

”Arbeid adler mannen”

Inkluderende arbeidsliv som begrep og tiltak



Harald Stokkedal Bokn

Masteroppgave i Historie

Institutt for Arkeologi, Historie, Kultur og Religionsvitenskap

Universitetet i Bergen

Vår 2008

Forord

Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Jan Heiret for verdifull veiledning og en tro på prosjektet når det var lite på arket og mye i hodet. I tillegg vil jeg takke de andre veilederne som deltok på seminaret og studentene for gode diskusjoner og nyttige kommentarer.

Jeg vil også takk Frode Mannsåker som tok seg tid til å ha en svært oppklarende samtale med meg om inkluderende arbeidsliv med meg. Hans erfaringer som rådgiver i Arbeidslivssentrene, senere Senteret for inkluderende arbeidsliv var til stor hjelp.

Til slutt vil jeg takke Anna, venner og familie for enorm tålmodighet i perioder hvor skrivingen av masteroppgaven har vært altoppslukende.

Bergen, 22. mai 2008

Harald Stokkedal Bokn

Forord.....	3
Kapittel 1 Inkluderende arbeidsliv og norsk arbeidslivspolitik	6
1.1 Tema og problemstilling	6
1.2 Kildegrunnlaget og tidligere litteratur	7
1.3 Metodisk og teoretisk tilnærming	10
1.3.1 Den samfunnsskapede virkelighet	11
1.3.2 Dekonstruksjon og historie	13
1.3.3 Arbeidsbegrepets historie.....	16
1.4 Disposisjon.....	24
Kapittel 2 Arbeid i norsk politikk på 1990-tallet	26
2.1 Attføringsmeldingen og arbeidslinjen.....	26
2.2 Sysselsettingsutvalget og solidaritetsalternativet.....	29
2.3 Sykefraværprosjektet mellom LO og NHO.....	32
2.4 Arbeidslivsutvalget: fleksibilitet og det nye arbeidslivet.....	33
2.5 Forståelser av arbeidsbegrepet på 1990-tallet.....	35
Kapittel 3 Sandmanutvalget og inkluderende arbeidsliv	38
3.1 Arbeidslivets utvikling og utfordringer	39
3.2 Sandmanutvalgets tiltakspakke	42
3.3 Sandmanutvalgets forståelse av arbeid	45
Kapittel 4 Sammen om et inkluderende arbeidsliv	48
4.1 Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv - 2001	48
4.2 Alle for inkluderende arbeidsliv?.....	50
4.3 Oppfølging av IA-avtalen fra myndighetenes side	54
4.3.1 Inkluderende lovendringsforslag	55
4.3.2 Trygdeetatens arbeidslivssentre	56
4.4 Midtveisevalueringen 2003 – IA-avtalens fremtid avgjøres.....	57
4.5 IA-avtalen videreføres	61
4.6 Inkluderende arbeidsliv for alle?	62
Kapittel 5 Inkluderende arbeidsliv ved avtale og lov	66

5.1 IA-avtalen 2006	66
5.2 Avtalebrudd, sykelønn og en inkluderende arbeidsmiljølov	68
5.3 Inkluderende arbeidsliv i lov og avtale	71
Kapittel 6 Institusjonen inkluderende arbeidsliv	74
7. Litteratur- og kildeliste	80
7.1 Litteraturliste.....	80
7.2 Kildeliste	81

Kapittel 1 Inkluderende arbeidsliv og norsk arbeidslivspolitik

”Det er nesten ingen mennesker som har null arbeidskraft, men mange mennesker plasseres i en situasjon hvor de har null arbeid” – statsminister Jens Stoltenberg i 2006.¹

1.1 Tema og problemstilling

Etter andre verdenskrig var behovet for arbeidskraft i gjenoppbyggingsarbeidet enormt og full sysselsetting var en uttalt politisk målsetting. Hele den vestlige verden var inne i en blomstrende økonomisk periode og Norge tok del i denne veksten. Industrisektoren vokste frem som en omfattende sysselsettingssektor og den trengte mye arbeidskraft. Mangel på arbeidskraft fremfor arbeidsledighet var problemstillingen i norsk arbeidsliv. Den økonomiske gullalderen varte frem til oljekrisene på 1970-tallet, som bremsede den norske og internasjonale økonomiske veksten. Samtidig skjedde det et skifte i sysselsettingen i arbeidslivet, og tjeneste og servicenæringene ble den største sektoren i norsk sysselsetting. Skiftet førte til en debatt som fortsatt pågår om hvordan dette påvirker arbeidets organisering i samfunnet.

I tiårene etter andre verdenskrig ble også grunnlaget for den norske velferdsstaten lagt, og en av de viktige funksjonene den hadde var å fungere som et sikkerhetsnett for enkeltindividene ved bortfall av inntekt. Under idealet gjør din plikt krev din rett ble trykkesystemet bygget, hvor normen var at alle skulle være selvforsynt gjennom eget arbeid, men dersom dette ikke var mulig så skulle de få det de trengte av fellesskapet. I 1978 ble sykelønnsordningen som garanterte full lønn ved sykefravær innført i Norge. Ordningen gav arbeidstakerne et sterkt vern ved sykefravær. Arbeidsledigheten og sykefraværet økte på 1980-tallet, og trykkesystemets utforming og omfang ble diskutert ved flere anledninger. Debatten ble videreført inn på 1990-tallet, og i denne perioden ble en rekke arbeidspolitiske tiltak drøftet og innført. På begynnelsen av 2000-tallet ble det såkalte inkluderende arbeidsliv (IA) innført.

¹ Aftenposten Morgen 15.06.2006 ”Ingen ledige hender. Stoltenberg vil gi alle plass i arbeidslivet”

Målet med oppgaven min er å analysere den forståelsen av arbeidsbegrepet som kommer til uttrykk gjennom inkluderende arbeidsliv som begrep og tiltak. For å belyse de ulike momentene som utgjør forståelsen av arbeidsbegrepet og hvordan de endrer seg i løpet av hele perioden vil jeg se på utviklingen i norsk arbeidslivspolitik på 1990-tallet.

For å svare på dette vil jeg jobbe ut i fra en todelt problemstilling. Den første delen er konstruksjonen av begrepet 'inkluderende arbeidsliv' som omhandler den overordnede politiske målsettingen med samarbeidet. Begrepet fremstår som vagt og tomt ved starten av samarbeidet, og jeg vil forsøke å finne innholdet i begrepet og se om det endrer seg over tid. Den andre delen av problemstillingen er en analyse av de konkrete tiltakene som ble vedtatt under IA-samarbeidet i perioden fra 2001 til 2007. I den overordnede analysen vil jeg se på hvor vidt det er samsvar mellom tiltak og begrep i løpet av samarbeidet.

1.2 Kildegrunlaget og tidligere litteratur

Jeg har valgt å legge vekt på offentlig tilgjengelig dokumenter som kildegrunnlag for analysen min. Dette har jeg gjort for å se hvordan begrepet og tiltakene i inkluderende arbeidsliv offentlig ble begrunnet og presentert. Målet med prosjektet er ikke å finne frem til interne maktkamper, skjulte prosesser eller kompromisser mellom ulike interessegrupper. Jeg har valgt å gjennomføre en ren tekstanalyse for å svare på problemstillingene mine. I min analyse av utviklingen på 1990-tallet har jeg valgt ut sentrale offentlige utredninger, stortingsmeldinger og prosjekt som dekker de områdene som senere faller inn under arbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv. I analysen av samarbeidet om inkluderende arbeidsliv anvender jeg samme typer kilder, men i tillegg har jeg valgt å se på stortingsforhandlingene rundt inngåelsene av den første IA-avtalen i 2001. Dette gjør jeg for å belyse hvordan debatten rundt inkluderende arbeidsliv gikk for seg hos lovgiver, som stod i en særstilling ettersom det var de som måtte vedta de faktiske tiltakene og bevilge midler til IA-samarbeidet. I tillegg til disse offentlig tilgjengelige dokumentene har jeg også anvendt avisartikler fra perioden for å sette det inn i en samfunnsmessig kontekst.

Det er mange mulige strategier for å utvide dette kildegrunnlaget, og jeg vært i kontakt med Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO), men søknadene om innsyn i dokumentene deres ble avslått. Dette kunne ha tilført oppgaven en ny dimensjon, men er ikke avgjørende for å kunne svare på problemstillingene mine. Hvordan partene behandlet intensjonsavtalen vil ikke påvirke hvordan samarbeidet kommer til uttrykk i offentlig tilgjengelige kilder. Jeg har også vurdert om jeg skulle forsøke å intervju sentrale aktører fra prosessen rundt intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. I løpet av arbeidet med problemstilling og temaet for oppgaven min kom jeg frem til at intervjuer ikke ville passe inn med innfallsvinkelen til prosjektet. Målet med oppgaven er å følge forståelsene av arbeidsbegrepet i de offentlige presenterte prosessene fra 1992 til 2007, og se hvordan de utviklet seg i løpet av perioden. Innsyn i interne debatter og eventuelle maktkamper ville være av liten relevans og vil ikke belyse hvordan prosessen ble presentert til offentligheten. Hvordan de ulike aktørene påvirket prosessen ville ikke kunne påvirke hva som står i dokumentene. I tillegg er det trolig vanskelig for intervjuobjektene å huske hvordan forskyvningen i meningsinnhold skjedde, og det er ingen aktører som har vært med i løpet av hele denne perioden i de dokumentene jeg analyserer.

Samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv ble startet med en intensjonsavtale fra 2001, og er nå inne i sin andre periode under intensjonsavtalen av 2005. Innenfor historiefaget er det enda ikke skrevet om inkluderende arbeidsliv. Det er derimot blitt behandlet innenfor samfunnsvitenskapene, og jeg vil her vise de mest sentrale arbeidene om inkluderende arbeidsliv. I boken *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier* samler Torild Hammer og Einar Øverbye en rekke forfattere som beskriver ulike sider ved arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. Fokuset i boken er på den praktiske gjennomføringen, i forhold til enkeltgrupper i samfunnet og de medisinske forståelsene som ligger til grunn i IA-arbeidet. I forhold til mitt prosjekt har Hammer og Øverbyes analyse av fire ulike strategier i IA-arbeidet vært med på å påvirke min innfallsvinkel til temaet. De fire strategiene de viser til er: endringer i velferdsordningens utforming, omorganisering av velferdsforvaltningen, samarbeidet med partene i arbeidslivet og

arbeidsmiljølovgivningen.² Prosjektet mitt skiller seg fra Hammer og Øverbyes prosjekt ettersom deres prosjekt er orientert rundt den praktiske gjennomføringen av IA-arbeidet, mens jeg skal ta for meg verdiene i samarbeidet og forståelsene arbeidsbegrepet som kommer til uttrykk.

Kåre Hagen analyserer intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ut i fra statsvitenskapelige avtaleteorier i rapporten "Avtalen om et inkluderende arbeidsliv. En ny metode for sosialpolitisk endring?" Han ser på hvordan staten som en sterk part i en avtale med flere svakere parter forholder seg til intensjonsavtalen og hvordan de ulike partene står i forhold til hverandre. Ut i fra avtaleteorier ser han på hva som førte til at partene inngikk denne avtalen. Begrunnelsen for å anse staten som den sterke part i avtalen er at den kan bryte avtalen når som helst og endre spillereglene i arbeidslivet som de andre partene må forholde seg til gjennom lovgivningsmyndigheten. Hagen ser videre på hvordan partene i arbeidslivet samler seg for å legge press på staten, og hvordan det påvirker maktforholdet i avtalen. I forhold til meningsinnholdet i 'inkluderende arbeidsliv' kommenterer Hagen at det ikke gis noen klar definisjon hva målet med avtalen, det inkluderende arbeidsliv, innebærer.³ Hagen er innom enkelte av temaene i prosjektet mitt, men går frem ut i fra en annen teoretisk plattform og anvender funnene sine for å belyse andre sider av IA-arbeidet enn det som er målet med prosjektet mitt.

Ebba Wergeland er en utdannet lege og forsker som har spesialisert seg innenfor arbeidsmedisin, og har vært en sterk motstander mot arbeidslinjen og inkluderende arbeidsliv. Hun mener at det var bred politisk enighet om at trygdesystemet skulle dempe økningen i arbeidsledigheten som kom etter at mange industriarbeidsplasser forsvant i perioden mellom 1970 og 2000. Dette begynte å endre seg i løpet av 1980-tallet, og i følge Wergeland representerer arbeidslinjen et klart brudd med 1970-tallets enighet.⁴ Wergeland argumenterer for at gjennom arbeidslinjen ble trygdemottakerne mistenkeliggjort og skammen ved å være trygdemottaker ble forsterket.⁵ Arbeidslinjen er

² Hammer og Øverbye (2006) s. 13

³ Hagen (2005) s. 12

⁴ Wergeland (2006) s. 23-24

⁵ Wergeland (2008) s. 2

i følge Wergeland et uttrykk for statlig paternalisme og representerer et syn på trygdemottakere som ”... late og arbeidssky, men [at de] lar seg styre med penger.”⁶ Denne forståelsen blir, i følge Wergeland, videreført i samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv av både partene i arbeidslivet og staten. Wergeland er inne på et sentralt tema i oppgaven min, nemlig forståelsen av arbeidsbegrepet som kommer til uttrykk i norsk arbeidslivspolitik. Gjennom sin kritikk legger Wergeland vekt på ett moment i arbeidslinjen og inkluderende arbeidsliv. Jeg vil gjennom mitt prosjekt finne de ulike momentene som utgjør begrepet ’inkluderende arbeidsliv’, og ikke fremheve ett enkelt moment eller én forståelse som styrer meningsinnholdet i begrepet.

Oppgavens mål er å belyse konstruksjonen ’inkluderende arbeidsliv’ og se på idealet i forhold til de konkrete tiltakene, for å kunne finne frem til hva som ligger i begrepet. Kildegrunlaget gjør det mulig å følge den offentlige konstruksjonen av begrepet gjennom den offentlige drøftingen og begrunnelsen for de ulike vedtakene. Den tidligere forskningslitteraturen fungerer som et nyttig utgangspunkt for analysen min, og har vært til hjelp med å få oversikt over prosessen frem mot et såkalt inkluderende arbeidsliv.

1.3 Metodisk og teoretisk tilnærming

Jeg vil her presentere og drøfte min metodiske og teoretiske tilnærming til problemstillingen min. I analysen av inkluderende arbeidsliv vil jeg anvende deler av Berger og Luckmanns teori om institusjonalisering. Jeg vil argumentere for at det går an å anvende denne teorien i studiet av et begreps normative innvirkning på arbeidslivspolitikken og tiltakene. I tillegg vil jeg drøfte denne teorien opp mot den dekonstruksjonistiske kritikk av tradisjonell historieforskning, for å belyse tilnærmingen til språket som er et sentralt moment i analysen av ’inkluderende arbeidsliv’.

Innenfor sosiologien har ’arbeid’ vært ansett som en nøkkelkategori i studiet av samfunnet, men det er en pågående debatt om arbeidslivet har endret seg slik at forskningen må se på arbeidsbegrepet på en ny måte. Sentralt i denne debatten står

⁶ Wergeland (2008) s. 1

begrepet 'det nye arbeidslivet', og dette vil jeg også se nærmere på når jeg behandler arbeidsbegrepet. Samfunnsviterne jeg anvender i denne oppgaven ser på hvordan arbeidsbegrepet har endret meningsinnhold i fra antikken og igjennom de ulike historiske periodene, og anvender dette som et av grunnlagene for å drøfte en moderne forståelse av arbeidsbegrepet. Jeg vil derfor kort vise til sentrale element som samfunnsviterne trekker frem for å illustrere grunnlaget for deres debatt rundt arbeidsbegrepet samt vise hvordan arbeidsbegrepet er svært dynamisk og har gjennomgått store endringer.

1.3.1 Den samfunnsskapte virkelighet

Jeg vil ta utgangspunkt i sosiologene Peter L. Berger og Thomas Luckmann sin teori om samfunnet som objektiv virkelighet fra boken *Den samfunnsskapte virkelighet* fra 1966. Denne teorien belyser sentrale mekanismer i menneskets konstruksjon av sine omgivelser. Berger og Luckman legger vekt på dannelsen av institusjoner og deres betydning for samfunnets utvikling. Deres teori har som mål å forklare hvordan samfunnets normsystem og roller dannes av menneskene, og hvordan de i neste ledd får en kraft utenfor de som skapte det. Berger og Luckmann legger til grunn at følgende tre ledd tilsvarer tre karakteristikk av den sosiale verden: "Samfunnet er et menneskelig produkt. Samfunnet er en objektiv virkelighet. Mennesket er et sosialt produkt."⁷

Begrepet institusjon anvendes i en videre betydning av Berger og Luckman enn den vanlige betydningen. Institusjon anvendes innenfor sosiologien i en videre betydning enn fysiske institusjoner som for eksempel sykehus og Stortinget. Det anvendes også i forhold til roller og deres normative kraft over menneskers atferd. I følge Berger og Luckmanns teori skjer institusjonalisering "... når forskjellige aktører gjensidig deler vanemessige handlinger inn i typer."⁸ Individenes handlinger blir eksternalisert ved at handlingsmønsteret deres blir underlagt sosial kontroll gjennom en felles forståelse av hvordan handlingene skal gjennomføres. Dette kommer til uttrykk ved at institusjoner bringer med seg historisitet og kontroll. "... institusjonene blir nå opplevd som om de er i

⁷ Berger og Luckmann (1966) s. 76

⁸ Berger og Luckmann (1966) s. 70

besittelse av sin egen virkelighet, en virkelighet som står for individet som en ytre og uomtvistelig kjensgjerning.”⁹ Institusjonen oppleves som en kraft i seg selv utenfor individet, og får ytterligere kraft av å fremstå som en objektiv sannhet. Berger og Luckmann argumenterer for at menneskelig aktivitet blir underlagt sosial kontroll ved at aktiviteten blir institusjonalisert: ”Ved sin blotte eksistens kontrollerer også institusjonene menneskelig atferd ved å sette opp på forhånd definerte atferdsmønstre som kanaliserer atferden i en retning, selv om det er teoretisk mulig å gå i mange andre retninger.”¹⁰ Dermed vil institusjonen som individene selv formet til slutt ha en formende kraft overfor menneskelig atferd.

