

Eivind Falkum

Inkluderende organisasjonsformer

Noen refleksjoner om organisering
av Inkluderende arbeidsliv

Arbeidsnotat 1 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

Eivind Falkum

Inkluderende organisasjonsformer

Noen refleksjoner om organisering
av Inkluderende arbeidsliv

Arbeidsnotat 1 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv

© Forskningsstiftelsen Fafo 2003
ISSN 0804-5135

Forord

Denne rapporten er utarbeidet i forbindelse med Fafos følgeforskning av Prosjektet for inkluderende arbeidsliv i Trygdeetaten. Den presenterer noen av våre refleksjoner og innspill i løpet av prosjektet. Følgeforskningen er finansiert av Rikstrygdeverket gjennom Prosjektet for inkluderende arbeidsliv. Følgeforskningen har hatt til oppgave å være kritisk analyserende til det organiseringsarbeidet som utføres i trygdeetaten for å realisere et mer inkluderende arbeidsliv. Vi har gitt innspill underveis i arbeidet, dels i form av presentasjoner, dels som sparring-partnere i strategiske prosesser om organisering.

Hovedfokus i følgeforskningen er i hvilken grad det er oppnådd en felles forståelse av hva inkluderende arbeidsliv dreier seg om i det systemet som bygges opp for å iverksette Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og hvordan dette påvirker iverksettingen. Vi er overrasket over hvor raskt trygdeetaten og Prosjektet for inkluderende arbeidsliv har oppnådd resultater. Samfunnsvitenskaplig evaluering av denne typen tiltak viser erfaringsmessig at iverksetting av slike tiltak sjeldent evner å realisere målene etter intensjonen. Det vanligste er en eller annen form for målforskyvning underveis; målene blir enten ikke nådd slik de skulle, eller det oppnås noe annet enn det som var meningen i utgangspunktet. I dette tilfellet ser det ut til at det meste gjøres riktig, vurdert ut fra resultatene både i våre undersøkelser og i ECONs undersøkelse blant brukerne av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Arbeidet med å organisere et mer inkluderende arbeidsliv er en stor, kompleks og ikke minst komplisert oppgave. Det er mye som gjenstår. Vi håper at denne rapporten kan være et av mange innspill for å bidra til at målene nås.

Forskningsstiftelsen Fafo

Eivind Falkum
Januar 2003.

INNHold

FORORD.....	3
INKLUDERENDE ARBEIDSLIV SOM INNOVASJON	5
PROSJEKTET FOR INKLUDERENDE ARBEIDSLIV – STATUS OG UTFORDRINGER	7
KRAV OG PRINSIPPER FOR FREMTIDIG ORGANISERING	9
VERDIKJEDENE I IA-SATSINGEN	11
SENTRALT NIVÅ – PROSJEKTET INKLUDERENDE ARBEIDSLIV	12
STYRING, LEDELSE OG ORGANISERING AV IA-SYSTEMET PÅ FYLKESNIVÅ	13
ARBEIDSLIVSSENTRENE I IA-SYSTEMET	14
ARBEIDSLIVSENTERET – EN INKLUDERENDE ORGANISASJON	17
UTFORDRINGER FOR MYNDIGHETENE OG PARTENE I ARBEIDSLIVET	18
HVA ER NYTTEN AV INKLUDERENDE ARBEIDSLIV?	19
SLUTTKOMMENTAR.....	20

Inkluderende arbeidsliv som innovasjon

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv vil endre perspektivene på forholdet mellom arbeid og velferd når den begynner å virke for fullt. Gjennom siste halvdel av 1990-tallet og fram til sommeren 2002 har det vært mangel på arbeidskraft i Norge. I den samme perioden har avskallingen og utstøtingen fra arbeidslivet paradoksalt nok økt, og skapt et betydelig press på sykelønnsordninger, uføretrygd, attføringstrygd og andre individrettede tiltak. Tradisjonelt har det vært velferdsstatens oppgave å løse mange av problemene som oppstår i arbeidslivet. Det å få folk i arbeid etter sykdom, funksjonsreduksjon eller skader har blitt definert som reproduksjon av arbeidskraft gjennom særordninger. Suksessen med dette perspektivet må beskrives som forholdsvis begrenset.

Det fleste større omstillinger og omlegginger, både i privat og offentlig sektor, har hentet idégrunnet utenfra. De omtales oftest som reformer. Virksomhetsplanlegging bygger eksempelvis på et organisasjonsutviklingskonsept utviklet av Peter Drucker på 1950-tallet under betegnelsen Management By Objectives (MBO). Bølgen av privatisering og konkurranseutsetting i offentlig sektor fra midten av 1990-tallet bygger på ideene i det samfunnsvitenskaplige begrepet New Public Management som i korthet dreier seg om å innføre kunderelasjoner i forholdet mellom brukerne og den offentlige forvaltning. De store skolereformene på 1990-tallet hadde på liknende måte modeller i utenlandske systemer. Det første kjennetegnet ved de fleste store reformene var med andre ord at de plukket opp ideologiske strømmer og tankegods utenfra.

Det andre kjennetegnet ved reformene er at de ble tilpasset norsk virkelighet og dermed gitt sine spesielle utforminger og virkemåter.

Inkluderende arbeidsliv har ingen av disse kjennetegnene. Intensjonsavtalen er en norsk oppfinnelse som bygger på utredninger og analyser av norsk arbeidsliv, blant annet uttrykt i Sandmann-utvalget. Vi finner ikke noe liknende i andre land. Inkluderende arbeidsliv er ikke en tilpasning til norsk virkelighet, men et forsøk på å skape en ny virkelighet i norsk arbeidsliv. Inkluderende arbeidsliv er derfor ikke en reform, men en innovasjon.

Det finnes utallige definisjoner av hva en innovasjon er for noe. Her gjengis to som gir mening i sammenhengen. Holt (1977) definerte innovasjon som noe som er nytt og nyttig. En annen definisjon er at en innovasjon er en oppfinnelse som fører til nye oppfatninger av virkeligheten, nye holdninger og ny atferd (Falkum, upubl.). Dampmaskinen kan tjene som eksempel. Den var i seg selv en oppfinnelse, og altså noe nytt. Nyttig ble den først da den ble brukt i gruvedrift, spinnerier og minst da det ble satt hjul på den og jernbanen ble utviklet. Dampdrevne tog og skip endret transport av mennesker og varer, og dette resulterte i nye oppfatninger av virkeligheten, nye holdninger til det å forflytte seg og dermed en økende mobilitet og endret kommunikasjonen i samfunnet. Med dette utgangspunktet må vi stille spørsmål ved hva som er nytt i intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, hvordan dette nye kan være nyttig, og om dette i sin tur vil endre oppfatninger, holdninger og atferd.

Inkluderende Arbeidsliv snur opp ned på forholdet mellom velferd og arbeid. Avtalen setter arbeidstakere og arbeidsgivere i fokus og intenderer at de problemene som oppstår i arbeidslivet også skal løses i arbeidslivet. De velferdsstatlige programmene skal nå støtte opp under arbeidslivets egne løsninger på problemer i stedet for å overta dem. Problemene skal forebygges heller enn å behandles. Velferdstiltakene skifter karakter fra reproduksjon og reparasjonsarbeid til direkte deltakelse i verdiskapingen i samfunnet. I den grad en slik forvandling lykkes vil den endre rollene til både brukere og tjenesteytere i store deler av

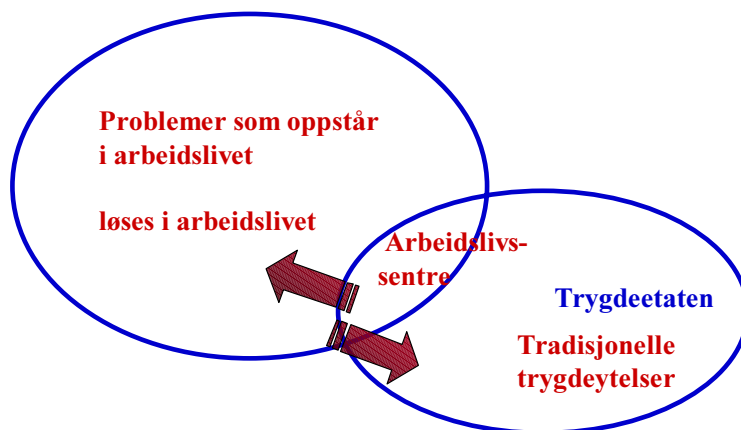
offentlig sektor. Dette vil også forsterkes av at de offentlige virksomhetene selv blir medlemmer i det Inkluderende arbeidsliv. Dette er det første nye i inkluderende arbeidsliv. Dette illustreres i de to figurene nedenfor.

