seniorplanlegging
St. prp.....	Stortings proposisjon
St. meld.....	Stortingsmelding
DU.....	Utenriksdepartementet

5.3.3 Vedlegg 1

Andelen kvinner blant alle ledere i departementsområdene¹ pr. 1.1.02 og 1.1.04					
Departements- område	Prosentandelen kvinner av <u>alle</u> ledere			Prosentandelen kvinner blant ledere på <u>lederlønnskontakt</u>	
	2002	2004		2002	2004
SMK	58.3	57.1		63	50
AAD	37.3	36.5		31	31
BFD	48.8	46.4		50	50
FIN	28.6	36.9		11	25
FID	22.0	24.8		25	38
FD	11.4	17.4		5	4
HD	46.8	45.5		30	27
JD	13.7	26.0		30	17
KRD	44.2	49.2		10	10
KKD	29.7	17.6		14	14
LD	26.1	26.5		13	29
MD	33.0	39.8		33	33
NHD	34.0	32.7		9	8
OED	24.4	30.3		11	14
SD	16.7	26.2		16	26
SOS	43.4	51.0		33	33
UFD	42.0	44.3		25	24
UD	26.6	29.3		10	22
Samlet	27.8	33.9		21	23
Antall totalt	9 390	9 470		269	291

^{1 1} Ca. 9.500 stillinger i det statlige tariffområdet som samlet omfatter ca. 124.000 ansatte i departementene, direktoratene og statlige virksomheter, (herunder forsvar, universitet og høyskoler med mer)