I oppgaven min vil begrepet 'inkluderende arbeidsliv' være institusjonen jeg vil studere. Det er aktørene i arbeidslivet som former hvordan arbeidsbegrepet skal oppfattes i hverdagen og hvilken mening det skal tilskrives. Ut i fra Berger og Luckman sin teori er maktgrunnet for beslutningene til styresmaktene og representantene fra arbeidslivet at deres roller er institusjonalisert i samfunnet og har fått en klar normativ kraft over hvordan samfunnet organiseres. I forhold til arbeidsbegrepet innebærer det hvem som skal arbeide, hvordan arbeidet skal utføres og organiseres, om arbeid oppfattes som positivt eller negativt for den arbeidende til hvordan verdiene fra arbeidet skal fordeles. Arbeidsbegrepet er dermed blitt en institusjon i samfunnet, en objektiv sannhet som oppfattes som utenfor individets kontroll. Samfunnet blir formet av hvordan arbeidet organiseres, og arbeidsbegrepet former hvordan arbeid oppfattes av individene i samfunnet.

Berger og Luckmann legger vekt på at man må kjenne til omgivelsene institusjonen ble til under for å forstå institusjonen: ”Institusjoner har alltid en historie som de er produkter av. Det er umulig å forstå en institusjon ordentlig uten å ha en forståelse for den historiske prosessen den ble skapt under.”¹¹ Dette innebærer at et begrep ikke kan forstås uten at det er satt inn en historisk kontekst. Begrep formes trolig som en reaksjon på

⁹ Berger og Luckmann (1966) s. 74

¹⁰ Berger og Luckmann (1966) s. 70

¹¹ Berger og Luckmann (1966)s. 70

tidligere hendelser, i form av brudd eller kontinuitet, og må derfor analyseres ut i fra hvilke momenter som har vært bakenforliggende. Berger og Luckmann viser imidlertid en noe enkel forståelse av historie som fag ved å argumentere ut i fra oppfatningen om at meningsinnholdet i språket nærmest uproblematisk kan overføres over tid: ”Jeg kan snakke om utallige ting som ikke er til stede i det hele tatt i ansikt-til-ansikt-situasjonen, inkludert ting jeg aldri har og aldri vil oppleve direkte. På denne måten kan språket bli et objektivt oppbevaringssted for enorme ansamlinger av betydninger og erfaringer, som kan bevares over tid og overføres til etterfølgende generasjoner.”¹² Denne forståelsen av problemene ved å sette seg inn i meningsinnhold i tidligere samfunn berører et omdiskutert område innenfor historiefaget om hva en historiker kan få kunnskap om.

1.3.2 Dekonstruksjon og historie

Berger og Luckmann arbeider ut i fra den oppfatning at språket kan være meningsbærende over tid, og at den originale meningen vil være tilgjengelig for etterfølgende generasjoner. De legger videre til grunn at for å forstå institusjonen helt må man kjenne til situasjonen den ble til under, altså en hermeneutisk forståelse av sammenhengen mellom del og helhet. Hermeneutikken har tradisjonelt sett stått sterkt i historieforskningen, og kilder er i følge Ottar Dahl: ”... en *rest* av en fortidig situasjon, dvs. som *del* av den *helhet* vi søker å beskrive og forklare.”¹³ Videre argumenterer Dahl for at en kilde kan fortelle forskeren om fortiden, og at det vi vet om dens samtid kan være med å belyse kildens innhold. Dahl er her inne på to sentral temaer innenfor hermeneutikken, at meningsfulle fenomener må fortolkes for å kunne forstås og forholdet mellom tekst og dens kontekst. I forhold til det første temaet er *dobbel hermeneutikk*¹⁴ relevant for tekstbaserte studier av meningsfulle historiske fenomen. Med dobbel hermeneutikk menes at de fleste tekster allerede inneholder en fortolkning av fenomenet utført av aktøren som produserte kilden. Dermed må forskeren fortolke aktørens tolkning og forholde seg til hva den så vel som selve teksten kan fortelle om samtiden. Problemet med mening innenfor forskningen stikker, i følge Gilje og Grimen dypt, og det er et

¹² Berger og Luckmann (1966) s. 55

¹³ Dahl (1973) s. 34

¹⁴ Gilje og Grimen (1995) s. 144

problem som ikke kan unngås.¹⁵ De argumenterer for at forskeren må ta en bevisst avgjørelse om hvordan han/hun vil forholde seg til at forskerens egne verdier og fordommer vil påvirke forskningsarbeidet til en viss grad. Det andre temaet er det som omtales som *den hermeneutiske sirkel* som omhandler samspillet mellom tolkningen av det meningsfulle fenomenet og konteksten, og Gilje og Grimen skriver at "... all fortolkning består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke, og den kontekst den fortolkes i, eller mellom det vi skal fortolke og vår egen forforståelse."¹⁶ Ut i fra denne forståelsen vil det altså være vanskelig om ikke umulig å forstå en tekst uten å ta inn kunnskap om omgivelsene den ble til under og kanskje det man kjenner til om forfatteren av teksten.

Litteraturteoretikeren Jacques Derrida avviste hermeneutikken og dette synet på muligheten til å tilegne seg kunnskap i analysen av tekster. Han presenterte dekonstruksjonen som et alternativ til hermeneutikken.¹⁷ Derrida la til grunn at forståelsen av en tekst skjer gjennom lesingen av den, og at den ikke kan ha en mening som går ut over det som faktisk står i teksten. For å analysere og forstå en tekst må leseren ta inn nye meningsinnhold som ikke er tilstede i teksten. Dette kommer av at det ikke er noe selvidentisk i teksten. Dersom en leser kun skal analysere teksten ut i fra tekstens innhold vil analysen begrenses til gjentakelse.¹⁸ Dermed skapes meningsinnholdet til en tekst av leseren selv, ved at han tar inn begreper og forståelser som kommer utenfra teksten, og lesningen er dermed styrt av leserens historiske og kulturelt spesifikke begrep. Dekonstruksjonen i sin strengeste forstand vil dermed avvise muligheten menneskene har til å overføre meningsinnhold over tid. Leseren preger tekstens meningsinnhold i en så stor grad at han/hun kun vil finne seg selv og sine egne verdier i teksten. Dette fører igjen til at premissene for historiefaget fjernes. Historikeren er i følge denne retningen ikke i stand til å forstå kilden i seg selv eller dens samtid, og vil dermed ikke kunne ha innsikt i fortidens samfunn.

¹⁵ Gilje og Grimen (1995) s. 145

¹⁶ Gilje og Grimen (1995) s. 153

¹⁷ Kaldal (2005) s. 44

¹⁸ Kaldal (2005) s. 44-45

Ingar Kaldal mener imidlertid at Derridas dekonstruksjon ikke er "... ein metode for å oppnå meir sanne tolkingar, men heller ein strategi for å gjera tolkingane evig aktive og kritiske."¹⁹ Denne forståelsen av dekonstruksjon åpner for at den kan anvendes som et kildekritisk verktøy ved å bevisstgjøre historikere når man leser og skriver forskningslitteratur. Alle er et produkt av sine omgivelser, og dette gjelder både dagens forskere og aktørene i historien som har produsert kildene historikere anvender i sin forskning. Jeg vil hevde at det ikke nødvendigvis er en motsetning mellom tradisjonell kildekritisk hermeneutikk og dekonstruksjon, ettersom begge retningene er styrt av forskerens valg, referanseramme og lesning av kilder. Dekonstruksjonen er et nyttig verktøy, men endrer ikke historiefagets karakter som helhet. Bevisstgjøringen om at all menneskelig formidling av meninger er påvirket av både forfatterens og leserens kultur, kunnskaper, holdninger og så videre er viktige element i en kritisk lesning av kilder og faglitteratur. Det er imidlertid viktig å påpeke at dette ikke gjør det umulig for et menneske å kommunisere sine meninger til andre mennesker, og jeg er også av den oppfatning at gjennom grundig kildearbeid kan man komme nærmere å danne et bilde av historiske hendelser. Det bildet vil alltid være en konstruksjon, men historikeren står ikke fritt til å forme det. Henvisninger til kilder, litteratur og grundige begrunnelser for konklusjoner som sluttet ut i fra dette materialet gjør det mulig for andre å følge en tankerekke og i neste omgang bekrefte eller utfordre konklusjonene. Det dekonstruksjonen kan tilføre hermeneutikken er fokuset på språket og spesielt begrepenes betydning i lesningen og analysen av tekster.

I følge Kaldal mener den polske kultursosiologen Zygmunt Bauman at "... det som pregar postmoderne forskning og debatt, er at energien ikkje er retta mot å erstatte sanningane, dei estetiske målestokkane eller livsideala med nye sanningar, målestokkar eller ideal, men mot å gjere dei til emne for dekonstruksjon."²⁰ Dette kan overføres til studiet av dannelsen av begreps eller institusjoners meningsinnhold. Et ord eller begrep kan skifte meningsinnhold i løpet av forskjellige perioder i historien, og problemet blir da hvordan historikeren skal gå frem for å finne tidligere meningsinnhold. Jeg vil i oppgaven min dekonstruere begrepet 'inkluderende arbeidsliv'. I dekonstruksjonens mest radikale

¹⁹ Kaldal (2005) s. 44

²⁰ Kaldal (2005) s. 49

utforming vil det innebære en uendelig nedbryting av begrepet, for selv de moment som bygger opp et begrep er igjen formet av en rekke ulike moment. Dette problemet kan løses gjennom klare problemstillinger og avgrensninger av det historiske studiet, for dersom dekonstruksjonen skal kunne bidra noe til historiefaget må forskeren på et tidspunkt begynne å konstruere. Dekonstruksjonen kan dermed bidra til at historikerne alltid er bevisst språkets rolle i historikerne eller de historiske aktørenes fortellinger, og evig kritiske til ulike meningsinnhold.

Med utgangspunkt i Berger og Luckmans teori om institusjonalisering vil jeg analysere meningsinnholdet og arbeidsbegrepet i 'inkluderende arbeidsliv'. Jeg vil kun anvende skriftlige kilder i dette arbeidet, og ved å anvende dekonstruksjonen som et verktøy vil jeg bryte ned momentene som utgjør begrepet 'inkluderende arbeidsliv' for å vise hvordan det ble konstruert og hvordan det ble en normgivende institusjon.

1.3.3 Arbeidsbegrepets historie

Forståelsen av arbeidets betydning for individets utvikling og dets rolle i samfunnet har gjennomgått radikale endringer i løpet av historien. I det antikke Hellas ble arbeidets nødvendighet anerkjent, men det ble samtidig oppfattet som en forbannelse.²¹ Filosofene Platon og Aristoteles uttrykte en liknende oppfatning av arbeid i sine tanker om arbeidsfordelingen i et samfunn, hvor flertallet bestående av slaver og ufrie menn skulle gjøre det slitsomme kroppsarbeid, slik at eliten kunne bedrive " "... pure exercise of the mind – art, philosophy, politics."²² Denne arbeidsfordelingen er også å finne i middelalderens arbeidsfordeling, hvor det nødvendige kroppsarbeidet ble utført av leilendinger og andre på det nedre sosiale sjiktet på vegne av de adelige og geistlige. Selv om samfunnets lagdeling opprettholdt forestillingen om at det edle liv var det uten arbeid, skjedde det også enkelte endringer i forståelsen av arbeid i denne perioden. Innenfor den kristne tro begynte man å legge vekt på arbeidets sosiale betydning. Arbeid fikk ikke verdi i seg selv, men som et middel til å leve et godt kristent liv ved at arbeid skulle

²¹ Tilgher (1977) s. 4

²² Tilgher (1977) s. 5

hindre utviklingen av "... lediggang, hypokondri og religiøs mystisisme."²³ Nanna Kildal hevder at det skjedde en oppvurdering av arbeidet uttrykt gjennom munkereglene *arbeid etter bønnen og be og arbeid*.²⁴ Arbeid ble gjennom denne endringen et middel til å gjøre seg verdig overfor Gud.²⁵ Sosiologen Lars Ove Seljestad argumenterer for at det skjedde en endring i oppfatningen av arbeid i renessansen da arbeid gikk: "fra å vera noko mindreverdige og slitsamt, blir arbeidet no oppheva til eit livskall slik vi finn det i kalvinismen og lutheranismen."²⁶ At arbeid har en sentral rolle i verdiskapingen i samfunnet er i dag en lite kontroversiell påstand, men denne oppfatningen har ikke alltid vært gjeldende. I merkantilismen oppfattet man det slik at verden inneholdt en gitt mengde verdier, og hvis noen økte sin andel måtte det skje på bekostning av andre. Sosialfilosofen John Locke brøt med den samtidige oppfatningen av verdiskaping da han i sin teori la arbeidet til grunn for den private eiendomsretten. Han plasserte mennesket i den sentrale rollen i jordbruket, og argumenterte for at det var det menneskelige arbeidet som gav jorden verdi.²⁷

Under den industrielle revolusjon ble lønnsarbeid den dominerende arbeidsformen i samfunnet. Dette førte til at de sosiale rammene rundt arbeidet ble endret, og med det også forståelsen av arbeidets plass i samfunnet. Innenfor sosiologien er arbeid ansett som et nøkkelbegrep i studiet av industrialiserte samfunn. Nøkkelbegrep betyr at en gjennom en analyse av arbeidets betydning i samfunnet kan man belyse hele samfunnet fra lagdeling, verdifordeling, sosiale grupperinger til individets sosiale utvikling og selvrealisering for å nevne noen moment. Både Adam Smith og Karl Marx innførte sentrale aspekt av den nye oppfatningen av arbeid i denne perioden. Smith tilla arbeid en avgjørende rolle i verdiskapingen i produksjonen av en vare ved å si at det var det menneskelige arbeid som gav en vare verdi ut over enkeltdelen den bestod av.²⁸ Marx la også arbeidet til grunn for verdiskapingen i samfunnet, men utvidet samtidig arbeidets rolle ved å gi en den sentral plass i menneskets sosiale dannelse, og argumenterte for at

²³ Kildal (2005) s. 13

²⁴ *Labora ex oratione et ora et labora*

²⁵ Kildal (2005) s. 14

²⁶ Seljestad (1997) s. 106

²⁷ Seljestad (1997) s. 106

²⁸ Skirbekk og Gilje (2000) s. 332

individet formet og realiserte seg selv gjennom arbeidet. Seljestad beskriver Marx sitt syn på forholdet mellom mennesket og arbeid: ”Med å produsera gjenstandar, omforma naturen, objektiverer mennesket seg sjølv og blir objekt for seg sjølv.”²⁹ Sentralt hos Marx står også ideen om at gjennom industrialiseringen blir mennesket fremmedgjort fra arbeidet sitt. Dette skjer ved at kapitalmakten styrer forholdet mellom individet og arbeidet, og at det skjer under omgivelser som i økende grad formet er av mennesker.³⁰

Sosiologien Claus Offe viser til ”... the establishment and rapid quantitative growth of labour in its pure form...” som en av de grunnleggende faktorene i endringen av arbeidets meningsinnhold.³¹ Med arbeid i sin rene form mener Offe at arbeidet ble skilt ut av hjemmet og andre sosiale aktiviteter og sfærer. Arbeid fikk nå en klar betydning i seg selv. Den uproductive adelen ble byttet ut med kapital- og fabrikkereiere, og med denne overgangen fulgte et nytt arbeidsbegrep som skilte seg fra de tidligere perioders. Årsaken til denne endringen er, i følge sosiologien Ulrich Beck, at lønnsarbeid kunne fungere som et instrument mot fattigdom og å integrere folket in i den sosiale orden.³² I forhold til arbeidets disiplinerende effekt viser Beck til oppfatningen om at arbeid kan hjelpe folk ut av fattigdom, rusmisbruk, kriminalitet og så videre samtidig som arbeidsdagen fungerer strukturerende på individet gjennom dens krav til disiplin, verdier og konsepter om personlig ansvarlighet og samarbeid.³³ Beck mener at denne oppfatningen fortsatt er gjeldende, og at arbeid lenge har vært ”... the only relevant source and only valid measure for the evaluation of human beings and their activities.”³⁴ Dette er noen eksempler på hvilken rolle arbeid har i oppfatningen og analysen av vestlige industrialiserte samfunn. Gjennom arbeid blir samfunnets og individene strukturert og underlagt sosial orden. Denne oppfatningen skiller seg klart fra tidligere perioders oppfatning av arbeid. Både Beck og Offe argumenterer videre for at arbeid har mistet sin rolle som en nøkkelkategori som følge av at lønnsarbeid er blitt en mangelvare. Dette fører til at individer orienterer livet sitt rundt andre faktorer ettersom de ikke kommer inn i arbeidslivet.