Bildet som har vokst fram etter 2.verdenskrig



Dette første bildet viser at de problemene som oppstår i arbeidslivet i form av sykdom, skader, redusert funksjonsevne og sosiale, psykososiale og kulturelle fordelingsmekanismer eksporteres ut av arbeidslivet og inn i velferdstiltak av ulik art. For arbeidstakerne fungerer dette som utstøtingsmekanismer. For arbeidsgiverne skaper det bemannings- og kapasitetsproblemer.

Det nye bildet



Figuren over viser det bildet som vokser fram med inkluderende arbeidsliv. Arbeidslivsentre blir en bro mellom arbeidslivet og velferdstiltakene. De bringer velferdsproduksjonen inn i arbeidslivet når det er mulig, og de finner rette velferdstiltak når problemene ikke kan løses i arbeidslivet. Dermed endres betingelsene både for utstøting og for rekruttering og bemanning i virksomhetene.

Det andre nye i inkluderende arbeidsliv er en følge av det første. Arbeidsbegrepet og arbeidstakerrollen vil endres, og dermed også forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Følger vi logikken i intensjonsavtalen vil arbeidet fordeles på nye måter. Vi vil bevege oss bort fra det tradisjonelle perspektivet der standardiserte definisjoner av arbeid og arbeidsoppgaver bestemmer hvem som får delta i arbeidslivet eller ikke, i hvilke roller og på

hvilke måter. Vi vil i stedet nærme oss en situasjon der den enkeltes forutsetninger for å delta i arbeidslivet bestemmer innholdet i, formen på og rammene for arbeidet han eller hun tildeles.

Foreløpig aner vi neppe rekkevidden av de mulige endringene dette vil føre til i verdioppfatninger, situasjonsoppfatninger og normative vurderinger av sykdom, aldring og funksjonshemming både i arbeidslivet og velferdsstaten.

Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv – status og utfordringer

Rikstrygdeverket fikk oppdraget med å realisere Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Det ble opprettet en egen prosjektgruppe direkte under Tryggedirektøren 1.des. 2001. Den kom i drift 1. jan. 2002. Oppgavene var å etablere fylkesvise Arbeidslivssentre og sette i gang prosessene med å bemanne disse, definere innholdet i arbeidet i sentrene, bidra til nødvendig kompetanseheving, utvikle en informasjonsstrategi, bygge opp IT verktøy for virksomheten og å etablere avtaler om medlemskap i Inkluderende Arbeidsliv med bedrifter og offentlige virksomheter. Resultatene av 9 måneders arbeid er overveldende slik Fafo ser det;

- I løpet av mindre enn et år er det etablert arbeidslivssentra i alle fylker med per i dag 315 ansatte, hvorav mer enn halvparten har utdanning på Universitets/ Høgskolenivå. 80 av medarbeiderne er rekruttert fra A-etat og 70 fra Trygdeetaten. Systemet har med andre ord en betydelig både teoretisk og erfaringsbasert kompetanse i forhold til oppgavene. Til sammenlikning tok det mellom 15 og 20 år å etablere og bemanne Hjelpemiddelsentraler i alle norske fylker.
- Det er utviklet et avtaleverk for å innlemmes i Inkluderende Arbeidsliv. Avtalen forutsetter samarbeid og enighet om deltakelse fra både arbeidsgiver og arbeidstakere i virksomhetene
- Over 20 % av landets arbeidsgivere, og mer enn 400 000 arbeidstakere er rekruttert inn i ordningen til nå. Målet var deltakelse fra 20 % av norske bedrifter/virksomheter innen utgangen av 2002. Noen fylker har overoppfyllt målet, mens andre henger noe etter.
- Det er gjennomført et stort antall konferanser, seminarer og samlinger som i henhold til tilbakemeldinger har bidratt til å utvikle kompetanse i IA-systemet. Mye av materialet foreligger skriftlig.
- Det er utviklet et sett av virkemidler som nå tas i bruk. Virkemidlene består av enklere og mer direkte anvendbare trygdeordninger, tilgang til tekniske hjelpemidler for funksjonshemmede og tilgang til Arbeidslivssentrenes kompetanse for IA-bedriftene.
- Hver IA-bedrift/virksomhet har fått sin egen kontaktperson i "sitt" arbeidslivssenter. Denne kontaktpersonen samordner alle tiltak som settes inn i den enkelte medlemsbedrift/virksomhet. Dette representerer en forenkling og "avbyråkratisering" av virkemiddelbruken.
- Det er utviklet to IT-systemer til nytte for både medlemsvirksomheter/bedrifter, Arbeidslivssentrene, og Trygdeetaten. Det ene systemet gjør det mulig å følge utviklingen i sykefravær i IA-bedrifter/virksomheter. Det andre er et avansert verktøy for støtte, gjennomføring og etterprøving av arbeidsprosessene i IA-systemet.
- Det er nedlagt mye arbeid blant annet med å etablere en overordnet og omforent målstruktur og strategi for utvikling av IA-systemet. Dette arbeidet er på ingen måte avsluttet. Dette er tvert imot betraktet som en mer eller mindre kontinuerlig prosess avhengig av hvor langt en kommer i oppnåelsen av hovedmålene med det Inkluderende Arbeidsliv.

IA-systemet står overfor noen sentrale utfordringer i 2003, og samtlige har betydning for utviklingen av en modell for fremtidig organisering.

For det første vil hele Intensjonsavtalen mellom staten og partene i arbeidslivet stå og falle med rekrutteringen av arbeidsplasser/bedrifter/virksomheter. Målet for 2003 er at halvparten av norske bedrifter og offentlige virksomheter skal være IA-medlemmer ved utgangen av året. Derfor vil rekrutteringen av bedrifter og virksomheter være en viktig oppgave også i 2003.

For det andre vil avtalen stå og falle med at de bedriftene som er innmeldt opplever medlemskapet som nyttig. Det vil si at de får hjelp, veiledning og støtte i håndteringen av sykefravær, inkludering av de med nedsatt funksjonsevne og de over 50 år, og i utviklingen av arbeidsmiljøet i virksomheten sin. Bedrifter som opplever medlemskapet som lite nyttig kan falle ut av ordningen. Inkludering vil med andre ord være et vesentlig stikkord også i forholdet mellom det enkelte medlem og Arbeidslivssenteret det sogner til. For Arbeidslivssentrene vil det derfor være en minst like viktig oppgave å levere god tjenesteyting til eksisterende medlemmer som å rekruttere nye.

For det tredje hviler hele avtalen på en sterk antakelse om at sykefravær, inkludering av de med redusert funksjonsevne og inkludering av de over 50 år påvirkes direkte av arbeidsmiljøet i bedriftene/virksomhetene. Arbeidet med Inkluderende Arbeidsliv vil på sikt kunne lære oss mye mer enn det vi vet i dag om hvordan arbeidsmiljøet påvirker for eksempel sykefravær. Vi vet i det minste at arbeidsmiljøet varierer forholdsvis sterkt fra bransje til bransje og fra bedrift til bedrift. Arbeidslivssentrene trenger derfor å styrke arbeidslivskunnskapen. Denne kunnskapen må være anvendbar lokalt og regionalt, og den må derfor utvikles gjennom kartlegging og erfaring i hvert enkelt senter.

For det fjerde er virkemidlene i ordningen under utvikling. De ansatte i Arbeidslivssentrene er gitt en stor grad av frihet basert på faglig skjønn i bruken av de virkemidlene som stilles til rådighet i Trygdeetaten. Samtidig forutsettes kontaktpersonene i sentrene også å samordne bruken av virkemidler fra hele spekteret av offentlige tjenester som kan støtte opp under målene med intensjonsavtalen, alt fra helsetjenester og utdanningstilbud til arbeidsmarkedstiltak. Dette forutsetter at Arbeidslivssentrene opparbeider kunnskap om hele tilbudet av tjenester som kan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, og kompetanse i utløsning og bruk av slike tjenester for den enkelte arbeidsplass. I 2003 har Arbeidslivssentrene en stor utfordring i det å etablere kontakt og varig samarbeid med de instansene som kan levere tjenester og ytelser som støtter opp under arbeidet med målene i intensjonsavtalen.