²⁹ Seljestad (1997) s. 106-107

³⁰ Skirbrekk og Gilje (2000) s. 428

³¹ Offe (1985) s. 130

³² Beck (2000) s. 12

³³ Beck (2000) s. 12

³⁴ Beck (2000) s. 10

Jeg har tidligere sett på hvilken rolle arbeid har i historikeres synteser om Norge mellom 1945 og 1970-tallet.³⁵ Jeg fant at hos de tre historikerne jeg studerte, Edvard Bull d.y., Tore Grønlie og Berge Furre spilte arbeid en sentral rolle i alle de tre syntesene, men på ulike måter.

I *Norge i den rike verden. 1945-1975* fremstiller Edvard Bull d.y. utviklingen i Norge i denne perioden som en tragedie, hvor det tradisjonelle arbeidsformene i primærnæringene blir underlagt kapitalismens premisser. Et eksempel på dette er beskrivelsen av utviklingen innenfor skogsarbeidet: ”de som ble igjen, oppholdt seg ikke lenger i den skogsstillhet som dikterne har skildret, den som bare ble brutt av lyden av øksehogg. De styrte maskiner, med hørselsvern for ørene; muskler og rygger fikk mindre påkjenninger.”³⁶ Overgangen fra tradisjonelle til kapitalistiske rammer for fiskerinæring beskriver Bull som en kamp ”... om en grunnleggende menneskelig frihet: friheten til å disponere over sin egen tid og sitt eget arbeid.”³⁷ Bull drøfter også endringene i forståelsen av verdi i samfunnet i perioden, og argumenterer for at det skjedde en overgang fra nytteverdi til bytteverdi, og eksemplifiserer dette ved: ”en fisker som slutter og fiske og isteden tar arbeid på et trykkeri og produserer kriminalmagasiner og tannpastareklamer, *øker* sitt bidrag til nasjonalproduktet fordi trykkeriprodukter er dyrere enn fisken i forhold til arbeidsinnsats.”³⁸ På bakgrunn av dette fant jeg at Bull i stor grad anvendte Marx’ arbeidsbegrep. Han presenterer en svært idyllisk fremstilling av de tradisjonelle yrkene innenfor primærnæringene, og hvordan arbeidstakerne gradvis blir fremmedgjort fra arbeidet ved at det blir underlagt det kapitalistiske system.

Tore Grønlie i ”Tiden etter 1945” og Berge Furre i *Vårt hundreår* presenterer en annen forståelse av arbeidets rolle i norsk historie i denne perioden. Syntesen til Grønlie skiller seg klart fra syntesen til Bull, blant annet ved en positiv fremstilling av mekaniseringen

³⁵ I den forberedende semesteroppgaven Høst 2006 ”Nøkkelteori og arbeid sin betydning for historiske analyser av norsk historie 1945-1970-tallet”

³⁶ Bull (1979) s. 208

³⁷ Bull (1979) s. 220

³⁸ Bull (1979) s. 155

av primærnæringene. Gjennom effektiviseringen av primærnæringene ble arbeidskraft frigjort slik at den kunne overføres til industrien hvor verdiskapingen var større samtidig som primærnæringene ble mer effektive. Dette muliggjorde velferdsøkningen i perioden: ”Sterk produksjonsvekst var eneste mulige vei til alminnelig velstand og sosial trygghet.”³⁹ Furre sin analyse bærer mange likhetstrekk med Grønlie sin syntese, men han legger enda større vekt på teknologien som grunnlaget for verdiskapingen. I forhold til mekaniseringen av primærnæringene viser Furre til en forbedring i levestandarden hos de som ble igjen, men problemet var at industrialisering førte til en ’bygdekrise’⁴⁰ som førte til at ”det tradisjonelle bygdenæringane vart så tappa for arbeidskraft at lokale samfunnsfunksjonar gradvis mista eksistensgrunnlaget mange stader.”⁴¹ Mens Bull legger vekt på å fremstille enkeltindividenes skjebner i denne perioden, står hvordan samfunnet som helhet tjente på utviklingen sterkere hos Grønlie og Furre. Det er svært ulike forståelser av arbeid som kommer til uttrykk i disse syntesene, og hvordan de tolker arbeidets rolle påvirker hvordan de tolker samfunnsutviklingen. Syntesene deres presenterer dermed forskjellige bilder av Norge i perioden etter andre verdenskrig. Bull presenterer et samfunn i oppløsning hvor de sosiale rammene for enkeltindividene blir tvunget inn under kapitalistisk styre, men Grønlie og Furre presenterer et Norge med vekst og velstand.

Mange teoretikere argumenterer for at arbeidet har de siste tiårene gjennomgått en ny endringsprosess ved at flertallet av arbeidstakere nå er ansatt i tjenestesektoren. Innenfor samfunnsfagene er det en pågående debatt rundt begrepet ’det nye arbeidslivet’.⁴² Det er en betegnelse på arbeidslivet og arbeidsmarkedet etter en antatt overgang fra det industri- og informasjonssamfunnet til det postindustrielle kunnskapssamfunnet.⁴³ Overgangen begrunnes med at service- og tjenestesektoren ble den dominerende sysselsettingssektoren fremfor industrisektoren, økt internasjonal konkurranse og ny teknologi. Dette har ført til nye måter og ideer om hvordan arbeidet organiseres. Innenfor

³⁹ Grønlie (1991) s. 298

⁴⁰ Furre (1991) s. 297

⁴¹ Furre (1991) s. 301-302

⁴² Torp (2005) s. 129

⁴³ Jensen (2003) s. 13

samfunnsforskningen er det flere som argumenterer for at dette har påvirket individets forhold til arbeid, som blant annet samfunnsgeograf Ragnhild Steen Jensen, behandler i artikkelen ”Fra arbeid som inntektskilde til arbeid som mening – hvilke verdier er viktige i det ”nye” arbeidslivet?” I følge Jensen er det en generell oppfatning om at arbeidstakere tidligere så på arbeid som en inntektskilde som et middel for å kunne nå mål utenfor arbeidet i fritiden. Individets forhold til arbeid i det postindustrielle samfunnet har endret seg til at arbeidstakerne oppfatter arbeidet som et mål i seg selv, og at arbeidet er blitt en måte å realisere seg selv og at det stilles krav til at arbeidet i seg selv skal ha mening og egenverdi.⁴⁴ Det skal være et middel til selvrealisering og sosial prestisje.

I boken *Corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism* tar den amerikanske sosiologen Richard Sennett for seg hvordan arbeidet i det nye arbeidslivet påvirker arbeidstakerne. Sennett tar utgangspunkt i at arbeidet har en sentral rolle i individets sosialisering og selvdannelse, og han skriver ut i fra de deler av det amerikanske arbeidslivet hvor fleksibilitet er blitt en sentral del av hvordan arbeidet organiseres. Ut i fra dette ser han på hvordan denne formen for organisering av arbeidet slår ut i forhold til individets sosialisering. Ved økt bruk av *outsourcing*, midlertidig ansette og grupper knyttet sammen i løse nettverk har forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver blitt svekket gjennom redusert forutsigbarhet og mangel på langsiktig planlegging. Slik blir arbeidsplassen som varig sosial arena utfordret, og i ytterste konsekvens fjernet. Denne organiseringen av arbeidet fører til at høyt utdannede arbeidstakere hyppig bytter jobb og ikke bygger opp en langsiktig karriere i hos en arbeidsgiver. Sennett hevder dette påvirker hvordan mennesker fungerer utenfor arbeidslivet. Den stadige jobbyttingen fører til at arbeidstakerne må flytte for å finne ny jobb, og dermed blir de ikke en del av et sosialt fellesskap innenfor eller utenfor arbeidet.⁴⁵

Sennett knytter utviklingen i arbeidslivet direkte til individets sosiale utvikling, og verdiene i arbeidslivet sprer seg til områder utenfor og drar de i samme retning. På denne

⁴⁴ Jensen (2003) s. 15 og 14

⁴⁵ Sennett (2001) s. 26

måten opprettholder Sennett arbeid som en nøkkelkategori i studiet av samfunnet, men utviklingen vekk fra de tradisjonelle rammene rundt arbeidslivet fører til at denne koblingen slår negativt ut for individet. Fra å være det som strukturerer og disiplinerer mennesket inn i den sosiale orden, er det blitt en korrupperende kraft i menneskets hverdag.

Arbeidsbegrepets utvikling gjennom historien og de ulike forståelsene av arbeid som jeg har presentert er utgangspunktet for dekonstruksjonen av begrepet 'inkluderende arbeidsliv'. Jeg skal anvende de ulike forståelsen for å belyse meningsinnholdet og arbeidsbegrepet som ligger i 'inkluderende arbeidsliv. Innsyn i aktørenes uttalte forståelse av arbeid viser hvordan det preger mekanismene i denne viktige samfunnsmessige institusjonen som inkluderende arbeidsliv har blitt.

1.4 Disposisjon

I **kapittel 2** vil jeg gå ta for meg utviklingen i arbeidslivspolitikken på 1990-tallet ved å se på sentrale utredninger og tiltak fra perioden. Formålet med kapittelet er å vise ulike moment som har vært med på å forme institusjonen inkluderende arbeidsliv. Funnene i dette kapittelet vil legge grunnlaget for den videre analysen.

Sandmanutvalgets innstilling fra 2000 blir av partene brukt som utgangspunkt og grunnlaget for IA-samarbeidet, og jeg vil i **kapittel 3** analysere innstillingens innhold og se hva den kan fortelle om utviklingen i forhold til momentene jeg har funnet i kapittel 2.

I **kapittel 4** tar jeg for meg intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv fra 2001. Jeg ser på hvordan begrepet 'inkluderende arbeidsliv' tar form og hvilke tiltak som blir vedtatt i løpet av den første avtaleperioden, og hvor vidt det skjer endringer i løpet av den første avtaleperioden.

I **kapittel 5** ser jeg på den nye intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv fra 2006 og frem til sentrale moment fra IA-samarbeidet ble tatt inn i den nye arbeidsmiljøloven i 2007. Jeg ser på hvordan begrepet og tiltakene i inkluderende arbeidsliv videreføres i en ny avtaleperiode.

Kapittel 6 inneholder en oppsummering og en samlet analyse av funnene i de tidligere kapitlene.

Kapittel 2 Arbeid i norsk politikk på 1990-tallet

På begynnelsen av 1990-tallet var arbeidsledigheten høy i Norge, og sykefraværet var på vei opp. I arbeidslivspolitikken ble fokuset rettet mot å snu denne utviklingen, og jeg vil gå inn på sentrale løsningsforslag og tiltak i perioden. Inkluderende arbeidsliv bygger i stor grad videre på disse tiltakene og løsningsforslagene. Jeg vil analysere verdiene og forståelsen av arbeid som kommer til uttrykk i de ulike offentlige dokumentene fra perioden. Målet med analysen er å identifisere sentrale moment innenfor arbeidslivspolitikken i perioden. Disse momentene vil være med å belyse utviklingen av institusjonen inkluderende arbeidsliv som begrep og tiltakspakke.

2.1 Attføringsmeldingen og arbeidslinjen

10. april 1992 presenterte regjeringen Brundtland III stortingsmeldingen ”Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. (Attføringsmeldingen)”. I Attføringsmeldingen drøftet regjeringen balansen mellom arbeid og trygd, hvor målet var at flest mulig var i arbeid og forsørget seg selv samtidig som funksjonshemmede fikk de stønadene de trengte fra det offentlige. Meldingen kom som en reaksjon på en økende tendens mot utstøting og utestengning i det norske arbeidslivet, og regjeringen ønsket ”... å forbedre attførings- og andre stønadsordninger for personer i yrkesaktiv alder slik at det fornuftigste valg for alle parter blir *arbeidslinja* framfor *trygdelinja*.”⁴⁶ Statsviter Jon Anders Drøpping har beskrevet arbeidslinjen i nordisk velferdspolitikkk slik:

”According to [the work approach], there should be a direct link between the social security system and labor market service, in the sense that it is an official task of the income maintenance scheme to maximize labor market participation. No person should be granted long-term public income support until all possibility of making the person self-sufficient through employment had been exhausted.”⁴⁷

⁴⁶ Attføringsmeldingen (1992) s. 3

⁴⁷ Sitert i Nordic social politics in the late twentieth century av Anders Nordlund

Regjeringen selv beskrev målene med arbeidslinjen som en "... innsats på en rekke områder for å motvirke yrkesmessig passivisering av befolkningen i yrkesaktiv alder."⁴⁸. Den eksisterende trygdeordningen førte, i følge regjeringen, imidlertid til at trygdemottakerne ble passiviserte.⁴⁹

Regjeringen foreslo en rekke endringer av trygdesystemet og de ville at attføringstiltak skulle stå mye mer sentralt i arbeidet med yrkeshemmede ettersom attføringstiltak ville "... i seg selv virke stimulerende på den enkeltes arbeidsevne og muligheter for selvstendig livsførsel."⁵⁰ Fokuset i trygdeordningen skulle i større grad være rettet inn mot aktivisering av sykemeldte. Regjeringen ønsket en utvidet bruk av gradert sykepenger/delvis sykemelding slik at arbeidstakere tidligere kunne komme tilbake i arbeid og at elementer av dette burde legges inn i saksbehandlingsrutinene slik at fokuset hos arbeidstaker, arbeidsgiver og lege var rettet mot aktivisering. Regjeringen viste til at "de viktigste ressursene for å hindre utstøting, gjennom mulighetene for forebygging og tidlig intervensjon, ligger i arbeidslivet."⁵¹ Arbeidsplassen og arbeidslivets parter ble vektlagt av regjeringen i arbeidet med å få ned sykefraværet. Legenes rolle i sykemeldingsprosessen ble videre problematisert, og regjeringen viste til at legens oppgave å kontrollere om pasienten oppfylte kravene til folketrygdens ytelser kunne komme i konflikt med legens totalansvar for pasienten. Langtidsfravær og sykerollen kunne, i følge regjeringen, bidra til å forsterke problemene som førte til sykemeldingen i utgangspunktet. Regjeringen så også på ansvarsfordelingen mellom trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten og deres arbeid mot langtidsfraværet. Forslaget til regjeringen gikk ut på at trygdeetaten skulle ha en klarere veiviserfunksjon, mens attføringsapparatet skulle forankres i arbeidsmarkedsetaten.⁵²

I beskrivelsen av bakgrunnen for meldingen viste regjeringen til at "de menneskelige, sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvensene av denne utviklingen [økningen i

⁴⁸ Attføringsmeldingen (1992) s. 124

⁴⁹ Attføringsmeldingen (1992) s. 7

⁵⁰ Attføringsmeldingen (1992) s. 3

⁵¹ Attføringsmeldingen (1992) s. 9

⁵² Attføringsmeldingen (1992) s. 61-62

sykefraværet og uføretrygdene] representerer en stor utfordring.” For det offentlige innebar de økte utgiftene et problem i forhold til å opprettholde velferdsstaten dersom utviklingen gjorde at overføringen fra den arbeidende delen av befolkningen til de passiviserte ble for stor. Ut i fra dette så regjeringen nærmere på hvilke roller utstøtingsmekanismer i arbeidslivet og trygdesystemet hadde for enkeltindividene. Regjeringen anså at deres viktigste oppgaven var å ”... gjenreise den fulle sysselsetting og trygge velferdsordningene.”⁵³ Regjeringen så også nærmere på ulike forklaringer på økningen i sykefravær og i antall uførepensjonister. De viste til en generell oppfatning blant forskere på 1970-tallet at arbeidslivets krav til effektivitet presset de svakeste arbeidstakerne ut, og at dersom forholdene var lagt mer til rette så ville de fleste ha vært i stand til og ønsket å jobbe.⁵⁴ Argumentasjonen mot denne forklaringen var at den presenterte et for ensidig bilde av årsakene, og de så videre på om trygdeordningene var for gunstige i forhold til yrkesaktivitet. I forhold til denne forklaringen viste regjeringen til at det var lite kunnskap om dette tilgjengelig, men at mye tydet på at tildelingskriteriene var blitt mer liberale i løpet av de siste 25 årene, og at en sentral forklaring på dette var at vanlige sosiale problemer ble medikalisert av legene. Disse forklaringene pekte i retningen av at individer som ønsket å jobbe ble presset ut av arbeidslivet av prosesser som var utenfor deres kontroll. Utestegning og utstøting fra arbeidslivet kunne ha en negativ sosial og helsemessig effekt for individet gjennom tapt kontakt med arbeidslivet og at eventuelle sosiale årsaker til fraværet kunne bli forsterket av langtidsfravær. Regjeringen viste denne forståelsen av arbeid spesielt tydelig i innledning til meldingen hvor de skrev: ”Det er et mål at alle skal ha rett til arbeid og derved kunne forsørge seg selv og bidra til fellesskater etter sine evner og muligheter... Arbeidet er grunnlaget for den enkeltes velferd. Derfor er målet om arbeid for alle så viktig... Vi må tilrettelegge arbeidslivet slik at flest mulig kan delta.”⁵⁵

Tidlig intervensjon, legens rolle ved sykemelding, arbeidsgivers ansvar, arbeidsplassen som sentral arena for innsatsen er sentrale moment som ble fremhevet i

⁵³ Attføringsmeldingen (1992) s. 124

⁵⁴ Attføringsmeldingen (1992) s. 40

⁵⁵ Attføringsmeldingen (1992) s. 3

Attføringsmeldingen. Regjeringene foreslo i tillegg at Arbeidsmarkedsetaten skulle opprette en Arbeidslivstjeneste, som skulle drive med informasjonsarbeid overfor bedriftene i forhold til bedriftenes muligheter til å arbeide for å redusere sykefraværet. Arbeidslivstjenesten skulle spre informasjon om gode systemer for bedriftsintern attføring og annet "... ivaretagende arbeid overfor egne ansatte".⁵⁶Slik skulle myndighetene bistå sykefraværarbeidet på den enkelte arbeidsplass.

2.2 Sysselsettingsutvalget og solidaritetsalternativet

Samme året som regjeringen presenterte Attføringsmeldingen la Sysselsettingsutvalget frem sin innstilling: "En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene". Det var et bredt sammensatt utvalg som stod bak denne innstilling med profilerte medlemmer fra flere av de politiske partiene på stortinget (H, Frp, SV, Krf og Ap) og representanter fra NHO og LO. Utvalgets oppgave var å analysere årsakene til den høye arbeidsledigheten i Norge i denne perioden og foreslå tiltak som kunne bidra til å øke sysselsettingen.

Utvalgets mandat hadde en klar økonomisk profil: "Utvalget skal ta utgangspunkt i at hovedoppgaven i den økonomiske politikken er å skape grunnlag for økt sysselsetting."⁵⁷ Dette illustrerer hvordan utvalget er preget av en forståelse av arbeid som et sentralt grunnlag for verdiskapingen i samfunnet. Et annet sentralt mandat gikk ut på at utvalget skulle "... gjøre rede for hvilken rolle *inntektspolitikken* kan spille for å bidra til å legge forholdene til rette for økt sysselsetting."⁵⁸ Ut i fra disse mandatene presenterte utvalget analyser av årsakene til den økte arbeidsledigheten og et samlet løsningsforslag for å snu utviklingen.

Sysselsettingsutvalget viste til de negative effektene de internasjonale økonomiske krisen på 1970-tallet hadde hatt på norsk økonomi og sysselsetting, og legger til grunn at de seneste årenes negative utvikling kommer av "... svikt i innenlandsk etterspørsel samtidig som industrien og vårt konkurranseutsatte næringsliv har tapt konkurranseevne og

⁵⁶ Attføringsmeldingen (1992) s. 127

⁵⁷ NOU 1992: 26 s. 65

⁵⁸ NOU 1992: 26 s. 65

markedsandeler i en årrekke.”⁵⁹ Økt kostnadsnivå, lavt produksjonsnivå, økt langtidsledighet, mistilpassing i arbeidsmarkedet og et passiviserende trygdesystem var de sentrale årsakene til den negative utviklingen, i følge utvalget. For å løse disse problemene foreslo Sysselsettingsutvalget en tiltakspakke det kalte *solidaritetsalternativet*. Sentralt i dette løsningsforslaget stod et inntektspolitisk samarbeid hvor målet var å dempe lønnsveksten.⁶⁰ Utvalget skriver selv at en av årsakene til at de kalte dette forslaget for solidaritetsalternativet var fordi det satte ”... større krav til dem som har arbeid om å vise solidaritet med de arbeidsløse.”⁶¹ Utvalget argumenterte for at det de omtalte som en ”samfunnskontrakt” om lavere inntektsnivå ville føre til en styrking av bedriftenes produktivitet og lønnsomhet, som igjen ville føre til økte investeringer. Arbeidskraft ville på denne måten bli en rimeligere innsatsfaktor som igjen ville føre til økt bruk av arbeidskraft i bedriftenes produksjon.⁶² Sysselsettingsutvalget viser til samarbeidstradisjonen i norsk arbeidsliv og la til grunn at dette var et konkurransefortrinn Norge hadde som var avgjørende for å få dette prosjektet til å fungere:

”Norge har tradisjoner for et godt *samarbeid* mellom myndigheter, partene i arbeidslivet og brede grupper i befolkningen. Et system for lønnsdannelse og en videreutvikling av det inntektspolitiske samarbeidet kan føre til lavere lønnsvekst som over en 5-årsperiode kan bidra til ytterligere vesentlige forbedringer av vår kostnadmessige konkurranseevne”.⁶³

Et annet sentralt moment i solidaritetsalternativet var arbeidsmarkedspolitiske tiltak, og hang sammen utvalgets mandat om å ”... vurdere *arbeidsmarkedets virkemåte*, og hvordan vilkårene for sysselsetting kan bedres gjennom endringer i rammevilkårene.”⁶⁴ Utvalget så på arbeidet som en innsatsfaktor i bedriftenes produksjoner, og analyserte hvordan arbeidsmarkedet fungerte i forhold til markedskreftene. De viste til tre faktorer som gjorde at arbeidskraft skilte seg fra andre varer på markedet. Den første forskjellen

⁵⁹ NOU 1992: 26 s. 311

⁶⁰ NOU 1992: 26 s. 316

⁶¹ NOU 1992: 26 s. 11

⁶² NOU 1992: 26 s. 315

⁶³ NOU 1992: 26 s. 317

⁶⁴ NOU 1992: 26 s. 65

var arbeidslivsorganisasjonenes makt og mulighet til å påvirke lønnsnivået. Den andre var at arbeidskraft ikke var homogen, og at blant annet ulike kvalifikasjoner og geografisk plassering var med å påvirke tilbudet og dermed også prisen. Den tredje forskjellen var arbeidstakers kjennskap til andre jobber og arbeidsgivers begrensede mulighet til å vurdere arbeidstakers egenskaper.⁶⁵ Utvalget koblet dette opp mot arbeidsledigheten i Norge, og så på missforhold mellom arbeidskraften og bedriftenes behov. Løsningsforslagene til utvalget gikk i stor grad ut på å øke arbeidskraftens mobilitet gjennom for eksempel gjennom omskolering og subsidier ved flytting og legge til rette for bedriftene og markedets selvregulerende krefter.⁶⁶

I mandatet til Sysselsettingsutvalget ble det også pålagt å se på trykkesystemets rolle i den økonomiske utviklingen og den økende arbeidsledigheten. Utvalget viste til Attføringsmeldingen og at de mente det var viktig å videreføre arbeidslinjen:

”For den enkelte som står i ferd med å falle utenfor, bør samfunnets velferdsordninger være en vei tilbake til fullverdig deltakelse i samfunnslivet, og ikke til et stønadsliv i samfunnets periferi.”⁶⁷

I fullverdig deltakelse la utvalget at utgangspunktet var at alle skulle klare seg gjennom eget arbeid og kunne bidra til fellesskapet gjennom verdiskaping i arbeidslivet. Det viste også til diskusjonen rundt trykdeordningens passiviserende virkning på stønadsmottakere, og at attføringsarbeidets hovedoppgave var å motvirke utstøting av utsatte arbeidstakere og bedre yrkeshemmede arbeidssøkeres muligheter i ordinært arbeidsliv.⁶⁸ I forhold til solidaritetsalternativet kommenterte utvalget at: ”arbeidsledighetsproblemet kan ikke løses ved å fjerne stadig flere fra arbeidsstyrken ved førtidspensjonering og uføretrygd.”⁶⁹

Sysselsettingsutvalget videreførte og sluttet seg til arbeidslinjen fra Attføringsmeldingen, og la vekt på at utgangspunktet var at den enkelte skulle kunne forsørge seg selv gjennom

⁶⁵ NOU 1992: 26 s. 160

⁶⁶ NOU 1992: 26 s. 166

⁶⁷ NOU 1992: 26 s. 221

⁶⁸ NOU 1992: 26 s. 221

⁶⁹ NOU 1992: 26 s. 317

eget arbeid. Det la det vekt på arbeid var grunnlaget for enkeltindividets samfunnsmessige sosialisering. I tillegg til arbeid som grunnlaget for selvforsørging og sosialisering la utvalget vekt på arbeid som grunnlaget for verdiskapingen i samfunnet. Arbeidskraften ble en avgjørende ressurs for bedriftene, og lønnsnivået ble ansett som en sentral årsak til den høye arbeidsledigheten. Ved å redusere lønnsnivået skulle bedriftenes økonomi styrkes, og dette ville føre til økt sysselsetting, i følge utvalget. Utvalget viser en klar økonomisk oppfatning av arbeid og arbeidskraften ved analysere hvordan arbeidskraften fungerer på markedet i forhold til andre varer. Arbeid blir langt på vei fremhevet som en innstatsfaktor i bedriftenes produksjon, hvor bedriftenes økonomiske helse danner grunnlaget for sysselsettingen som igjen styrer verdiskapingen i samfunnet.

2.3 Sykefraværsprosjektet mellom LO og NHO

LO og NHO inngikk januar 1991 et en samarbeidsavtale om et sykefraværsprosjekt som hadde som mål å redusere sykefraværslivået i arbeidslivet i løpet av avtalen som varte frem til 1993. Avtalen ble inngått som en reaksjon på regjeringen Syse sitt forslag fra høsten 1989 om å endre dekningsgraden i sykelønnsordningen fra 100 til 90 og utvide arbeidsgiverperioden fra 2 til 4 uker, for å redusere de offentlige utgiftene som gikk til sykelønn.⁷⁰ Partene i arbeidslivet ble enig om et mål om å redusere sykefraværet med 10 prosent det første året. Målet ble økt til 20 prosent etter det første året, og ble stående ut resten av prosjektet. En forutsetning for dette samarbeidet var at det ikke ble foretatt endringer i sykelønnsordningen i prosjektperioden.⁷¹ Organisasjonene skulle vise at sykefraværsutviklingen kunne reduseres gjennom samarbeidet i arbeidslivet. Sykefraværsprosjektet la opp til at innsatsen skulle skje i de enkelte bedriftene og at prosjektet sentralt skulle danne et generelt grunnlag for arbeidet om å redusere sykefraværet i de enkelte bedriftene på lokalt nivå.⁷² De fleste andre arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner fulgte opp med liknende samarbeidsavtaler i perioden.⁷³

⁷⁰ Attføringsmeldingen (1992) s. 106

⁷¹ Rapport RF 120/94 s. 2

⁷² Rapport RF 120/94 s. 3

⁷³ Attføringsmeldingen (1992) s. 106

Resultatene etter tre års samarbeid var en reduksjon i sykefraværet på 15,5 prosent. Selv om det var debatt rundt hvor mye av denne reduksjonen som kunne tilskrives sykefraværsprosjektet, var partene selv fornøyd med resultat. I Attføringsmeldingen skrev regjeringen at: ”Sykefraværsprosjektet – og spesielt enkeltresultater fra virksomheter som tar problemene på alvor – viser at man kan oppnå en betydelig reduksjon i sykefraværet når partene *samarbeider* om problemet.”⁷⁴ Det ble lagt vekt på samarbeid mellom arbeidslivets parter som et alternativ til endringer i sykelønnsordningen. I en rapport argumenterte Rogalandsforskningens for at sykefraværsprosjektet hadde ført til mer åpenhet rundt håndteringen av problemstillinger rundt sykefraværet. De mente at samarbeidet hadde ”... rokket ved selve normgrunnlaget for vurdering av sykefravær som et samfunnsmessig problem.”⁷⁵ Sykefraværsprosjektet ble videreført gjennom en avtale mellom LO og NHO om fortsatt samarbeid om reduksjon av sykefraværet.⁷⁶ Det ble ansatt to prosjektledere på heltid i LO og NHO og dannet en sentral styringsgruppe, men det videre samarbeidet hadde ikke et konkret mål for sykefraværsreduksjon.⁷⁷ Partene i arbeidslivet styrket fokuset på arbeidsplassen som den sentrale arena for tiltak og bygge opp et apparat rundt det lokale sykefraværet i den enkelte bedrift.

2.4 Arbeidslivsutvalget: fleksibilitet og det nye arbeidslivet

Arbeidslivsutvalget, som hadde representanter fra flere av de største arbeidslivsorganisasjonene⁷⁸, staten og forskere, ble oppnevnt av regjeringen Bondevik I 19.mars 1999 og avga sin innstilling 2. desember 1999. Oppgaven til utvalget var å gjennomføre en analyse av arbeidslivets endringer og nye utfordringer og legge et grunnlag for en grundigere analyse og gjennomgang av arbeidsmiljøloven. Utvalgets analyse skulle konkret ta for seg ”... hva som er hovedutfordringene i arbeidslivet fremover for å utvikle den fleksibilitet som fremtidens nærings- og arbeidsliv trenger, og

⁷⁴ Attføringsmeldingen (1992) s. 109

⁷⁵ Rapport RF 120/94 s. 60-61

⁷⁶ ”Sykefraværet ned med 15,5 prosent i NHO/LO-prosjektet” NTBtekst 28.03.1994

⁷⁷ NOU 2000: 27 s. 87

⁷⁸ Organisasjonene som var representert: NHO, LO, Akademikernes Fellesforbund, YS, HSH og KS

som samtidig vil være i arbeidstakernes interesse.”⁷⁹ Mandatet og utvalgets fremgangsmåte mot denne problemstillingen gjør at innstillingen i stor grad fokuserte på å gjøre rede for endringer i arbeidslivet og hvilke områder som burde analyseres ytterligere. Jeg vil her vise noen av utvalgets sentrale observasjoner om arbeidslivet og behovet for fleksibilitet.

Utvalget viste til at stadig flere arbeidstakere i Norge var sysselsatt innenfor tjeneste- og servicevirksomheter, og at dette påvirket hvordan arbeidet ble utført og organisert: ”Løsninger som viste seg hensiktsmessige i industrisamfunnet, er ikke alltid like velegnet til å imøtekomme virksomhetenes og arbeidstakernes behov i et service-, kunnskaps- og informasjonssamfunn som også er internasjonal eksponert.”⁸⁰ Det viste til at arbeidstakernes nye oppgaver førte til at nye former for vern var nødvendig. Tidligere var det fysisk og helseskadelig arbeid som stod i fokus, men dette ble endret ved at de fleste arbeidstakere produserte tjenester fremfor varer. Behovet for vern mot for eksempel overtid, omgang med aggressive kunder og manglende skille mellom arbeid og fritid ble lagt vekt på av utvalget.⁸¹ I utvalgets mandat var det et klart fokus på virksomhetenes behov for fleksibilitet, og det gjorde rede for hvor utbredt ulike former for fleksibilitet var i Norge. Utvalget arbeidet ut i fra Atkinsons tre former for fleksibilitet i arbeidslivet. De viste til at numerisk fleksibilitet var den formen som stod sterkest i det norske arbeidslivet, og da spesielt i form av deltidsarbeid, overtidsarbeid og merarbeid. I forhold til funksjonell og organisatorisk fleksibilitet lå Norge på det europeiske gjennomsnittsnivået, og at de ikke preget arbeidslivet i en særlig stor grad.⁸² Avveiningen mellom bedriftenes behov for fleksibilitet og arbeidstakernes stillingsvern stod sentralt i utvalgets innstilling, og det gikk langt i å legge vekt på arbeidstakernes rettigheter i konklusjonen. Utvalget la til grunn at et godt arbeidsmiljø og at arbeidstaker identifiserer seg selv med bedriften kunne bidra til redusert sykefravær, økt produktivitet og dermed til økt verdiskaping og samfunnsnytte. Om forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker viste utvalget til at: ”Partrelasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er en bærebjelke

⁷⁹ NOU 1999: 34 s. 10-11

⁸⁰ NOU 1999: 34 s. 92

⁸¹ NOU 1999: 34 s. 92

⁸² NOU 1999: 34 s. 32-34

i arbeidslivsreguleringene.”⁸³ Videre la det til grunn at det trolig kom til å skje en økning i variasjoner av arbeidstakernes tilknytning til bedriftene og at dette måtte drøftes opp mot arbeidsmiljøloven.

Arbeidslivsutvalget analyserte nye utviklingstrekk i arbeidslivet, og la særlig vekt på virksomhetenes behov for fleksibilitet og drøfter det opp mot arbeidstakernes behov for vern. Utvalget fant at arbeidslivet er i en endringsfase og at på enkelte områder fungerer ikke organiseringen slik den gjorde for industrisektoren. Konklusjonene til utvalget viser en kontinuitet i forståelsen av arbeid i forhold til de tidligere dokumentene fra perioden. Trygge rammer som gjør til at arbeidstakeren føler seg knyttet til arbeidsplassen vil, i følge utvalget, føre til en rekke positive økonomiske og sosiale virkninger.

2.5 Forståelser av arbeidsbegrepet på 1990-tallet

Dokumentene fra 1990-tallet belyser hvordan ulike forståelser av arbeidsbegrepet kom til uttrykk i løpet av perioden. Et moment som fremstår veldig sterkt i denne perioden er forståelsen av arbeid som et sentralt sosialt element i samfunnet. Alle utvalgene og sykefraværprosjektet legger vekt på arbeidsplassen som en viktig sosial arena og en naturlig plass å drive aktivt sykefraværforebyggende arbeid. Å ta del i samarbeidet på en arbeidsplass blir fremstilt som en forutsetning for vellykket sosialisering og integrasjon i samfunnet. Denne forståelsen kommer også til uttrykk i Arbeidslivsutvalget som drøftet bedrifters økende behov for fleksible løsninger i forhold til reglene om fast ansettelse og så videre. Utvalget viste til de positive sidene det tradisjonelle langsiktige forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver kunne føre til, men påpekte samtidig at dette kom trolig til å bli endret og at det måtte drøftes om dette ville føre til at arbeidsmiljøloven måtte endres.