For det femte er det reist kritikk mot Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, blant annet fra forskerhold, om at den ikke har noen målsettinger om å inkludere innvandrere og innbyggere med en ikke vestlig etnisk bakgrunn. Det er en utfordring først og fremst for avtalepartene (staten og hovedorganisasjonene i arbeidslivet) å forholde seg til denne kritikken. Å finne et svar på denne kritikken vil ha betydning for IA-systemets legitimitet i årene som kommer.

Den sjette og siste utfordringen i systemet er forventningspresset fra avtalepartene. Fra regjeringshold er det flere ganger signalisert at dersom man ikke ser en nedgang i sykefraværet vil hele avtalen bli revurdert (Kjell Magne Bondevik sitert i Dagens Næringsliv 3. oktober 2002). Det signaliseres stadig at evalueringen av ordningen i 2003 vil være

avgjørende. Med bakgrunn i en betydelig mengde evalueringsoppdrag i Fafo, både fra privat og offentlig sektor, vil hevde

- at det er ikke mulig å evaluere effektene av IA-avtalen på det generelle sykefraværsnivået i norsk arbeidsliv før ordningen har så mange medlemmer (målt i antall medlemsbedrifter og andelen av arbeidsstyrken) at sammenlikninger mellom IA-bedrifter og ikke-medlemmer kan vise statistisk signifikante forskjeller
- at medlemsmassen må være representativ for arbeidsplassene og arbeidsstyrken i Norge slik at sammenlikninger mellom IA-medlemmer og ikke-medlemmer blir holdbare, og
- at denne medlemsmassen vært med så lenge at det er mulig å påvise effekter av bruken av virkemidlene på arbeidsplass/bedrifts/virksomhetsnivå, noe vi anslår til en periode på minimum to år fra ”kritisk medlemsmasse” er oppnådd (dvs. 2 år fra anslagsvis utgangen av 2003). Dette handler ikke minst om at virkning av avtalen forutsetter en betydelig omstillingsprosess i den enkelte medlemsbedrift/-virksomhet.
- at det er mulig å gjennomføre en kvalitativ evaluering i 2003 hvis siktemålet er å kartlegge, beskrive og vurdere hvordan IA-medlemmer håndterer arbeidet med sykefravær, funksjonshemmede og eldre arbeidstakere til forskjell fra dette arbeidet hos ikke-medlemmer, og tilgang til og bruk av virkemidler hos IA-medlemmer sammenliknet med ikke-medlemmer. En slik evaluering vil være et nyttig korrektiv i videreutviklingen av systemet, men kan ikke legges til grunn for en vurdering av avtalens eksistens.

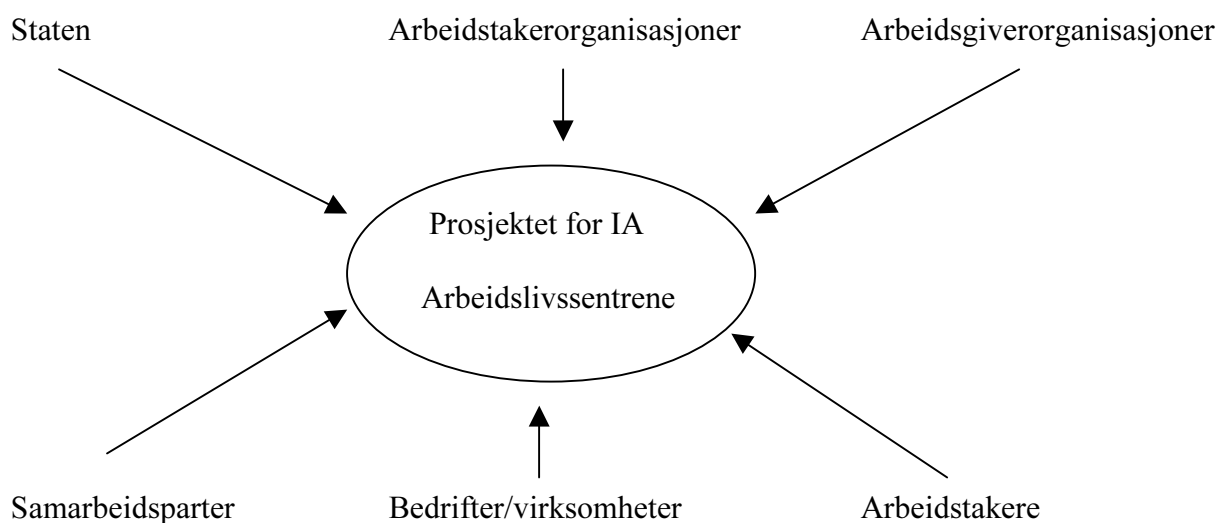
Det er vår vurdering at Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv representerer en av de største reformene både i arbeidslivet og den offentlige forvaltning på mange ti-år, og at den fortjener seriøs evaluering før dens eksistens vurderes på nytt.

De seks utfordringene kan omsettes som krav til fremtidig organisering av IA-systemet.

Krav og prinsipper for fremtidig organisering

Prosjektet for Inkluderende arbeidsliv og Arbeidslivssentrene er under et kraftig krysspress som modellen under viser.

Figur 1: Krysspress i IA-systemet



Staten forventer at systemet skal bidra til mer effektiv bruk og større nytte av samfunnets ressurser, både offentlige tiltak og økonomiske virkemidler. På sikt bør dette vises i nasjonal økonomi. Dette stiller krav om **etterprøvbarhet** i forhold til måloppnåelse, bruk av virkemidler og effektene av virksomheten.

Arbeidstakerorganisasjonene og arbeidstakerne generelt forventer bedre arbeidsvilkår, bedre arbeidsmiljø og bedre ivaretagelse av deres medlemmers/egne interesser på arbeidsplassene. Dette forutsetter at IA-ordningen har tett samarbeid både med arbeidstakerorganisasjonene lokalt og kan håndtere individuelle problemstillinger. Dette stiller krav om evne til **dialog og samarbeid** både på system og individnivå.

Arbeidsgiverorganisasjonene og IA-medlemmene forventer reduksjoner i fravær og bedre rammebetingelser for håndtering av miljø og fraværspromatikk. Bedrifter og virksomheter forventer støtte og hjelp til å løse bedriftsinterne problemer, helst i form av forebyggende tiltak, mer effektiv bruk av arbeidskapasiteten og dermed også bedre lønnsomhet. Kravet herfra er med andre ord **forenkling og systemeffektivisering**.

Samarbeidsparter som trygdekontor, a-etat, skoleverk, helsetjenester mm forventer å bli trukket inn i arbeidet, og antakelig også å bli kvitt en del problemstillinger de tradisjonelt har måttet forholde seg til. Dette er et krav om **system og relasjonsbygging**, men med Fafos brede erfaring med omstillingsarbeid vil vi uten videre også føye til **evne til konflikthåndtering**.

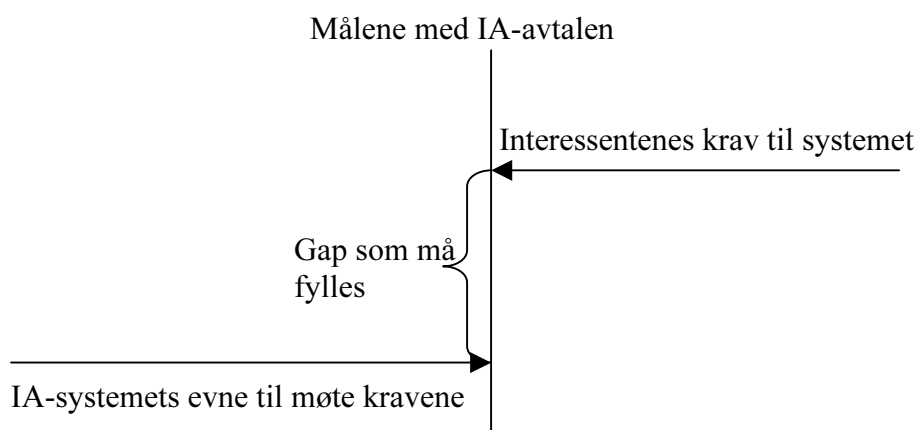
Selv om vi her har knyttet kravene til organiseringen til bestemte aktører i IA-systemets omgivelser, vil vi understreke at alle de fire hovedkravene også kan knyttes til hver av aktørgruppene, avhengig av hvilke situasjoner og problemstillinger som bearbejdes. Nå, etter bare ni måneders drift av systemet, er det mye som gjenstår før vi kan hevde at kravene til

- Etterprøvbarhet
- Dialog og samarbeid på system og individnivå
- Forenkling og systemeffektivisering og
- Systembygging, relasjonsbygging og konflikthåndtering

er på plass. Modellen under er ment å illustrere dette.

Modell for å definere funksjonshemming (Ivar Lie) anvendt for å beskrive systemets funksjonsevne per i dag.

Figur 2: IA-systemes "funksjonshemming"



Poenget med denne modellen er å vise at Intensjonsavtalen om et mer Inkluderende Arbeidsliv forutsetter to ting:

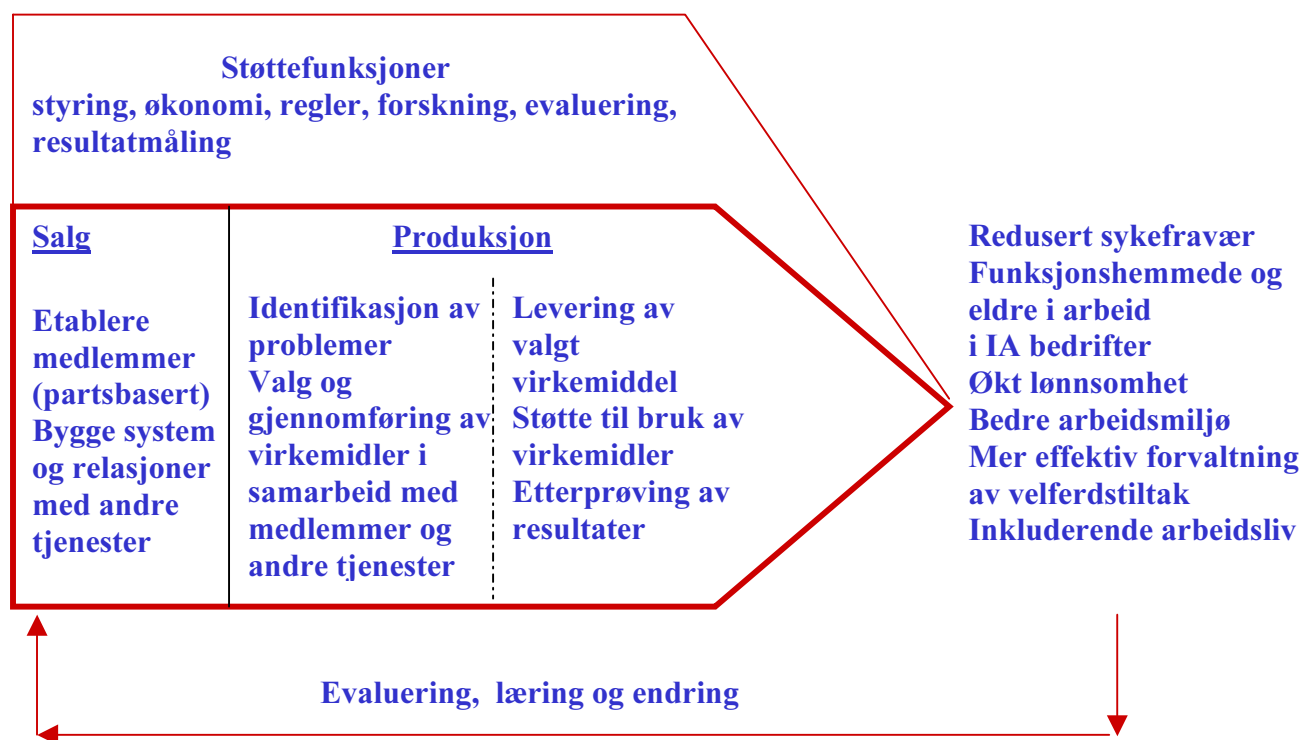
1. At IA-systemet rustes opp og organiseres slik at evnen til å møte og tilfredstille kravene fra interessentene forbedres og
2. At interessentenes krav videreutvikles, operasjonaliseres og formuleres slik at de er realistiske i forhold til både avtalen, målene og ressursene som settes inn

En modell for fremtidig organisering må derfor omfatte alle interessentgruppene på en slik måte at alle parter drar lasset i samme retning. *Inkluderende Arbeidsliv krever med andre ord en inkluderende organisering på alle nivå.*

Modellen nedenfor utdyper dette standpunktet ved å sette aktørene inn i en verdikjedemodell for det Inkluderende Arbeidsliv.

Verdikjedene i IA-satsingen

Figur 3: IA-systemets verdikjede



Verdikjeden forutsetter en innsats fra Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv, Arbeidslivssentrene og øvrige deler av trygdeetaten, partene i arbeidslivet fra topp til bunn, fra arbeidsgivere og arbeidstakere, A-etat og andre deler av den offentlige forvaltning. Verdikjeden angår med andre ord mange. Arbeidslivssenteret kan ikke bedre arbeidsmiljøet og forebygge sykdom i bedriften alene. Det er bedriften som får hovedarbeidet med dette. Arbeidslivssenteret kan heller ikke fordele virkemidler uten å involvere og anvende trygdeetaten eller andre offentlige tiltak. I det følgende skal vi konsentrere oppmerksomheten om organiseringen av Prosjektet Inkluderende Arbeidsliv og Arbeidslivssentrene i året som kommer med utgangspunkt i begrepet *en inkluderende organisasjon*. Hvilken struktur og kompetanse må bygges opp for i størst mulig grad redusere gapet mellom IA-systemets funksjonsevne og interessentenes krav?

Sentralt nivå – Prosjektet Inkluderende Arbeidsliv

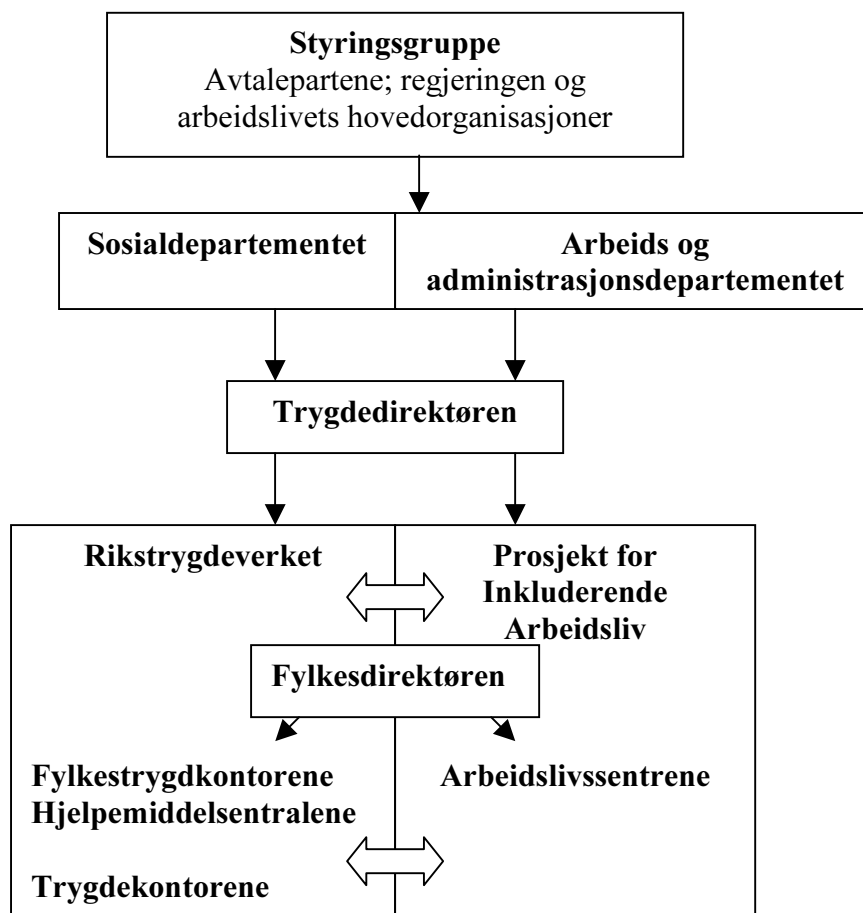
Vi finner ingen grunn til å reise spørsmål om den sentrale styringen skal ligge under Tryggedirektøren eller ikke. Tvert imot ser det ut til at etaten mestrer oppgaven utmerket, og bruker erfaringene med IA-systemet til grunnleggende omstilling i hele trygdeetaten.