Et annet moment er arbeid som grunnlag for verdiskaping. I Attføringsmeldingen er det økonomiske perspektivet rettet mot selvforsyning gjennom eget arbeid, og dette er med på å forsterke normen om det arbeidende mennesket. I Sysselsettingsutvalget ble arbeid

⁸³ NOU 1999: 34 s. 93

lagt til grunn for verdiskapingen i samfunnet, og utgangspunktet for utvalgets innstilling var at en økning sysselsettingen var hovedmålet med den økonomiske politikk. Det ble også lagt vekt på de økte offentlige kostnadene ved det økende sykefraværet. Arbeidslinjen ble fremstilt som strategi for å løse dette problemet å få trygdemottakerne vekk fra trygdelinjen. Arbeidskraften ble også fremstilt som en innsatsfaktor i bedriftenes produksjon og verdiskaping, forholdet mellom bedriftenes behov for rimelig arbeidskraft og arbeidstakeres behov for vern ble drøftet i flere av utvalgene. Solidaritetsalternativet hadde som uttalt mål å dempe lønnsøkningen slik at arbeidskraften ble billigere for bedriftene, og dette ville i følge Sysselsettingsutvalget motivere bedriftslederne til å øke sysselsettingen.

Gjennom dokumentene jeg har analysert i denne perioden ble normen om det arbeidende mennesket fremhevet, mennesket som realiserte og forsørget seg gjennom eget arbeid og bidro til verdiskapingen i samfunnet. Det er moment i kildene fra denne perioden som peker i retningen av en mistenkeliggjøring og stigmatisering av arbeidsledige og trygdemottakere som brøt med denne normen. Ved å fremstille det å motta trygd som et valg fremfor å arbeide, ble det sådd tvil om oppfatningen fra 1970-tallet om at individene ble ufrivillig presset og støtt ut av arbeidslivet. For dersom alle mennesker i utgangspunktet ønsket å arbeide og innså at de var avhengig av arbeid for å fungere sosialt ville det ikke vært nødvendig med en kritisk gjennomgang av trygdesystemet. Sysselsettingsutvalget går langt i sin stigmatisering av trygdemottakere og uttalte at de levde et liv i samfunnets periferi. Det blir jevnt over lagt vekt på at trygdesystemet skal gi hjelp som dekker behovene til de som faktisk trenger de, men at de ikke må være for lukrative slik at de lokker arbeidstakere ut av arbeidslivet. Fokuset på arbeidsplassen som en avgjørende sosial arena for individets sosialisering innebærer at de som ikke evner å delta ikke kan delta som fullverdige mennesker på andre sosiale arenaer. Ulrich Beck beskriver oppfatningen av arbeidets disiplinerende effekt på menneskene i samfunnet, og at de gjennom arbeidet formes inn i samfunnets sosiale orden. Denne forståelsen blir ikke konkret uttrykt i dokumentene, men jeg vil hevde at det jeg nettopp har påpekt ovenfor viser at forståelsen ligger i utformingen av argumentene i dokumentene. Ved å styrke normen av det arbeidende mennesket og langt på vei stigmatisere trygdemottakere

kommer en paternalistisk side ved argumentasjonen frem. En rimelig tolkning av budskapet er at mennesket trenger å arbeide for å fungere som et fullverdig individ og arbeidslivspolitikken skal styre individene i rett retning.

Kapittel 3 Sandmanutvalget og inkluderende arbeidsliv

På slutten av 1990-tallet var norsk økonomi inne i en høykonjunktur med høy yrkesdeltakelse, men et problem som vedvarte selv i den økonomiske høykonjunkturen var det økende sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon som førte til økte utgifter for den norske velferdsstaten. I tillegg var det også mangel på arbeidskraft i denne perioden. I 1999 etterlyste regjeringen Bondevik I i St. prp. nr. 1 (1999-2000) et utvalg som skulle se nærmere på årsaker til denne økningen og komme med forslag på tiltak som kunne redusere sykefraværet og begrense uføretilgangen. Begrunnelsen var av klar økonomisk karakter, ”Den sterke og bekymringsfulle økningen i sykefraværet og tilgangen på nye uførepensjonister skaper både velferdsmessige problemer og problemer med den budsjettmessige handlefriheten.”⁸⁴ Samme året oppnevnte regjeringen et utvalg som hadde i oppgave å levere en innstilling som skulle ta for seg disse problemstillingene. Partene i arbeidslivet var godt representert i utvalget sammen med representanter fra fire departement og representanter fra funksjonshemmedes interesseorganisasjoner.

Sandmanutvalget leverte sin innstilling NOU 2000: 27 *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv* 15. september 2000. Utvalgets oppgave slik det ble presentert i mandatet var å gi en analyse som skulle gi oversikt over trygdeordningenes påvirkning på den sosiale og økonomiske utviklingen i samfunnet ved å se på hva som førte til økt sykefravær og uførepensjon i en periode med økonomisk høykonjunktur med en relativt vid inngang til arbeidslivet. Det ble videre presisert i mandatet at utvalget skulle se på eventuelle nødvendige endringer i trygdesystemet: ”Utvalet skal drøfte behovet for endringer i ordningane i høve til samfunnsendringar og korleis ein best kan bidra til å oppretthalda høg grad av yrkesdeltaking og samstundes økonomisk tryggleik med sosial fordeling ved sjukdom og uføreleik.”⁸⁵ Det skulle også se nærmere på hvordan sykelønnsordningen påvirket sykefraværsutviklingen, hvordan oppfølgingen på

⁸⁴ St. prp. nr. 1 (1999-2000) under pkt. 2.3.6 Sosial- og helsedepartementet

⁸⁵ NOU 2000: 27 s. 9

arbeidsplassene fungerte, og den enkelte arbeidstaker og bedrifts rolle i forhold til helse, miljø, sikkerhet, sykefravær og arbeidstilknytning.⁸⁶

Tidlig i innstillingens beskrivelse av sykefraværets negative konsekvenser kom flere sentrale moment fra 1990-tallets arbeidslivspolitiske utvikling til uttrykk:

”Sykefravær utgjør et problem både for den enkelte arbeidstaker, den enkelte bedrift og for samfunnet som helhet. Det å kunne være borte fra arbeid på grunn av sykdom er en grunnleggende rettighet for den enkelte... For bedriften innebærer økende sykefravær kostnadsvekst og tapt produksjon... For den enkelte fører uførepensjonering ofte til passivitet og manglende muligheter for å kunne bruke sine ressurser i ønsket og mulig grad. Arbeidsplassen er den sentrale arena for integrasjon og deltakelse i det sosiale og samfunnsmessige fellesskap. Personer som faller ut av arbeidsmarkedet står også i fare for å bli passive på andre samfunnsarenaer.”⁸⁷

Her la utvalget vekt på sykefraværets negative sosiale og økonomiske konsekvenser for individet og samfunnet, i tillegg til å videreføre fokuset på arbeidsplassens sentrale plass i tiltakene. Sandmanutvalgets innstilling så på en rekke mulige årsaker til økningen i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon og så på samspillet mellom disse faktorene. Jeg vil her presisere at jeg analyserer innstillingen ut i fra mitt arbeid med ’inkluderende arbeidsliv’ og velger derfor ut de faktorene som er relevante for mitt videre arbeid med mindre de er av særlig viktig karakter for å presentere utvalgets synspunkter.

3.1 Arbeidslivets utvikling og utfordringer

I utvalgets analyse av utviklingen på arbeidsmarkedet så det først på det demografiske grunnlaget for utviklingen i Norge i denne perioden. Det viste til den tiltagende eldrebølgen, som hadde utviklet seg de siste tiårene, og som betegner misforholdet mellom antallet personer som har krav på velferdstjenester og personer i yrkesaktiv alder som skal dekke de offentlige utgiftene. Utvalget beskrev utfordringen slik: ”På grunn av aldersutviklingen vil det fremover bli økte stønadsutgifter og behov for et mer omfattende

⁸⁶ NOU 2000: 27 s. 9

⁸⁷ NOU 2000: 27 s. 18

tjenestetilbud. Samtidig må produksjonsgrunnlaget for velferdsstaten sikres.”⁸⁸ I tillegg tok flere lengre utdannelse som gjorde at personers yrkesaktive periode ble redusert. Situasjonen på det norske arbeidsmarkedet var også preget av en historisk høy yrkesdeltakelse, delvis på grunn av en økonomisk høykonjunktur og at nye grupper i samfunnet hadde kommet inn i arbeidslivet. Spesielt kvinnenenes økte yrkesdeltakelse bidro til denne utviklingen.⁸⁹ Det var høy etterspørsel etter arbeidskraft i Norge i denne perioden, men det høye nivået på yrkesdeltakelsen førte til at potensialet for økonomisk vekst ble begrenset. En slik situasjon skulle i teorien føre til at personer som hadde vansker med å få innpass i arbeidslivet fikk muligheten til delta, men til tross for denne utviklingen økte sykefraværet og nytilgangen på uførepensjon på slutten av 1990-tallet. Som en del av forklaringen på dette så utvalget nærmere på utviklingen i arbeidslivet.

På samme måte som Arbeidslivsutvalget viste Sandmanutvalget endringen i sysselsettingsmønsteret i norsk arbeidsliv fra industrinæringen til service- og tjenestenæringen. Utvalget la til grunn begrepet 'det nye arbeidslivet' for å beskrive denne overgangen, og som var kjennetegnet av: "... hurtige omstillinger, rask teknologisk utvikling, nye arbeidsformer, en løsere og mer fleksibel tilknytning til arbeidsgiver og arbeidsstedet..."⁹⁰ Disse endringene omfattet ikke alle arbeidstakerne i det norske arbeidslivet, men de omfattet stadig flere, og ut i fra dette så utvalget nærmere på hvilke konsekvenser denne endringen hadde for økningen i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon. Tidligere hadde fokuset vært rettet mot det fysiske arbeidsmiljøet og klart definerte og ofte fysiske krav som ble stilt til arbeidstakerne. Arbeidssituasjonen for de som var sysselsatt i service- og kunnskapsnæringer var preget av at de drev med relasjonelt arbeid.⁹¹ Lite tydet på at de fysiske forholdene hadde forverret seg i løpet av de siste tiårene, og utvalget la vekt på at ettersom produksjonen og utføringen av arbeidet hadde endret seg så hadde også problemene endret karakter. En av de nye utfordringene var at sykdomsbildet hadde endret seg, og muskel- og skjellettlidelser var den

⁸⁸ NOU 2000: 27 s. 133

⁸⁹ NOU 2000: 27 s. 31

⁹⁰ NOU 2000: 27 s. 14

⁹¹ NOU 2000: 27 s. 62

sykdomsgruppen som rammet flest nordmenn.⁹² I tillegg førte relasjonelt arbeid til at flere opplevde emosjonell eller følelsesmessig utmattelse og ubrenthet.⁹³ Dette skjedde særlig fordi flere tok arbeidet med seg hjem ved at de var opptatt av og tenkte på arbeidet også etter fullført arbeidsdag, samtidig som økte krav til tilgjengelighet var med på å bryte ned skillet mellom arbeid og fritid. I følge utvalget hadde overgangen til tjeneste- og kunnskapsbasert produksjon ført med seg en endring i forholdet arbeidstakere hadde til det utførte arbeidet ved at arbeidstaker identifiserer seg med arbeidet og det førte til økt synlighet og sårbarhet.⁹⁴ Utvalget la videre til grunn at denne overgangen førte til økte forskjeller mellom de arbeidstakerne som stilte sterkt og de som stilte svakt i forhold til arbeidsmarkedet. For de som stod sterkt i arbeidslivet slo endringene positivt ut i form av økt utfordring og variasjon og fleksibiliteten førte til en følelse av økt kontroll. Problemet for denne gruppen var at det ofte kunne føre til for mye å gjøre og arbeidet kunne ta overhånd. For de som stod svakt i arbeidslivet førte endringene til økte krav og mindre kontroll, som igjen kunne føre til at de ble presset ut av arbeidslivet.⁹⁵ I forhold til de sosiale og økonomiske konsekvensene av at arbeidstakere ble presset ut mente utvalget at:

”For den enkelte innebærer dette i forhold til menneskelig selvrealisering, livskvalitet og sosial kontakt en negativ utvikling... Et særlig problem knyttet til uførepensjon er at den kan skyldes utestenging og ”utstøting” fra yrkeslivet. Dette gjelder tilfeller når den berørte opplever å bli satt i en tvangssituasjon, hvor arbeidsgivere eller arbeidskolleger kan ha rimelige, kortsiktige grunner for å presse vedkommende ut i uførepensjon, uten å se at deres handlemåte innebærer et entydig tap for alle.”⁹⁶

Utvalget gikk også igjennom tiltakene fra 1990-tallet som hadde som mål å snu denne utviklingen og analyserte innvirkningen de hadde hatt. Etter at arbeidslinja ble introdusert i 1991 og fikk en sentral plass i norsk arbeidslivspolitikkk hadde det vært økt fokus på arbeidslivets utstøtingsmekanismer og tiltak som skulle holde arbeidstakerne i

⁹² NOU 2000: 27 s. 55

⁹³ NOU 2000: 27 s. 63

⁹⁴ NOU 2000: 27 s. 64

⁹⁵ NOU 2000: 27 s. 61

⁹⁶ NOU 2000: 27 s. 135-136

arbeidslivet fremfor diverse trygdeordninger. I samme perioden skjedde det samtidig en innstramning av trygdeetatens medisinske inngangsvilkår. Utvalget så på hvilke virkninger disse innstramningene hadde hatt i perioden, og fant at tiltakene i all hovedsak kun førte til utsetting av uføretidspunktet og at et flertall av de som fikk søknaden sin avslått fikk den tilkjent etter en periode med andre ordninger. Et annet funn i forskningen som utvalget viste til var at lønnsnivået til stønadssøkerne viser at de ofte var på vei ut av arbeidslivet i årene før de søkte om uførepensjon.⁹⁷ I det administrative systemet hadde legene en avgjørende rolle, og utvalget så nærmere på legers holdninger og arbeid. Et problem som utvalget fant var at legens rolle var delt mellom rollen som pasientens advokat og som trygdekontorets konsulent, og at legene savnet klare retningslinjer ved vurdering av arbeidsevne.⁹⁸ I Attføringsmeldingen og Velferdsmeldingen ble det påpekt flere administrative svakheter, og da spesielt i forhold til tilbudet om yrkesrettet attføring. Spesielt problematisk var det at tiltakene kom for seint i gang i sykefraværperioden og at de ikke fungerte slik de var tiltenkt.⁹⁹ Disse problemene finner Sandmanutvalget fortsatt i utformingen av de administrative forholdene rundt trygdeordningene og tilbudene som skulle styrke arbeidslinja. Utvalget viste til Sentrumsregjeringens Utjamningsmelding fra 1999 hvor det ble uttrykt at de ønsket en mykere arbeidslinje i som gjorde det mulig å kombinere arbeid og trygd.¹⁰⁰

3.2 Sandmanutvalgets tiltakspakke

Sandmanutvalget foreslo en helhetlig tiltakspakke for å snu utviklingen med at stadig flere personer i yrkesaktiv alder faller ut av arbeidslivet. Utvalget anså arbeidsplassen som den sentrale arena for tiltak og la til grunn at "... forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker må være det primære fokus i det sykefraværforebyggende arbeidet." I tillegg mente utvalget at partene i arbeidslivet måtte i større grad ansvarliggjøres.¹⁰¹ Utvalget la større vekt på at arbeidstaker måtte ha en forsterket tilknytning til arbeidslivet

⁹⁷ NOU 2000: 27 s. 68

⁹⁸ NOU 2000: 27 s. 69

⁹⁹ NOU 2000: 27 s. 15

¹⁰⁰ NOU 2000: 27 s. 30

¹⁰¹ NOU 2000: 27 s. 141

enn bedrifters behov for fleksibilitet, og argumenterte for at ”langsiktige og stabile arbeids- og ansettelsesforhold gir partene i arbeidslivet større interesse av å utvikle og bedre arbeidsmiljøet.”¹⁰² De anså det også som avgjørende for at tiltakene skulle fungere at bedriftshelsetjenesten, trygdeetaten og primærlegen fikk klart definerte oppgaver og støttet opp under arbeidet på den enkelte arbeidsplassen.¹⁰³ Utvalget anså arbeidsplassen som ”... den sosial arena for integrasjon og deltakelse i det sosiale og samfunnsmessige fellesskap. Personer som faller ut av arbeidsmarkedet står også i fare for å bli passive på andre samfunnsarenaer.”¹⁰⁴

Sandmanutvalget vurderte den eksisterende sykelønnsordningen og utvalgets flertall fant at det ikke var hensiktsmessig å opprettholde den slik den stod. Flertallet på tolv av tjue bestod blant annet av representanter fra arbeidsgiverorganisasjonene, departementene, utvalgets leder. De la til grunn at det var behov for å gi arbeidsgivere økonomiske incentiver i form av økte økonomiske kostnader ved sykefravær for å få de til å satse på sykefraværsreducerende tiltak. For arbeidstakerne foreslo flertallet å redusere dekningen av sykelønnen for å gi de tilstrekkelig incentiv til å komme raskere tilbake i arbeid.¹⁰⁵ Konkret gikk forslaget ut på at arbeidsgiver skulle dekke 20 prosent av sykepengeutbetalingene etter arbeidsgiverperioden og ut sykefraværperioden, mens arbeidstaker skulle bidra med en egenandel på 20 prosent i redusert sykelønn i arbeidsgiverperioden.¹⁰⁶