Legger vi vårt verdikjede og systemperspektiv (se over) til grunn, er det åpenbart at systemet ennå er i støpeskjeen. Det er fortsatt et mindretall av arbeidsplassene og arbeidsstyrken som er medlemmer i Inkluderende arbeidsliv. I det kommende året forventes en betydelig økning i medlemsmassen, med mange nye virksomheter, forsterking av bransjedeltakelse, innlemming av store konsern osv. Med mange nye og tunge aktører inn i systemet vil premisser og krav til systemet som helhet endres underveis. Det vil derfor være uhensiktsmessig å ”fryse” en bestemt styringsstruktur nå. Den nasjonale styringen forutsetter tilpasningsdyktighet og fleksibilitet i fordeling av ansvar, myndighet, oppgaver og ressurser. Vi anbefaler derfor å fortsette styringen gjennom en prosjektorganisasjon.

En stor del av Prosjektets opprinnelige mandat er mer eller mindre oppfylt. Samtidig har vi gjennom observasjon også sett at legitimiteten til det styrende nivået settes på prøve, både av Arbeidslivssentre og av medlemmer. Vi mener derfor at prosjektet må få et mandat som visker ut all tvil om hvilke oppgaver, hvilket ansvar og hvilken myndighet prosjektet har i 2003.

Den politiske styringen er lagt til Arbeids- og administrasjonsministeren og Sosialministeren i samarbeid. Som øverste styringsorgan står partene i Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Styringsstrukturen vil dermed se slik ut:

Figur 4: Den sentrale styringsstrukturen



Tryggedirektøren fikk i oppgave å bygge opp instrumentet som skal iverksette Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Begrunnelsen var, slik vi har oppfattet det, at trygdeetaten forvalter en betydelig del av virkemidlene som skal styrke det inkluderende arbeidsliv. Resultatene etter 9 måneders drift er som nevnt sterke, og vi ser ingen grunn til å revurdere plasseringen av ansvaret for satsingen.

I 2002 har Prosjektet for Inkluderende arbeidsliv rapportert direkte til tryggedirektøren, men som prosjekt, ikke som en del av den faste ledelsen. Et prosjekt vil ha et avgrenset mandat, og mindre innflytelse på helheten i trygdeetaten enn det de faste avdelingsdirektørene har som del av toppledelsen. I 2003 bør prosjektlederen få samme status i beslutningsstrukturen som avdelingsdirektørene, og sidestilles med den øvrige toppledelsen i RTV, selv om en ennå ikke har avgjort den endelige plasseringen av en permanent organisasjon for IA-satsingen. Hensikten er å inkludere prosjektet sterkere i etaten. Likeverdighet i utøvelse av myndighet vil fremme inkludering. Underordning er per definisjon en eksklusjon fra bestemte beslutningsprosesser. Sidestilling og likeverdighet i ledelsesstrukturen i RTV vil gi Prosjektet mulighet for å påvirke trygdeetaten for øvrig, uten at dette går utover de andre avdelingene i RTV sine muligheter for å påvirke Prosjektet for Inkluderende Arbeidsliv.

Styring, ledelse og organisering av IA-systemet på fylkesnivå

I dette avsnittet bygger vi opp modeller for styring, ledelse og organisering av IA-systemet med utgangspunkt i de fire kravene: 1) etterprøvbarhet, 2) dialog og samarbeid på system og individnivå, 3) forenkling og systemeffektivisering og 4) systembygging, relasjonsbygging og konflikthåndtering.

I modellen er Arbeidslivssentrene underlagt Fylkesdirektørene, men ikke som del av fylkestrygdkontorene på samme måte som hjelpemiddelsentralene. De er selvstendige enheter med fylkesdirektørene som styringsorgan. På denne måten er Arbeidslivssentrene sidestilt med Fylkestrygdkontorene. Denne likeverdigheten forutsetter et tett samarbeid med trygdekontorene og fylkeskontorene. Det er trygdeetaten som forvalter trygdeytelsene i henhold til regelverket. I praksis er det lagt opp til at arbeidslivssentrene skal kunne utløse, det vil si formidle blant annet enkelte trygdeytelser direkte både i forbindelse med sykelønnsordninger og hjelpemidler til funksjonshemmede. Denne adgangen er imidlertid gitt i form av signaler og muntlige tilsagn, og i liten grad nedfelt skriftlig. Dermed vil trygdekontorene kunne overprøve arbeidslivssentrenes bruk av virkemidler når dette går på tvers av trygdeetatens tradisjonelle fortolkning av gjeldende regelverk. Derfor vil arbeidslivssentrenes beslutninger i noen tilfeller savne den legitimiteten som skriftlig nedfelte regler kan gi.

Plasseringen av arbeidslivssentrene i styringsstrukturen åpner for en interessant drøfting. Trygdeetatens oppgave er å tilstå ytelser til borgerne når de er i en situasjon som gir dem rettigheter i henhold til lover og regler. Trygdeetaten skal med andre sørge for at borgerne får de rettighetene de har krav på, og at de som ikke har krav på dem heller ikke får ytelser de ber om. Etaten skal praktisere det statsvitenskapen definerer som regelorientert beslutningsatferd, og kjennetegnes derfor av en organisasjonsform med vekt på etterprøvbarhet og byråkratisk kontroll. De ansatte i etaten er skolert og opplært til å fungere innenfor disse rammene. Arbeidslivssentrene skal på sin side først og fremst bidra til å forebygge mot situasjoner og tilstander i arbeidslivet som fører til sykefravær, funksjonsnedsetting og for tidlig pensjonering. Når slike situasjoner likevel oppstår skal sentrene bidra til å redusere konsekvensene av dem i størst mulig grad, blant annet ved å utløse enkelte trygdeytelser så

raskt som mulig. Arbeidslivssentrene skal med andre ord utøve skjønn i en konsekvensorientert beslutningsatferd, noe som i statsvitenskapen betegnes som en motsetning til regelorientert beslutningsatferd. Som styringsorgan for begge virksomhetene skal fylkesdirektørene ut fra dette bidra til at to vidt forskjellige organisasjonsprinsipper kan forenes i en og samme verdikjede. Arbeidslivssentrene vil initiere og starte prosesser som må følges opp og sluttføres i trygdeetaten. Dette kan føre til konflikter og motstridende konklusjoner når det faglige skjønn i arbeidslivssentrene kolliderer med regelfortolkningene i trygdeetaten. I slike situasjoner vil trygdeetaten gå seirende ut fordi deres standpunkt legitimeres i lovhjemler, mens arbeidslivssentrenes standpunkt vil legitimeres av eget faglig skjønn. Fylkesdirektørenes rolle vil blant annet være å løse slike konflikter. Dette er en utfordring som for det første handler om å skape en felles forståelse og oppfatning om bruken av virkemidler i de to virksomhetene. For det andre handler det om å videreutvikle de foreliggende signalene om bruken av virkemidler slik at de kan forenes med, og eventuelt endre gjeldende regelverk. Dette vil med andre ord handle om å bygge en inkluderende styringsstruktur der trygdeetaten og arbeidslivssentrene utfyller og støtter opp om hverandre. På denne måten vil kravene om etterprøvbarehet, dialog og samarbeid på system og individnivå, forenkling og systemeffektivisering og systembygging, relasjonsbygging og konflikthåndtering også gjelde som organiserende prinsipper i forholdet mellom trygdeetaten og arbeidslivssentrene.

Arbeidslivssentrene i IA-systemet

Arbeidslivssentrene er en nyskaping. Det er også viktig at sentrene fungerer nyskapende i arbeidslivet i en løpende utviklingsprosess i tråd med de momentene vi trakk opp innledningsvis. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv kan bli en viktig faktor som bidrar til å snu velferdsstatlige tiltak fra reproduksjon og reparasjonsarbeid til aktiv deltakelse i verdiskapingen i samfunnet. Forutsetningen for å lykkes i en slik operasjon er å tenke i nye baner i utformingen av arbeidslivssentrenes oppbygging og virkemåte. Det følgende er et første forsøk på dette. Det første grepet i en slik retning er å starte med oppgavene som skal løses og de prosessene som må fungere i det vi kalte verdikjeden for et inkluderende arbeidsliv ovenfor.

Hovedprosesser i verdikjeden til Inkluderende Arbeidsliv (virkemåten)

En av de viktigste oppgavene til arbeidslivssentrene er å identifisere faktorer som bidrar til eksklusjon fra arbeidslivet. Dette må starte med identifikasjon av problemer på den enkelte arbeidsplass. Hver arbeidsplass er unik, og problemene som identifiseres vil derfor ikke være like, selv om de kan likne på hverandre. Det å komme fram til allmenngyldige faktorer som fører til sykefravær, manglende inkludering av funksjonshemmede og eksklusjon av eldre arbeidstakere vil være en møysommelig prosess som handler om å finne likhetstrekk og forskjeller i det utallet av spesielle problemstillinger som vokser fram fra hver enkelt arbeidsplass. Samtidig som arbeidslivssentrene skal identifisere problemet i hver enkelt bedrift og virksomhet for å finne løsninger til beste for den enkelte medlemsvirksomhet, må de ha mulighet til å registrere, systematisere, sammenlikne og analysere den totale mengden av slike problemstillinger, for på sikt å komme fram til forhold og faktorer som forårsaker utstøting fra arbeidslivet.

På samme måten må arbeidslivssentrene bidra til å løse problemene i den enkelte IA-virksomhet, og på sikt bygge opp kunnskap om hvilke virkemidler som virker best på de ulike problemstillingene. Når og hvor vil det være mest effektivt å bruke aktiv sykemelding, hvilke typer jobber egner seg best for funksjonshemmede og hvilke tekniske hjelpemidler trenges? Hvilke incitamenter trengs for å motivere både bedrifter og arbeidstakere til å utsette pensjonsalder?

Både problemidentifikasjon og problemløsning er prosesser i verdikjeden som må tilfredstille kravet om etterprøvbarehet på flere nivå:

- Kvaliteten og treffsikkerheten i problemidentifikasjonen i hver enkelt bedrift må kunne etterprøves
- Effekten av tiltakene som settes inn i den enkelte bedrift må kunne etterprøves
- Arbeidslivssenterets totale bruk av ulike virkemidler må kunne etterprøves
- Analyser av problemidentifikasjoner, problemløsninger og bruk av virkemidler i arbeidslivssenterets totale virksomhet vil i seg selv være en etterprøving
- Effekten av Inkluderende Arbeidsliv på sykefravær og inkludering av funksjonshemmede og eldre arbeidstakere må etterprøves og sammenliknes på bransje, region og nasjonalt nivå

Det er med andre ord tre hovedprosesser i verdikjeden til Inkluderende Arbeidsliv: 1) problemidentifikasjon, 2) problemløsning og 3) etterprøving og analyse. Resultater av etterprøvingen blir det viktigste grunnlaget for løpende strategi og organisasjonsutvikling i IA systemet som helhet. Prosessperspektivet legger noen klare premisser for å bygge en organisasjonsstruktur i Arbeidslivssenteret.

Det er ingen av prosessene som kan gjennomføres av Arbeidslivssenteret alene, uansett hvor kompetente medarbeiderne er. Det er den enkelte IA-bedrift/IA-virksomhet som eier sitt problem, og som derfor kan beskrive det. Problemidentifikasjonen må utføres i en tett dialog mellom Arbeidslivssenteret og den enkelte bedrift/virksomhet. I denne prosessen skal bedriften beskrive situasjoner, tilstander og forhold som det er ønskelig å gjøre noe med. Senteret forventes å kunne sette navn på, og forstå hvorfor sykefraværet er høyt eller hvorfor redusert funksjonsevne og alder fører til redusert innsats eller avslutning av arbeidsforholdet, enten problemet skapes av arbeidstaker, arbeidsmiljø, arbeidsorganisering, teknologiske forhold eller av arbeidsgiver. Bedriften og senteret må tilslutt være enige om hva som er problemet. En slik enighet vil være en forutsetning for å velge tiltak og virkemidler. Arbeidslivssenterets evne til dialog både på individnivå og systemnivå (bedriften som sosialt system) blir avgjørende.

I mange tilfeller vil heller ikke valget av virkemidler være noe senteret er alene om. Som nevnt må bedriften/virksomheten være enig i valg av virkemiddel. Hvis ikke er sjansen for å oppnå resultater med valgte virkemiddelet ikke særlig stor. Bedriften er opptatt av å finne tiltak som virker. Bedriftene er også opptatt av så enkel og rask løsning som mulig. I dette ligger kravet om forenkling og effektivitet i valg av løsninger. Derfor må virkningen kunne etterprøves også på bedriftsnivå.

Arbeidslivssenteret rår ikke over alle virkemidlene alene, og må derfor utvikle kontakt med og kompetanse på bruken av hele det virkemiddelapparatet som er tilgjengelig. Arbeidslivssenteret blir like mye en formidler av andres tjenester og ytelser som selvstendig problemløser. På sett og vis blir det arbeidslivssenterets oppgave å få hele det offentlige apparatet til å fungere som ett system der hvem som gjør hva spiller mindre rolle enn at ting blir gjort.

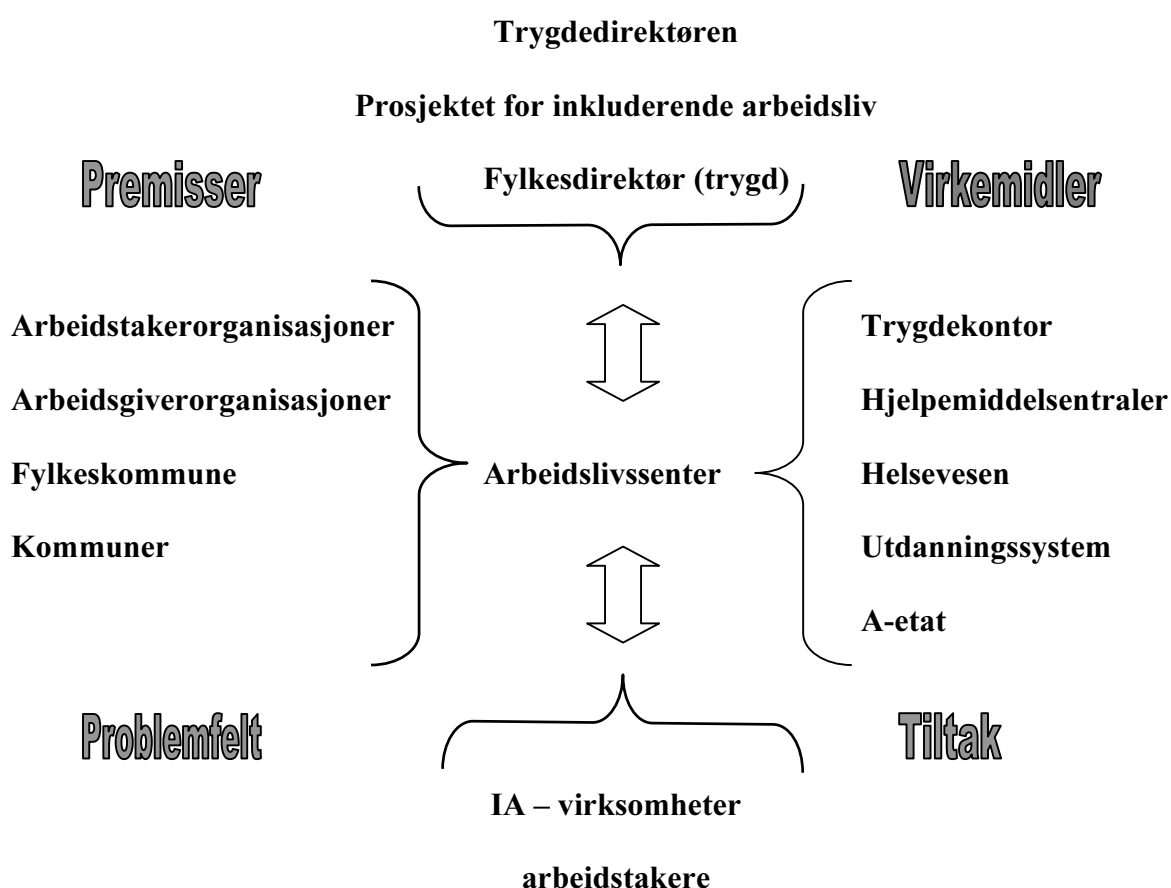
Ut fra dette kan vi ikke se på Arbeidslivssenteret som en avgrenset organisasjon. Vi må snarere anvende det statsvitenskapen kaller et åpent system perspektiv. Det er ingen prosesser i IA som begynner og slutter i Arbeidslivssenteret. De starter i samspill med bedrifter/virksomheter og arbeidsplasser, går veien om andre tilbud innenfor velferdsstaten og