Mindretallet bestående av blant annet representantene fra arbeidstakerorganisasjonene gikk i mot forslaget om å endre sykelønnsordningen. De motsatte seg forslaget av prinsipielle årsaker og viste til at arbeidstakeres rettigheter til sykelønn var fremforhandlet over lang tid. Videre presenterte de et annet syn på årsakene til sykefraværet og sammenhengen med sykelønnsordningen. De viste til den høye yrkesdeltakelsen i Norge og mente at det ville føre til økt sykefravær samtidig som de

¹⁰² NOU 2000: 27 s. 141

¹⁰³ NOU 2000: 27 s. 142

¹⁰⁴ NOU 2000: 27 s. 18

¹⁰⁵ NOU 2000: 27 s. 21

¹⁰⁶ NOU 2000: 27 s. 154

nye forholdene i arbeidslivet bidro til å slite ut arbeidstakere. Reduksjonen i dekningsgraden av sykelønnen for arbeidstakere ville i følge mindretallet slå hardest ut for de med lavest inntekt og fungere som en ekstra skatt ved sykdom. Mindretallet mente at det fortsatt skulle være lov å være syk, og at kortidsfraværet kunne være en måte å forlenge den yrkesaktive perioden på.¹⁰⁷

Utvalget så på diagnosens plass i prosessen av økte trygdeytelser, og ville endre fokuset i denne praksisen. I stedet for å stoppe ved diagnosen og se om den gav arbeidstakeren rett på sykepengene eller uførepensjon skulle fokuset rettes mot en funksjonsvurdering. En funksjonsvurdering innebar en vurdering av hvilket arbeid som arbeidstaker kunne utføre til tross for sykdom eller lidelser, og dette skulle anvendes av arbeidsgiver for å tilrettelegge arbeidsplassen for å holde personer i kontakt med arbeidsplassen og i dermed bidra til å redusere sjansen for langvarig sykefravær og eventuell uførepensjon.¹⁰⁸ I sammenheng med dette forslaget støttet utvalget et forslag fra Rikstrygdeverket (RTV) og arbeidsmarkedsetaten om at det skulle stilles strengere krav om at atferd skulle være forsøkt eller vurdert før det kunne tilstås uførepensjon med mindre det ble ansett som "... helt opplagt at uførepensjonssøkeren ikke kan komme tilbake i arbeid."¹⁰⁹ Utvalget så på sider ved trygdesystemet som kunne virke mot sin hensikt og føre til unødig passivitet hos uførepensjonister. Det foreslo endringer som ville gjøre det lettere å kombinere trygd og arbeid, og i sammenheng med det foreslo utvalget at det i noen typer tilfeller kunne innvilges tidsbegrenset uførestønning. Dette skulle gjøre det lettere å bytte mellom trygd og arbeid. Målet var at uførepensjonister lettere skulle kunne prøve seg med en redusert arbeidsstilling uten at trygderettighetene skulle bli truet av det. Utvalget mente at ordningene slik de stod førte til at trygdemottakere anså muligheten for en friinntekt ved siden av trygden som en for stor risiko. Problemet med en økt friinntektsgrense for trygdemottakere var at det kunne bli for lukrativt å kombinere trygd og arbeid fremfor å delta fullt i arbeidslivet.¹¹⁰ Enkelte lidelser endrer karakter over tid, som for eksempel muskel- og skjelettlidelser, og endringer på arbeidsmarkedet kunne

¹⁰⁷ NOU 2000: 27 s. 155

¹⁰⁸ NOU 2000: 27 s. 171

¹⁰⁹ NOU 2000: 27 s. 175

¹¹⁰ NOU 2000: 27 s. 179

åpne opp for muligheter for uførepensjonister å komme inn i arbeidslivet igjen.¹¹¹ Uførepensjonister ble ansett av utvalget som den gruppen som var hardest rammet av trygdesystemets passiviserende virkning og med lengre tids fravær fra arbeidslivet ble sjansene for å finne arbeid igjen kraftig redusert. Dette var i tillegg en utgiftspost som av disse årsakene hadde vist seg vanskelig å redusere både i antallet mottakere og nytilgangen til uførepensjonen.

Sandmanutvalgets innstilling inneholdt en omfattende analyse av utviklingen i økonomien og samfunnet som igjen påvirket forholdene på arbeidsmarkedet. Tidlig på 1990-tallet hadde problemet med økningen i sykefraværet og nytilgangen skjedd samtidig med et høyt arbeidsledighetsnivå. Mot slutten av 1990-tallet hadde konjunktorene snudd, og problemet var nå mangel på arbeidskraft. Utvalget analyserte arbeidslivspolitiske tiltak fra 1990-tallet og bygget på erfaringen fra i sin foreslåtte tiltakspakke.

3.3 Sandmanutvalgets forståelse av arbeid

I likhet med den forståelsen av arbeid som kom til uttrykk i dokumentene fra 1990-tallet stod arbeid sentralt som et sosialt element i samfunnet i Sandmanutvalgets innstilling. Arbeidsplassen ble av Sandmanutvalget tillagt en avgjørende sosial rolle for menneskets sosialisering, og det var en viktig faktor i forhold til selvrealisering, livskvalitet og sosial kontakt. Dersom et menneske mister kontakten med arbeidsplassen står det i fare for å bli passiv også på andre sosiale områder. Sandmanutvalget viste til at uførepensjon kunne ha en passiviserende effekt i forhold enkeltindividets ønske og mulighet til å delta i arbeidslivet. Attføringsmeldingen la vekt på at andre forklaringer enn ufrivillig utstøting og utestenging måtte til for å forklare hvorfor det var en økning i sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon på 1990-tallet. Ved å vise til den gamle oppfatningen viste Sandmanutvalget at det fortsatt anså den som en relevant del av forklaringen på økningen i sykefravær og uførepensjon. Endringene på arbeidsmarkedet og i arbeidslivet ble grundig analysert i Sandmanutvalgets innstilling. Det drøftet også utviklingen mot det såkalte 'nye arbeidslivet' og hvordan det kom til å påvirke forholdet mellom arbeidstaker

¹¹¹ NOU 2000: 27 s. 183

og arbeidsgiver. Arbeidslivsutvalget mente at dette forholdet ville endre seg, og at nye reguleringer i arbeidslivet måtte drøftes. Sandmanutvalget la til grunn at faste og langvarige relasjoner mellom arbeidstaker og arbeidsgiver var et viktig moment i arbeidet mot sykefraværet og nytilgangen til uførepensjon. Det gikk dermed inn for å styrke de tradisjonelle relasjonene i arbeidslivet. Sandmanutvalget viste til hvordan de nye utviklingstrekkene i arbeidslivet skapte et skille mellom arbeidstakere som stod sterkt og de som stod svakt i forhold til arbeidsmarkedet. Utfallet slik det ble presentert av utvalget forsterket forskjellene i arbeidslivet, og bidro til økt risiko for å falle ut for enkelte arbeidstakere i begge gruppene.

Arbeid som grunnlag for verdiskaping stod også sterkt i Sandmanutvalget, og fremstillingen tyder på at sammenhengen ble tatt for gitt. De viste til hvordan bedriftenes produksjon ble rammet av sykefraværet, og hvordan dette videre påvirket verdiskapingen i hele samfunnet. Utvalget la i større grad enn tidligere den demografiske utviklingen som forsterket mangelen på arbeidskraft i forhold til antallet som hadde og kom til å ha krav på trygdeytelser. Mangelen på arbeidskraft truet velferdsstatens økonomiske grunnlag og muligheten til å fylle alle arbeidsstillingene i trygdesystemet.

I tiltakspakken Sandmanutvalget foreslo var arbeidsplassen den sentrale arena hvor arbeidet mot sykefravær skulle gjennomføres. De la spesielt vekt på at partene i arbeidslivet skulle ansvarliggjøres i sykefraværsarbeidet. Forslaget om endringen i sykelønnsordningen gjenspeiler tydelig denne hensikten. Både arbeidsgiver og arbeidstaker skulle motiveres gjennom økonomiske incentiver for å holde sykefraværet nede. Forslaget om å endre sykelønnsordningen signaliserer et tydeligere fokus på behovet for disiplinering av partene i arbeidslivet. Sandmanutvalget foreslo også å innskrenke tilgangen til uførepensjon. Gjennom strengere krav til utprøvd atferd og tidsbegrenset uførepensjon ville utvalget styrke kontrollen med trygdemottakerne.

Endringene i forståelsene og skjerpingen i de foreslåtte tiltakene kan ha vært et resultat av skiftet fra høy arbeidsledighet til mangel på arbeidskraft. Forståelsen og tiltakene i utvalgets innstilling kan da være et uttrykk for en strategi for å holde på den

arbeidsstryken som var aktiv i denne perioden. Det økte fokuset på kontroll ved tilgangen på uførepensjon og videreføringen av funksjonsvurdering ved sykemelding tyder på at forståelsen av det arbeidende mennesket måtte vike i forslagene til faktiske tiltak. I utvalgets forslag på tiltak er det få spor etter den passiviserte arbeidstaker som ønsker seg inn i arbeidslivet igjen. Den forståelsen som kommer til uttrykk i tiltakene er på mange måter lik oppfatningen i Attføringsmeldingen om at trygdelinjen var et valg. Endringen i sykelønnsordningen hadde som mål å gi partene økonomisk incentiver til å fokusere på sykefraværsarbeidet. For arbeidstakeren skulle det motvirke sykefraværet, og i den forståelsen ligger at arbeidstakeren da må ta et valg mellom redusert lønn og sykefravær. På samme måte som i kildene fra 90-tallet er det mye som tyder på en forståelse om at mennesket trenger å arbeide, og at myndigheten må passe på at flest mulig deltar i arbeidslivet.

Kapittel 4 Sammen om et inkluderende arbeidsliv

I innstillingen fra 2000 la Sandmanutvalget vekt på at tiltakene de foreslo måtte anses som en helhetlig tiltakspakke, og at dette var avgjørende dersom man ville oppnå positive resultat. Samtlige tiltak var rettet inn mot arbeidslivet eller myndighetenes rolle i arbeidsliv, og dersom tiltak i arbeidslivet skal fungere trengs det samarbeid med arbeidslivets parter. I dette kapittelet vil jeg se hvordan begrepet og tiltakene i inkluderende arbeidsliv tar form og utvikler seg i løpet av den første avtaleperioden. Har innholdet endret seg i løpet av avtaleperioden, og hvordan står inkluderende arbeidsliv i forhold til funnene jeg har gjort fra 1990-tallet og Sandmanutvalgets innstilling?

4.1 Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv - 2001

Sommeren 2001 kunne de største avisene i Norge melde om hemmelige møter mellom arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo og arbeidslivsorganisasjonene.¹¹² Ryktene gikk ut på en sykefraværplan og Kosmo bekreftet at samtalen fant sted og at de omfattet alle organisasjonene.¹¹³ Også LO-leder Gerd-Liv Valla bekreftet dette: ” Det er riktig at det er igangsatt et arbeid om sykefravær. Men det er for tidlig å si noe om resultatet.”¹¹⁴ Etter flere måneder med forhandlinger ble Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen 2001) inngått den 3. oktober 2001 mellom regjeringen Stoltenberg I, representert ved Sosialministeren Guri Ingebrigtsen og Arbeids- og administrasjonsministeren Jørgen Kosmo, og arbeidslivets parter (NHO, HSH, KS, LO, YS og Akademikerne). På avtaletidspunktet hadde de fleste arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner i Norge sluttet seg til avtalen¹¹⁵. Regjeringen Bondevik II

¹¹² ”Hysjplan for å redusere sykefraværet” VG 30.06.01

¹¹³ ”Tviholder på sykelønna” Klassekampen Morgen 02.07.01

¹¹⁴ ”Hysjplan for å redusere sykefraværet” VG 30.06.01

¹¹⁵ Finansnæringens Arbeidsgiverforening, Landbrukets Arbeidsgiverforeninger, Norsk Lærerlag, Norges Ingeniørorganisasjon NITO, Norges Farmaceutiske Forening, Politiets Fellesforbund, Bibliotekarforbundet, Den norske kirkes kateketforening, Det Norske Diakonforbund, Fellesorganisasjonen-FFK, Lærerforbundet, Norsk Ergoterapeutforbund, Norsk Radiografforbund, Norsk sykepleierforbund, Norske Fysioterapeuters Forbund, Samnemda for NF og NKF, Skattefogdenes Landsforening, Skatterevisorenes Forening og Universitets- og høyskoleutdannedes forbund.
(St. prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) s. 2-3)

som tok over 19. oktober 2001 videreførte avtalen og den var gjeldende i en prøveperiode fra 03. oktober 2001 til 31. desember 2005.

Partene ville snu sykefraværsutviklingen samtidig som de ville at åpne arbeidslivet for alle som ville og kunne arbeide. For å oppnå dette fastsatte partene tre operative mål i intensjonsavtalen: å redusere sykefraværet med 20 prosent for hele avtaleperioden, å få tilsatt lang flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og å øke den reelle pensjoneringsalder.¹¹⁶ Virkemidlene i intensjonsavtalen var i all hovedsak rettet inn mot den enkelte bedrifts sykefraværsarbeid og samarbeidet mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og det lokale trygdekontoret. Sentralt i intensjonsavtalen stod særlig rettigheter og forpliktelser som bedrifter fikk mot å inngå lokale IA-avtaler og dermed bli inkluderende arbeidslivsvirksomheter (IA-virksomheter). I følge avtalen skal samarbeidet forankres i bedriftene lokalt ved at arbeidsgivere og arbeidstakere inngår samarbeidet om å redusere sykefraværet. Arbeidsgiverne forpliktet seg gjennom den lokale avtalen til å bidra i arbeidstakers omskolering/etter- og videreutdanning i samarbeid med myndighetene og dermed kvalifisere arbeidstakeren til annet arbeid innenfor virksomheten.¹¹⁷ For arbeidstakerne innebar avtalen at de skulle bidra til sykefraværsarbeidet med opplysninger om egen funksjonsevne ved sykemelding og delta i aktiv dialog med arbeidsgiver om tilrettelegging av arbeid.¹¹⁸

Regjeringen forpliktet seg til å følge opp IA-avtalen med en rekke tiltak for å støtte opp under sykefraværsarbeidet. I forhold til IA-virksomhetene ble de administrative rammene for aktiv sykemelding endret og det opprettet egen refusjonstakst for bedriftshelsetjenester for arbeid med å tilbakeføre langtidssykemeldte/uføretrygdete til arbeid, fast kontaktperson på trygdekontoret og utvidelse av arbeidstakernes anledning til å bruke egenmelding mot at sykemeldingen inneholdt en funksjonsvurdering.¹¹⁹

¹¹⁶ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1(2001-2002) s. 11

¹¹⁷ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1(2001-2002) s. 13

¹¹⁸ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) s. 13

¹¹⁹ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) s. 12

Avtalen inneholdt to klausuler som tegnet opp to mulige måter avtalen kunne brytes på. Den første klausulen var at dersom tre av forslagene regjeringen skulle foreslå overfor Stortinget ikke fikk tilslutning ville avtalen opphøre. De tre forslagene var at folketrygden skulle dekke utgifter til sykepenger i arbeidsgiverperioden ved sykefravær til svangerskap hvor omplassering i bedriften ikke var mulig, at arbeidsgiveravgiften for arbeidstakere over 62 år skulle reduseres med 4 prosentpoeng og at regjeringen ikke skulle fremme forslag om å endre sykelønnsordningen i løpet av avtaleperioden. Den andre klausulen var at intensjonsavtalen skulle evalueres etter andre kvartal 2003, og at dersom avtalens mål ikke var mulig å oppnå skulle avtalen opphøre med mindre partene ble enige om noe annet.¹²⁰

Formålet med avtalen var å snu sykefraværsutviklingen og gå sammen om å motvirke arbeidslivets ekskluderende mekanismer. Partene la til grunn at samfunnet hadde et økende behov for arbeidskraft, og at aldringen av befolkningen ville forsterke dette behovet ytterligere, både i form av de som trenger ytelsene og antall ansatte som trengs for å gi disse tjenestene. De viste også til den negative effekten det høye sykefraværet hadde for de enkelte bedrifter, individ og hvordan det førte til høye trygdeutgifter som svekket det offentliges budsjettfrihet.¹²¹ Partene la også vekt på at en av årsakene til at de inngikk avtalen var å styrke arbeidslinjen i arbeidslivet, og dette kommer også klart til uttrykk i en av regjeringens forpliktelser som heter: ”Regjeringen vil unngå mest mulig bruk av passive« trygdeytelser». Mer av folketrygdens ytelser skal brukes til aktive tiltak mot virksomhetene.”¹²²

4.2 Alle for inkluderende arbeidsliv?

Avtalen ble inngått av Regjeringen Stoltenberg I i perioden mellom valgnederlaget 10. september 2001 og regjeringsskiftet den 19. oktober. Dermed inngikk en regjering som viste at den ikke kom til å ha makten de neste fire årene en bindende samarbeidsavtale med partene i arbeidslivet. Dette bryter med vanlig norsk statsskikk som er at regjeringer

¹²⁰ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1(2001-2002) s. 11

¹²¹ St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) s. 1-2

¹²² St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) s. 1 og 13

avstår fra å fatte viktige beslutninger i denne perioden mellom regjeringsskiftet. I media ble inngåelsen av intensjonsavtalen av Ap fremstilt som en kaping av sykelønnsordningen rett før et nytt stortingsflertall for løsningene presentert i Sandmanutvalget kom på plass. Det ble også fremstilt som en redningsaksjon for Ap etter valgnederlaget, som partileder Torbjørn Jagland i følge media i all hovedsak skyldte på rotet med sykelønnsordningen før valget.¹²³ Rotet Jagland viste til var at Arbeiderpartiet i hemmelige møter prøvde å få partene i arbeidslivet til å godta endringer i sykelønnsordningen, noe spesielt LO nektet. I lys av dette vil jeg her se nærmere på hvordan de folkevalgte på Stortinget behandlet inngåelsen av avtalen etter regjeringsskiftet.