avsluttes i bedriften/virksomheten/arbeidsplassen. Arbeidslivssenteret må derfor være et system som er åpent i alle ender, og som ser seg selv som ett av flere ledd i en verdikjede. Det viktigste verktøyet i arbeidslivssentrene vil være kunnskap om arbeidslivet og dets problemer, kunnskap om hvilke virkemidler som egner seg og hvor de er tilgjengelige, og evne til å anvende denne kunnskapen sammen med andre.

Strukturperspektiv på arbeidslivssentrene (oppbyggingen)

For å lette formidlingen av hvordan organisasjonskravene nedfelles i en struktur, det vil si fordeling av ansvar, myndighet, informasjon, oppgaver og ressurser tar vi utgangspunkt i modellen nedenfor.

Figur 5: Arbeidslivssenteret i et inkluderingsperspektiv



Arbeidslivssentrene må bli noe mer enn et element i et åpent system. Det må bli det elementet som skaper et inkluderende politisk, administrativt og tjenesteytende system. Med det menes et system som skaper en integrert linje fra politisk vilje hos staten og partene i arbeidslivet, samspill mellom offentlige tjenestetilbud og politiske aktører i fylker og kommuner og handling i IA-virksomheter og overfor den enkelte arbeidstaker. Dette stiller store krav til ledelse og intern organisering i Arbeidslivssentrene.

Arbeidslivssenteret – en inkluderende organisasjon

Inkluderende menneskelig atferd kjennetegnes av trygghet, likeverd, åpenhet og gjensidig respekt, tillit og sjenerøsitet. Empati, eller evne til å sette seg inn i andres situasjon og tilstand, er en viktig forutsetning. Spørsmålet er hvilke grep som må tas for å overføre dette som verdier som styrer organisasjonsatferd.

Tidligere påpekte vi fire krav til organiseringen av arbeidslivssentrene: 1) Etterprøvbarhet 2) Dialog og samarbeid på system og individnivå 3) Forenkling og systemeffektivisering og 4) Systembygging, relasjonsbygging og konflikthåndtering. Vi har også sett at sentrenes forhold til sine omgivelser er helt avgjørende for prosessene som skal startes og gjennomføres, og det er dette som forutsetter en inkluderende organisasjon. Samtidig skal sentrene i vesentlig grad anvende konkret kunnskap og faglig skjønn, i tillegg til bruk av regelstyrte virkemidler. Sentrenes kompetanse blir helt avgjørende for å tilfredstille de fire organisasjonskravene. Hver enkelt medarbeider i sentrene kan ikke besitte all den kompetansen som kreves. Derfor vil det være nødvendig med en fleksibel organisasjonsstruktur. Kompetanse må kunne utveksles og anvendes der det er mest bruk for den til enhver tid.

Det er nedfelt som prinsipp at hver IA-bedrift får sin kontaktperson i senteret. For å løse sine oppgaver må kontaktpersonen kunne trekke veksler på kollegers kompetanse der det er nødvendig, på samme måten som han/hun må kunne trekke inn de delene av det offentlige apparatet som best kan bidra til å løse det aktuelle problemet. Virksomheten må organiseres med tilgang til, og flyt i den totale kompetansen som hovedprinsipp. Hvem som gjør hva vil med andre ord være bestemt av hvilken kompetanse som trengs hvor og når.

Dette krever en flat organisasjonsstruktur der det er problemstillingene i IA-virksomhetene som legger premissene for fordeling av ansvar, myndighet, oppgaver, informasjon og ressurser, det vil si en kundeorientert/brukerorientert arbeidsdeling. Oppgavene i bedriftene/virksomhetene inviterer med andre ord til en teamorganisering av virksomheten der den som er kontaktperson vil være leder for det teamet som er i funksjon.

Ledelse i den inkluderende organisasjonen blir med andre ord en oppgave og en prosess, og ikke en permanent posisjon i en hierarkisk struktur. Det vil variere fra oppgave til oppgave hvem som ivaretar lederfunksjonene. Det betyr at hver enkelt medarbeider på sikt, og gjennom trening, vil opparbeide og utvikle lederferdigheter gjennom praksis og i samspill med kolleger. I store sentra vil det likevel være behov for gruppeinndeling, først og fremst av hensyn til behov for nærhet, trygghet og egen utvikling. Her vil vi foreslå å prøve ut ulike modeller. Grupper trenger ikke være permanente. De kan variere i omfang, sammensetning og inndeling over tid. En inkluderende organisasjon må kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene hele tiden, og må derfor ikke etterstrebe statiske mønstre. Akkurat som sammensetningen av det enkelte team vil variere ut fra oppgaver, bør gruppedannelsen i seg selv være flytende, og ikke statisk. Grupper kan organiseres med utgangspunkt i faglig kompetanse, bransjeerfaring og –interesse, problemtyper og så videre.

I en slik struktur vil de tradisjonelle motivasjons- og belønningssystemene antakelig ha lite for seg. Det må utvikles andre belønningsformer enn det å oppnå en lederposisjon. Det er kontaktpersonrollen som blir sentral i denne strukturen, og den rollen kan i og for seg ivaretas av alle medarbeidere i senteret, avhengig av hvordan ansvaret for bedrifter/virksomheter fordeles mellom dem. Vi får med andre ord en organisasjon med et kollektivt lederansvar.

Likevel vil det være behov for en daglig leder som har det overordnede ansvaret for senterets virksomhet, personalansvar, arbeidsgiveransvar, budsjetter og regnskap osv.

Daglig leder

Det å være daglig leder i en inkluderende organisasjon vil være vesensforskjellig fra den tradisjonelle linjelederrollen. Med den kompetente staben som finnes i sentrene vil planlegging og kontroll av den enkelte medarbeider være unødvendig. Dette er oppgaver som må forutsettes løst av den enkelte medarbeider selv, det vil si selvledelse. Av de tradisjonelle administrative lederoppgavene må daglig leder ivareta personal-, økonomi- og virksomhetsansvaret. Strategiutvikling og planlegging på organisasjons- og systemnivå vil være et kollektivt ansvar i organisasjonen, og ikke et individuelt lederansvar.

Daglig leder vil ha to hovedoppgaver i en slik struktur. Han/hun må samordne oppgaver og innsats slik at den totale driften blir rasjonell og effektiv. Dette oppnås gjennom veiledning i team, grupper og prosjekter slik at nødvendig informasjon og nødvendige ressurser kanaliseres til hver enkelt oppgave i riktig rekkefølge. Daglig leder vil også ha en hovedoppgave med å skape samspill og samordning mellom senteret og de sentrale samarbeidspartene i IA-systemet. Det kan dreie seg om å legge planer i fellesskap med andre organisasjoner og virksomheter og inngå samarbeidsavtaler og allianser med viktige aktører i arbeidsfeltet. System- og relasjonsbygging blir med andre ord en viktig funksjon for daglig leder sammen med kontaktpersonene i senteret. Som ansvarlig for virksomheten må han/hun også etablere etterprøvningsmekanismer på systemnivå og kunne bidra til løsning av konflikter etter hvert som de oppstår i samspillet mellom senteret og omgivelsene.