Avtalen ble behandlet av kommunalkomiteen med medlemmer fra Ap, H, FrP, Sv, KrF og Sp med ledervervet.¹²⁴ Debatten i komiteen gikk på arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikk, med det kom ingen kontrovers til uttrykk rundt inngåelsen eller innholdet i IA-avtalen. Innleggene fra representantene fra de ulike partiene gikk i stor grad ut på det samme; hvordan få flere inn i arbeidslivet. Kommunalkomiteens flertall som bestod av representantene fra Ap, H, Sv, KrF og Sp la til grunn at ”arbeid gir grunnlag for inntekt og tilhørighet. For de aller fleste er arbeid den viktigste sikringen mot utstøting og fattigdom. Både for den enkelte og landet er det viktig at alle ressurser får utvikle seg og komme til nytte.”¹²⁵ Representantene fra Sv og Sp viste til arbeidslinjens rolle i norsk arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikk siden begynnelsen på 1990-tallet: ”... det har vært tverrpolitisk enighet om arbeidslinjen både som mål og middel...”¹²⁶ I forhold til yrkeshemmede og langtidsledige uttalte FrP sine representanter at ”... dette er en gruppe som er viktig å få ut i arbeidsliv, både av menneskelige og økonomiske grunner... Det å komme i arbeid har særdeles mye å si for livskvaliteten til disse menneskene.”¹²⁷ Representantene fra Sv og Sp var inne på et sentralt område i IA-

¹²³ ”Kuppet sykelønna” Dagbladet 04.10.2001

¹²⁴ I budsjettinnstilling S. nr. 5 (2001-2002) behandlet de ”St.prp. nr 1 (2001-2002) og tillegg 1 og 4 innenfor enkelte rammeområder som kommunefinansiering og folketrygden”, og behandlet i Stortinget 6. desember 2001.

¹²⁵ Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 71

¹²⁶ Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 71

¹²⁷ Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 75

avtalen da de argumenterte for at "... behovet for arbeidskraft i størst mulig grad skal dekkjast gjennom omskolering og kvalifisering av arbeidskraftreserven og gjennom tiltak som oppmodar folk til å stå lenger i arbeidslivet" og de la vidare vekt på at det var det offentlige og arbeidsgiveres ansvar å skape et godt arbeidsmiljø.¹²⁸ Partienes posisjoner endret seg ikke i stortingsforhandlingene. Igjen kom en felles forståelse av arbeidsbegrepet til uttrykk i partienes oppfatninger av arbeidslivspolitikkenes rolle innenfor IA-avtalens virkeområder. Stortingsrepresentant Kari Lise Holmberg fra Høyre innleder sitt innlegg med: "Ordtaket 'Arbeid adler mannen' er like aktuelt i dag som før. Arbeid gir grunnlag for inntekt og tilhørighet. Arbeid gir selvspekt og selvfølelse. For de aller fleste er arbeid den viktigste sikring mot utstøting og fattigdom. Arbeid er viktig både for den enkelte og for landet... Der er gledelig at en enstemmig komité understreker viktigheten av et inkluderende arbeidsliv, hvor alle med arbeidsevne skal få anledning til å delta."¹²⁹ I et innlegg om yrkeshemmede viste stortingsrepresentant Sigvald Oppebøen Hansen fra Arbeiderpartiet til sammenhengen mellom livskvalitet og arbeid: "Livskvalitet handlar om å ha ein god kvardag. Mange yrkeshemma utgjør ein viktig ressurs som me må ta vare på gjennom å leggje forholda til rette slik at dei kan bli aktiviserte i sysselsetjing og attføring."¹³⁰

Representantene delte seg derimot i spørsmål om finansieringen av Aetat og om arbeidsformidlingsarbeidet skulle konkurranseutsettes eller ikke. De borgerlige regjeringspartiene Høyre og Kristelig Folkeparti og deres støttespiller Fremskrittspartiet ville kutte i støtten til Aetat med 30 millioner kroner gjennom effektivisering og tilpasse arbeidsoppgavene til et stramt arbeidsmarked med mindre bevegelser.¹³¹ Komiteens medlemmer fra Ap og SV mente disse kuttene var skadelige for tiltakenes effekt, og viste til Aetats rolle i IA-avtalen. Sp gikk også mot dette forslaget på grunn av Aetats rolle som et "... viktig instrument for å kvalifisere større deler av arbeidskraftsreserven" og fordi partiet mente at effektivisering ofte førte til sentralisering og et dårligere tilbud.¹³² Denne

¹²⁸ Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 72

¹²⁹ Stortingsmøte (den 6. desember kl. 10 2001) s.66

¹³⁰ Stortingsmøte (den 6. desember kl. 10 2001) s. 56

¹³¹ Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 74

¹³² Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002) s. 74

uenigheten kom til uttrykk igjen i stortingsforhandlingene gjennom spørsmål om regjeringen ville gjøre nok i forhold til aktivisering av personer som hadde falt utenfor arbeidslivet. Selve IA-avtalen hadde ikke en sentral rolle i debattene. Regjeringen Bondevik II ble anklaget for å være passiv i forhold til den økende arbeidsledigheten i perioden av Arbeiderpartiets representant Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, som mente at regjeringen bare økte bevilgningene til arbeidsledighetstrygd, da spesielt i forhold til regjeringspartienes foreslåtte kutt i Aetats finansiering. De som skilte seg klarest ut fra de andre partiene var FrP som gjentok sitt ønske om å konkurranseutsette og privatisere Aetats oppgaver som ikke omfattet yrkeshemmede og langtidssykemeldte.¹³³

Fredningen av sykelønnsordningen fikk mye av oppmerksomheten i media sin behandling av intensjonsavtalen, ble omtalt som ”sykelønnsavtalen”.¹³⁴ Denne fredningen ble ikke særlig diskutert verken i komitébehandlingen eller i stortingsforhandlingene. Victor D. Norman, arbeids- og administrasjonsminister, var den eneste som gikk inn på synspunkter på fredningen og viste til at det var ulike oppfatninger av hvilken sykelønnsordning Norge skulle ha innad i regjeringen, men at de hadde forpliktet seg til en fredning gjennom IA-avtalen samtidig som han påpekte at det ikke innebar at spørsmålet var ute av verden for all fremtid.¹³⁵

At en regjering inngikk en bindende avtale etter valgnederlaget kunne ført til kontrovers og motstand rundt avtalen, og spesielt siden det var en borgerlig koalisjonsregjering som overtok. Det som førte til at det i dette tilfellet ikke ble en stor sak av dette, er i følge Kåre Hagen, at partene i avtalen hadde gode grunner til å tro at den kommende regjeringen var positiv til IA-avtalen. At denne overføringen gikk uproblematisk var ikke selvsagt og ”det avspeiler en politisk kultur med et i praksis høyt verdifelleskap, ikke minst i forpliktelsen om full sysselsetting i et inkluderende arbeidsliv”¹³⁶ Ingen av representantene var uenig i komiteens uttalelser om arbeidets positive effekt for individets sosialisering og for samfunnets økonomiske helse. Dette styrker Hagens

¹³³ Stortingsmøte (den 6. desember kl. 10 2001) s. 59

¹³⁴ ”Regjeringsforhandlere støtter sykelønnsavtalen” NTBtekst 03.10.2001

¹³⁵ Stortingsmøte (den 6. desember kl. 10 2001) s. 63

¹³⁶ Hagen (2006) s. 15

påstand om et verdifelleskap som går på tvers av partigrensene i Norge, men uenigheten om finansieringen av Aetat setter spørsmålsteget ved hvor langt denne enigheten strekker seg. Representantene som uttaler seg negativt til regjeringens foreslåtte kutt i bevilgningene til Aetat legger vekt på Aetats rolle i arbeidet for et inkluderende arbeidsliv. Ved en redusert finansiering, selv gjennom effektiviseringen som de borgerlige partiene legger vekt på, vil det begrense omfanget av arbeidet til Aetat. I intensjonsavtalen legges det vekt på en helhetlig tiltakspakke som skulle fungere som et krafttak for å snu sykefraværsutviklingen. Var det slik at arbeidslinjen hadde festet seg slik i norsk politikk at det ikke lenger var politisk mulig å være åpent kritisk til den, og ble dette overført til intensjonsavtalen i 2001?

Angående nyheten om at regjeringen skulle videreføre intensjonsavtalen uttalte den kommende statsministeren Bondevik 03. oktober 2001 at de gav avtalen to år på å levere resultater før de vurderte andre virkemidler.¹³⁷ Det var tydelig at den borgerlige koalisjonsregjeringen var opptatt av evalueringsklausulen i avtalen, og Bondevik påpekte igjen i en annen artikkel at målet på 20 prosent reduksjon av sykefraværet måtte være innenfor rekkevidde for at avtalen skulle videreføres. Av nye virkemidler ble det gjort klart at det var snakk om å gå tilbake til endringene i sykelønnsordningen forslått i Sandmanutvalgets innstilling.¹³⁸ Dette tyder på at de borgerlige regjeringspartienes støtte til intensjonsavtalen var noe svakere enn arbeiderpartiets, og uttalelsene fra Norman og Bondevik gjorde det klart at avtalen ikke var skrevet i stein.

4.3 Oppfølging av IA-avtalen fra myndighetenes side

Regjeringen forpliktet seg til å fremme en rekke forslag overfor Stortinget for å bidra til arbeidet mot et inkluderende arbeidsliv. Dette førte til flere lovendringsforslag og administrative endringer. Trygdeetatens arbeidslivssentre fikk en sentral plass i myndighetenes bidrag til sykefraværsarbeidet på bedriftsnivå. Lovendringsforslagene

¹³⁷ "Regjeringsforhandlere støtter sykelønnsavtalen" NTBtekst 03.10.2001

¹³⁸ "Truer med syke-kutt" Adresseavisen Morgen 04.10.2001

skulle tilpasse trygdeloven arbeidet mot et inkluderende arbeidsliv ved å endre ulike ordninger slik at de i større grad stod i forhold til samarbeidets visjoner og ambisjoner.

4.3.1 Inkluderende lovendringsforslag

I Ot. prp. nr. 29 (2001-2002) ”Om lov om endring i folketrygdeloven” la Sosial- og helsedepartementet frem lovendringsforslag som fulgte flere av de tiltakene som Sandmanutvalget tegnet opp i sin innstilling. Det ble foreslått lovendringer om informasjonsplikt for arbeidstaker og lege overfor arbeidsgiver om funksjonsvurdering samtidig som leger pliktet å inkludere en funksjonsvurdering i sykemeldingsattest. I tillegg ble det foreslått lover om tilretteleggingstilskudd og refusjon av utbetalte sykepenger i arbeidsgiverperioden når arbeidstakeren er sykmeldt på grunn av svangerskap og omplassering til annet arbeid i virksomheten ikke var mulig.¹³⁹

Under IA-avtalens del 3.6 punkt j. forpliktet regjeringen seg til å følge opp Sandmanutvalgets anbefalinger i forhold til uførepensjon.¹⁴⁰ Dette var et sentralt vedtak i Sandmanutvalgets innstilling som hadde som mål å styrke tilknytningen uførestønadmottakere hadde til arbeidslivet. Sandmanutvalgets forslag gikk ut på at det skulle tilstås tidsbegrenset uførestønad hvor det var vanskelig å anslå hvor lenge en skade ville holde vedkommende ute av arbeidslivet. I Ot. prp. nr. 102 (2001-2001) ”Lov om endringer i folketrygdeloven og i enkelte andre lover” la Sosial- og helsedepartementet frem endringsforslag for å innføre ordninger slik de ble beskrevet i Sandmanutvalgets innstilling.

Med innføringen av vurdering av funksjonsevne og tidsbegrenset uføretrygd fulgte regjeringen opp sine forpliktelser med konkrete tiltak som endret hvordan arbeidstaker og myndighetene skulle forholde seg til langtidssykemeldte og uførepensjonister. Funksjonsvurdering i sykemeldingen førte til at arbeidsgiver og arbeidstaker hadde et utgangspunkt for en samtale om hvordan arbeidsplassen kunne tilpasses den sykemeldte

¹³⁹ Ot. prp. nr. 29 (2001-2002) s. 2

¹⁴⁰ St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 s. 13

slik at vedkommende kunne stå i arbeid i sykemeldingsperioden. Arbeidsgiver ble ikke informert om arbeidstakers diagnose, kun funksjonsvurdering. Dette var et brudd med tidligere sykemeldingspraksis hvor legenes rolle var å vurdere om arbeidstakerens lidelse kvalifiserte vedkommende til sykefravær. Også tidsbegrenset uførepensjon var et brudd med tidligere praksis, hvor legene i større grad avgjorde hvor sannsynlig for vedkommende arbeidstaker i løpet av behandlingsperioden, og det var få retningslinjer for oppfølging av den uføretrygdede. Med den nye ordningen skulle gi en ny vurdering etter en viss periode for å se hvordan lidelsen hadde utviklet seg, og gi en ny funksjonsvurdering av arbeidstakeren. Ved dette skillet skulle det vurderes permanent uførepensjon eller attføringstiltak. En videre begrensning på tilgangen på uføretrygden var kravet om at attføringstiltak skulle prøves før uføretrygden ble innvilget. Disse initiativene fra myndighetenes side skulle fungere som et bindeledd for å opprettholde kontakten mellom den uføretrygdede og arbeidsplassen og arbeidsgiver. Dette var helt i henhold til målet med intensjonsavtalen, og viser hvordan grep innenfor administrative og legens ordninger skjer med et felles mål om å holde fokuset på arbeidsplassen og for å hindre at arbeidstakere forsvant ut av arbeidslivet i løpet av lenger sykefraværperioder.

4.3.2 Trygdeetatens arbeidslivssentre

Trygdeetaten fikk det administrative ansvaret med IA-virksomhetene og hadde en sentral rolle i arbeidet med å sette intensjonsavtalen ut i live. På slutten av 2001 ble Trygdeetatens Arbeidslivssentre opprettet for å utføre arbeidet med IA-virksomhetene. Kjernen i Arbeidslivssentrene bestod av den tidligere Arbeidslivstjenesten som ble overført fra Aetat, og i januar 2002 startet Arbeidslivssentrene arbeidet sitt.¹⁴¹ Oppgavene til Arbeidslivssentrene var å legge til rette for sykefraværarbeid i de enkelte bedriftene gjennom informasjonsarbeid, veiledning i forhold til økonomiske virkemidler som var tilgjengelig og nye rettigheter og plikter ved sykefravær. Kontaktpersonen som bedriftene hadde krav på gjennom IA-avtalen var rådgivere ansatt i Arbeidslivssentrene.

¹⁴¹ Becken, ECON forskningsrapport 107/02 s. 1

Arbeidslivssentrene skulle også hjelpe bedriftene med å opprette egne rutiner for oppfølging av sykemeldte og til å føre sykefraværstatistikk.¹⁴²

4.4 Midtveisevalueringen 2003 – IA-avtalens fremtid avgjøres

Arbeids- og inkluderingsminister Norman var ute et år før evalueringsarbeidet og gjentok kravet fra regjeringens side at dersom det ikke var tegn til fremgang i evalueringen, og at et virkemiddel som måtte vurderes var å kutte i sykelønnsordningen.¹⁴³ Dette skapte sterke reaksjoner fra avtalepartnerne, og NHOs største landforening, Prosessindustriens landsforening, gikk ut i Dagens Næringsliv og gav Norman skylden dersom avtalen ikke oppnådde målene, og uttalte til avisen at ”Slike utspill er meget uheldige. De bidrar til å stikke kjepper i hjulene på vårt arbeid.”¹⁴⁴ Sosialminister Ingjerd Schou, som hadde delt ansvar for dette området sammen med statsråd Norman, var raskt på banen for å tone ned Normans utspill. Hun bekreftet overfor media at sykelønnen forble som den var i hvert fall frem til evalueringen høst 2003.¹⁴⁵ Normans uttalelser viser at igjen at i hvert fall deler av den regjeringen var skeptisk til intensjonsavtalen. Reaksjonene på uttalelsene fra arbeidslivsorganisasjonene viser at IA-avtalen hadde sterkt støtte på begge sider i arbeidslivet. Til tross for sosialminister Schous løfter om at IA-avtalen skulle holdes, presiserte også hun at det gjaldt frem til evalueringen i 2003 hvor avtalens fremtid skulle avgjøres.