Utfordringer for myndighetene og partene i arbeidslivet

Å bygge et inkluderende system på nasjonalt nivå er en ambisiøs affære så lenge omgivelsene er innrettet som tradisjonelle hierarkiske strukturer med fast fordeling av oppgaver, ansvar og myndighet. I den grad Inkluderende arbeidsliv truer etablerte systemer og posisjoner vil motvirkning være en forventet reaksjon, og den vil antakelig komme fra alle kanter i systemet. Utfordringene er mange.

Arbeidsgivernes utfordringer er for det første at det å slutte seg til avtalen gir dem et utvidet sosialt ansvar ikke bare for arbeidstakerne i virksomhetene deres, men også som aktører i velferdsproduksjonen i samfunnet. Avtalen kan oppfattes som en samfunnskontrakt der de tar på seg et større ansvar for sysselsetting både på individnivå og på systemnivå i lokalsamfunnet. Mange ansatte med redusert funksjonsevne kan eksempelvis innebære at kravene til produktivitet og effektivitet i virksomheten må endres. Til gengjeld får virksomhetene en større forutsigbarhet i rekruttering og bemanningssituasjon, blant annet ved redusert sykefravær. Vi må også regne med at hele systemet bidrar til større oppmerksomhet på, og på sikt forbedring av arbeidsmiljøet. Dette bidrar erfaringsmessig til bedre motivasjon og økt produktivitet.

Børsnoterte selskaper styres i dag i betydelig grad av aksjekursene og den økonomiske lønnsomheten. Nedbemanning, flytting av virksomheter og rene nedleggelser forekommer forholdsvis ofte når slike styringssystemer settes under press. I slike situasjoner benyttes ofte sluttpakker, blant annet til eldre arbeidstakere. Dette kan komme i konflikt med intensjonsavtalens målsettinger. Hvordan skal arbeidslivssentrene reagere på at en bedrift tilbyr sluttpakke til alle ansatte over 58 år? Slike problemstillinger vil være en utfordring både for medlemsvirksomheter og trygdeetaten. Løsningen kan blant annet være å utvikle andre kriterier for definisjon av overtallighet enn de som praktiseres i arbeidslivet i dag.

Arbeidstakernes utfordringer er også mange. For arbeidstakerorganisasjonene kan det bli nødvendig å gå inn i forhandlinger som endrer allerede etablerte rettigheter. Den eksisterende sykelønnsavtalen er brukt som eksempel. Den største utfordringen, slik jeg ser det, ligger i intensjonsavtalens implisitte omdefinering av arbeidstakerrollen (se innledningen). Avtalen forutsetter en omfordeling av arbeid slik at alle har bedre muligheter til å delta i arbeidslivet. Når en bedrift for eksempel får mange ansatte med redusert funksjonsevne kan dette kreve nye arbeidstidsordninger, endrede betingelser for bruk av bonuslønn osv. Intensjonsavtalen setter på denne måten solidariteten på prøve for den enkelte arbeidstaker, for arbeidstakerorganisasjonene og i arbeidslivet som helhet.

Myndighetene har de største utfordringene. De må for det første evne å integrere tenkemåten i intensjonsavtalen i helsevesen, sosialetat, utdanningssystem og alle offentlige tjenester som både bruker og bidrar til realisering av avtalen.

For det andre må de bidra til samarbeid mellom arbeidslivsentrene og andre offentlige tiltak for å greie å iverksette intensjonsavtalen. De må kort og godt sikre full oppslutning om avtalen.

For det tredje må det utvikles nye virkemidler for inkluderende arbeidsliv, blant annet for forebygging mot sykdom og funksjonsreduksjon. Bearbeiding og utvikling av arbeidsmiljøet i virksomhetene vil stå sentralt i en slik tilnærming.

For det fjerde må arbeidslivskunnskapen styrkes betydelig i hele samfunnet. Kunnskapen om hvordan arbeidslivet fungerer og utvikler seg bør få en sterkere plass i utdanningssystemet, og slik kunnskap må også tilføres de som skal iverksette intensjonsavtalen.

Den femte utfordringen er at avtalen ikke har egne målsettinger for alle grupper i samfunnet som er utsatt for utstøting i større grad enn andre. Etniske minoriteter er et mye brukt eksempel.

En sjette utfordring er lansert av forskere som hevder at målet om å redusere sykefraværet ikke er forenlig med det å inkludere eldre og funksjonshemmede ettersom disse gruppene erfaringsmessig har et høyere sykefravær enn andre. Intuitivt er dette en riktig innvending. Den blir imidlertid ikke så viktig dersom vi setter den inn i en statistisk sammenheng. Tenker vi oss at en bedrift med 1000 årsverk greier å redusere sykefraværet fra 10 til 5 %, så vil gevinsten av dette være 50 årsverk. Tenker vi oss videre at personer med redusert funksjonsevne har et gjennomsnittlig sykefravær på 30% (for å ta hardt i), så må vår bedrift ha 167 ansatte (16,7 % av alle i bedriften) med redusert funksjonsevne for å spise opp gevinsten av det reduserte sykefraværet. I praksis vil dette med andre ord være et lite problem. Dessuten vil intensjonene i inkluderende arbeidsliv bidra til at arbeid i større grad tilrettelegges for de med nedsatt funksjonsevne, og det vil antakelig redusere sykefraværet også i disse gruppene av arbeidstakere.

Hva er nytten av inkluderende arbeidsliv?

Det har åpenbar samfunnsmessig nytte å virkeliggjøre de tre hovedmålene i intensjonsavtalen, men det er også nytteverdier utover dette. I dette notatet har vi pekt på en del av de store utfordringene som særlig offentlig sektor står overfor. Dersom det lykkes å imøtekomme disse kan vi betrakte inkluderende arbeidsliv som et verktøy for fornyelse av hele den offentlige sektor. Perspektivene i avtalen gjør offentlig sektor til aktiv deltaker i verdiskapingen i

samfunnet. I trygdeetaten har dette allerede ført til nye måter å tenke tjenesteyting og organisering på, ikke bare i arbeidslivsentrene, men i hele ettaen med sine 7000 ansatte. Vi snakker ikke om små skrittvis endringer, men om betydelige løft som til slutt kan bidra til utvikling av helt nye måter å tenke både ytelser og tjenesteyting på. Trygdeetaten fortjener oppmerksomhet som eksempel på fornyelse i offentlig sektor.

For den norske arbeidsstyrken vil inkluderende arbeidsliv forhåpentlig føre til en mer rettferdig fordeling av arbeid og åpne mulighetene for alle til å delta i arbeidslivet. Utstøting fra arbeidslivet regnes som kilde til både sosiale og kulturelle problemer. Å redusere denne utstøtingen må antas å være nyttig for samfunnet som helhet.

Dersom avtalen i større grad enn nå bidrar til at arbeidet tilpasses den enkeltes forutsetninger, så vil den utvide arbeidsstyrken, forenkle rekrutteringsproblemer og bidra til mer fleksible måter å fordele arbeid på. Dette kan bidra til å øke forutsigbarheten i arbeidsmarkedet og forhåpentlig også nye produksjonsformer og nye produkter som utkomme.

Inkluderende arbeidsliv vil etter intensjonene redusere de samfunnsmessige kostnadene ved et høyt sykefravær og massiv utstøting av enkelte grupper arbeidstakere.

Når systemet har fått virke en stund vil det være mulig å synliggjøre om det får disse nyttevirkningene eller ikke, og om vi har endret våre oppfatninger, holdninger og handlinger i arbeidslivet. Først da kan vi avgjøre om Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv har mestret forvandlingen fra oppfinnelse til innovasjon.

Sluttkommentar

Vi har presentert noen modeller for hvordan IA-systemet kan bygges opp for å realisere målene i intensjonsavtalen. Holdbarheten i slike modeller går ut den dagen de er prøvet i praksis og har vist seg ikke å virke. Så lenge modellene ikke er prøvet ut er de heller ikke ferdige. Dette notatet inviterer derfor til en videre dialog om hva som er en smart måte å organisere inkluderende arbeidsliv på, og, om mulig, å vinne erfaring med noen av tenkemåtene i praksis.

Inkluderende organisasjonsformer



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2003:18
Bestillingsnummer 716
ISSN 0804-5135