Partene ble enige om at IA-avtalen skulle evalueres 2. kvartal 2003 for å se om samarbeidet hadde bedret situasjonen i forhold til de tre operative målene. Dersom det var åpenbart at målene ikke kom til å bli oppnådd i avtaleperioden skulle avtalen opphøre med mindre alle partene ble enig om noe annet. Fra Regjeringen Bondevik II sin side ble det ettertrykkelig påpekt at evalueringen måtte vise en klar positiv utvikling for at arbeidet skulle videreføres. Evalueringen ble utført av en partssammensatt arbeidsgruppe

¹⁴² Becken, ECON forskningsrapport 107/02 s. 22

¹⁴³ ”Sykelønnen kan bli kuttet neste år” NTBtekst 10.09.02

¹⁴⁴ ”NHO-forening sier Norman ødelegger” Dagens Næringsliv Morgen 11.09.02

¹⁴⁵ ”Schou toner ned trussel om sykelønnskutt” NTBtekst 11.09.02

på bakgrunn av tre evalueringsarbeid, og gruppens arbeid skulle danne grunnlaget for partenes avgjørelse om samarbeidet skulle videreføres eller ikke.

En partssammensatt bestående av medlemmer fra partene i intensjonsavtalen vurderte resultatet etter to års samarbeid og presenterte sine resultater for partene i et notat den 27. oktober 2003. Gruppen baserte sine anbefalinger på et materiale bestående av tre rapporter som hadde analysert de kvalitative og kvantitative resultatene av samarbeidet og en rapport som presenterte og vurderte forskning som var relevant for samarbeidet.¹⁴⁶ Etter arbeidsgruppens vurdering ”... viser det samlede evalueringsmaterialet at det ikke er realistisk å nå målet om en reduksjon i sykefraværet på 20 prosent innenfor avtaleperioden på fire år.”¹⁴⁷ I forhold til delmålene om å ansette flere med redusert funksjonsevne og å øke den reelle pensjoneringsalderen viste arbeidsgruppen til at det i forhold til delmål 2 var vanskelig å vurdere om det var mulig å oppnå delmål 2 og 3 i løpet av avtaleperioden ettersom det ikke var fastsatt noen måltall sentralt.¹⁴⁸ Dette begrunnet de på bakgrunn av at den interdepartementale arbeidsgruppen kunne ikke finne noen konkrete kvantitative spor etter intensjonsavtalen i tallmaterialet de hadde tilgjengelig, og de viste at utviklingen hadde gått i motsatt retning enn målsetningene i intensjonsavtalen.¹⁴⁹ Andelen arbeidstakere som arbeidet i en IA-virksomhet hadde økt fra 10 prosent andre kvartal 2002 til 46,2 prosent den 5. oktober 2003. Økningen skjedde i siste halvdel av denne perioden, og den interdepartementale arbeidsgruppen påpekte at evalueringsarbeidet var vanskelig ettersom få bedrifter hadde vært IA-virksomheter særlig lenge.¹⁵⁰ Et moment de ikke trekker inn i løpet av evalueringen er at dette arbeidet skjer i forhold til en midtveisevaluering, og at halvparten av tidsbegrensningen som partene har satt på seg selv har løpt ut.

¹⁴⁶ En rapport fra Sosialdepartementet ”Operasjonalisering og oppfølging av målene i Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv – rapport fra en arbeidsgruppe”, Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003 – rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet, ECON-rapport 2003-047 ”Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle” og FAFO-rapport nr. 417 ”Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.”

¹⁴⁷ Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003 s. 1

¹⁴⁸ Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003 s. 1

¹⁴⁹ Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003 (Kvantitativ) s. 17, 30 og 32

¹⁵⁰ Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003 (Kvantitativ) s. 5

Konklusjonene til den partssammensatte arbeidsgruppen var en annen på bakgrunn av det kvalitative evalueringsarbeidet gjennomført av ECON, og arbeidsgruppen finner at "... etter arbeidsgruppens vurdering viser det samlede evalueringsmaterialet at IA-avtalen og 'IA-begrepet' har fått et betydelig omfang i norsk arbeidsliv og at selve konseptet som IA-avtalen bygger på kan bringe resultater over tid."¹⁵¹ I ECONS evaluering ble det benyttet intervjuer ved 16 virksomheter som hadde inngått lokale IA-avtaler og blitt IA-virksomheter. Konklusjonen i denne rapporten viste både områder hvor arbeidet med et inkluderende arbeidsliv fungerte og områder hvor samarbeidet ikke var like effektivt. De positive innvirkningene IA-avtalen hadde hatt var at den hadde ført til et bedre arbeidsmiljø med en sterkere dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som førte til at arbeidstaker ikke mistet kontakten med arbeidsplassen ved sykefravær.¹⁵² Informasjonsarbeidet og den faste kontaktpersonene ved Arbeidslivssentrene ble opplevd som særdeles viktige element i dette arbeidet. Felles for disse og de andre tiltakene som slo ut positivt i forhold til det å være en IA-virksomhet var at de gjaldt tiltak overfor personer som allerede hadde en tilknytning til arbeidslivet. ECON fant ikke at IA-avtalen fungerte særlig godt i forhold til å ansette flere funksjonshemmede, og en forklaring som ble presentert i forhold til denne problemstillingen var at ettersom avtalen var forankret på arbeidsplassen ville den ikke føre til at arbeidsgivere følte ansvar for personer utenfor arbeidslivet. I et forprosjekt i regi av ECON fant Lars-Erik Becken liknende resultat, og han sluttet at "... det mest sentrale tiltaket i Intensjonsavtalen er satsningen på 'inkluderende arbeidslivsvirksomheter'", og videre at "... en fast kontaktperson ved det lokale Arbeidslivssenteret er det viktigste enkelttiltaket for IA-virksomhetene"¹⁵³ Rapporten bygget på litteratur- og dokumentgjennomgang og 16 intervjuer med representanter fra myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og to IA-virksomheter.¹⁵⁴

Arbeidsgruppen gjorde det klart at det ikke var mulig å nå avtalens mål i løpet av partenes tidsfrist, men til tross for dette anbefalte de at samarbeidet burde videreføres.

¹⁵¹ Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003 s. 2

¹⁵² ECON-rapport 2003 – 047 s. 3

¹⁵³ Becken, ECON forskningsrapport 107/02 s. 4-5

¹⁵⁴ Becken, ECON forskningsrapport 107/02 s. 2

Hovedargumentet til gruppen var 'IA-begrepet' sin rolle i det norske arbeidslivet, og den kraften det hadde fått i sykefraværsarbeidet, og det var arbeidsgruppen som introduserte begrepets rolle i samarbeidet. De la dermed samarbeidets normative verdi til grunn fremfor de tydelig manglende kvalitative resultatene samtidig som de ikke gikk inn og klargjorde begrepets meningsinnhold. I arbeidsgruppens oppsummering av FAFO-rapporten la de vekt på at "... det er grunnlag for å si at IA-avtalen så langt har stimulert til økt oppmerksomhet rundt sammenhengen mellom trekk ved arbeidslivet og utstøtingsmekanismer – og at IA-avtalen har bidratt til å heve bevisstheten rundt hva som kan fremme et mer inkluderende arbeidsliv." Videre legger de vekt på at det "i IA-avtalen fremgår at partene i arbeidslivet sammen med myndighetene har et særlig ansvar for holdningsskapende arbeid og for å snu utviklingen innenfor bl.a. sykefravær, uføretrygd og tidlig pensjon."¹⁵⁵ I tillegg til økt oppmerksomhet og holdningsskapende arbeid la gruppen også vekt på et sterkere fokus på arbeidsplassen som "... den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøtning og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid."¹⁵⁶ Ved å legge vekt på disse sidene av arbeidet mot et inkluderende arbeidsliv dannet arbeidsgruppen en dominerende normativ dimensjon av 'IA-begrepet' som de la mer vekt på enn den kvalitative utviklingen. 'Inkluderende arbeidsliv' ble på denne måten begrenset til å omhandle de som allerede var i arbeid og det arbeidet som bidro til å skape et bedre arbeidsmiljø gjennom bedre rutiner ved sykefravær. Denne utviklingen gjaldt i tillegg bare de bedriftene som hadde inngått IA-avtaler og blitt IA-virksomheter. Arbeidsgruppen slo fast at de positive tiltakene gjorde lite i arbeidet for å nå delmål 2 og 3, og la ikke vekt på dette da de argumenterte for økt fokus på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen. Meningsinnholdet ble dermed konkretisert gjennom evalueringsarbeidet til ytterligere økt fokus på sykefraværsarbeidet på arbeidsplassen på bekostning av de med redusert arbeidsevne og økt pensjoneringsalder.

¹⁵⁵ Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003 s. 10

¹⁵⁶ Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003 s. 2

4.5 IA-avtalen videreføres

Den tredje desember 2003 ble partene enig om å videreføre IA-avtalen ut prøveperioden, men partene la til grunn en rekke forutsetninger for videre samarbeid. Disse forutsetningene gikk i stor grad ut på presiseringer og enkelte mindre justeringer som følger av funn i evalueringsprosessen. Partene arbeidet videre med reglene for sykefravær, og vedtok at de ville innføre en plikt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om å utvikle oppfølgingsplan i sykemeldingsperioden, tillegg skulle leger pålegges å vurdere gradert sykemelding før aktiv sykemelding. Det ble presisert også at evalueringene hadde funnet at arbeidsplassen var den viktigste arenaen for gjennomføringen av tiltakene, og at det derfor var "... viktig å forsterke fokus på arbeidsplassen som kjernepunktet i IA-avtalen."¹⁵⁷ Partene viste også til at få bedrifter hadde satt klare mål i forhold til arbeidet med delmål 2 og 3, og presiserer at alle delmål var likeverdige.

En annen partssammensatt arbeidsgruppe hadde som mål å vurdere virkemiddelbruken i IA-avtalen i begynnelsen av 2004. De la de samme evalueringene til grunn for sin vurdering og kom til mye det samme som tidligere nevnt når det gjaldt de gjennomførte tiltakene og deres effekt. Et nytt moment som denne arbeidsgruppen tok inn var ideen om sanksjoner overfor arbeidsgivere, arbeidstakere eller leger som ikke oppfylte sine forpliktelser. Sanksjonene gikk ut på midlertidig utestenging fra de tiltakene som var satt i gang i forhold til IA-avtalen, det gjaldt både økonomiske goder samt visse effektiviseringsmuligheter for sykemelding.

De endringene i arbeidstakers og arbeidsgivers plikter og legenes rolle ved sykefravær ble fulgt opp av Sosialdepartementet i Ot. prp. nr. 48 (2003-2004) "Om lov om endringer i folketrygdeloven (nye regler om sykemelding mv.). Også innspillene om sanksjoner overfor parter som ikke oppfyller sine forpliktelser ble fulgt opp i denne proposisjonen.

¹⁵⁷ Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – Erklæring fra partene etter møte 3. desember 2003

Høsten 2004 overrasket regjeringen Bondevik II hele arbeidslivet ved å forslå endringer i sykelønnsordningen i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2005. Endringene regjeringen forslø gikk ut på å øke arbeidsgiverperioden i sykelønnsutbetalingen med 100 prosent for dag 15 og 16 og 10 prosent fra dag 17 og ut sykemeldingsperioden.¹⁵⁸ Dette skjedde kort tid etter at nye tall viste at sykefraværsutviklingen hadde snudd for første gang etter ti år med økning. Selv om dette i utgangspunktet kun rammet arbeidsgiversiden gikk et samlet arbeidsliv mot regjeringens forslag. Regjeringen trakk forslaget i april 2005.¹⁵⁹ Dette var en alvorlig hendelse for intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og regjeringens handlinger åpnet for at arbeidslivsorganisasjonene kunne trekke seg fra avtalen. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene så seg tydeligvis tjent med intensjonsavtalen, og valgte å kjempe for at den skulle opprettholdes fremfor å trekke seg ut av samarbeidet.

4.6 Inkluderende arbeidsliv for alle?

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv hadde naturlig nok en sentral plass i dannelsen av begrepet 'inkluderende arbeidsliv'. I utgangspunktet dekket IA-avtalens 'inkluderende arbeidsliv' de som ble holdt utenfor eller utstøtt fra arbeidslivet, i avtalen forstått som personer med langtidsfravær grunnet sykdom, funksjonshemmede og eldre arbeidstakere som hadde lav pensjoneringsalder. Disse gruppene skulle være likestilte, noe som også ble påpekt i partenes erklæring om å opprettholde avtalen ut perioden, men det er et annet bilde som dannes dersom man ser på tiltakene og til en viss grad selve utformingen av avtalen. I avtalen var det kun reduksjonen av sykefravær som hadde et konkret måltall sentralt, for de to andre gruppene var det opp til de lokale aktørene å sette mål. Videre var tiltakene og selve ideene som kom til uttrykk og som ble videreutviklet i denne perioden i all hovedsak forankret på arbeidsplassen. Evalueringene fremhevet at det er nettopp på arbeidsplassen at tiltakene måtte gjennomføres for at de skulle ha så god effekt som mulig. At tiltakene ble forankret på arbeidsplassen kunne bidra til at flere ble i arbeidslivet lenger, og dermed kunne det hjelpe i forhold til å øke den reelle

¹⁵⁸ Hagen (2005) s. 20

¹⁵⁹ Hagen (2005) s. 21

pensjoneringsalderen, men disse tiltakene bidro lite til å inkludere funksjonshemmede som ikke hadde tidligere ansettelsesforhold. Ut i fra denne analysen kan det virke som at 'inkluderende arbeidsliv' var for de som allerede befant seg i arbeidslivet. Arbeidet med inkluderende arbeidsliv bar med seg en rekke momenter fra sykefraværarbeidet på 1990-tallet, og spesielt videreføringen av arbeidslinjen stod sentralt i samarbeidet.

Drøpping beskrev forholdet mellom arbeidslinjen og IA-avtalen slik: "... at resultatene fra 1990-tallets arbeidslinje ikke levde opp til forventningene, og at IA-avtalen kan forstås som en videreføring av arbeidslinja med nye midler."¹⁶⁰ At arbeidslinjen opprettholdes gjennom IA-avtalen er det lite tvil om, og partene begrunner selv inngåelsen av intensjonsavtalen "... for å styrke arbeidslinjen i arbeidslivet."¹⁶¹ Målet om at flere, helst alle, skal kunne og ville velge arbeid fremfor trygd har hatt en uttrykt sentral plass i norsk sysselsettingspolitikk siden Attføringsmeldingen i 1992, og 'inkluderende arbeidsliv' er på mange måter en videreføring av dette arbeidet. I følge Kåre Hagen var byttet fra 'arbeidslinjen' til 'inkluderende arbeidsliv' en overgang til et mindre arbeidsmoralistisk og mer positivt ladet begrep.¹⁶² Hagen skriver videre om begrepet 'inkluderende arbeidsliv': Det skal ikke være noen vanlig avtale, men noe nytt: en *intensjonsavtale*. Det legges vekt på å skape et brudd med fortiden, det snakkes om et 'Nasjonalt krafttak' og om nødvendigheten av holdningsskapende arbeid. Det gis ingen klar definisjon av det endelige målet, hva et inkluderende arbeidsliv er."¹⁶³ Jeg er enig i Hagens påstand om at det ikke gis en klar definisjon av hva det endelige målet med samarbeidet er, men ikke i at intensjonsavtalen representerer et brudd med fortiden. Flere av de sentrale momentene for 1990-tallets arbeidslivspolitikkk ble videreført av Sandmanutvalget som dannet grunnlaget for IA-avtalen. I tillegg viste partene direkte til at samarbeidet skulle styrke arbeidslinjen i det norske arbeidslivet i begrunnelsen for å inngå intensjonsavtalen. Dette viser at store deler av verdiene og forståelsen av arbeidet fra 1990-tallet blir direkte videreført i intensjonsavtalen. Evalueringen i 2003 viste at det ikke var mulig å oppnå disse målene, men avtalen ble videreført til tross for dette på bakgrunn av kraften

¹⁶⁰ Drøpping (2003) s. 121

¹⁶¹ St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 s. 11 under Vedlegg 1

¹⁶² Hagen (2005) s. 10

¹⁶³ Hagen (2005) s. 12

begrepet 'inkluderende arbeidsliv' hadde fått i norsk arbeidsliv. Dette kan tolkes slik at ambisjonsnivået var høyere i det avtalen ble inngått og at den konkrete reduksjonen i sykefraværet var hovedmålet for intensjonsavtalen. Utviklingen i løpet av de to første årene førte til at partene omformulerte intensjonsavtalens meningsinnhold gjennom evalueringsprosessen til å bli et holdningsskapende arbeid som skulle føre en reduksjon i sykefraværet og øke yrkesdeltakelsen over tid.

Begrepet 'inkluderende arbeidsliv' slik det forekom i det konkrete sykefraværsarbeidet i de enkelte bedrifter var trolig begrenset til økt oppmerksomhet rundt utstøtningsmekanismer og den økte oppfølgingen og dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Her stod Arbeidslivssentrene sentralt i arbeidet og oppfatningen av 'inkluderende arbeidsliv', og ble det konkrete uttrykket som møtte bedriftene i hverdagen. Slik styrket tiltakene det økte fokuset i begrepet på arbeidsplassen som den sentrale arena for tiltakene. Hovedarbeidet med et inkluderende arbeidsliv ble utført på arbeidsplassen, og evalueringene viste at tiltakene hadde liten eller ingen effekt for de som ikke allerede var i et ansettelsesforhold. På den annen side var det partene sin tolkning av begrepet 'inkluderende arbeidsliv', som i stor grad dekket det samme som for bedriftene sin del, men som samtidig også ville ta inn de som ikke var i et ansettelsesforhold. Gjennom evalueringsprosessen ble målene om å inkludere de som var utenfor arbeidslivet gjentatt, men det var lite konkret i forhold til disse målene som kom ut av evalueringen. Arbeidsplassen som den konkrete sosiale arena og som innsatsområde for arbeidet mot et inkluderende arbeidsliv ble ytterligere styrket i evaluering av 2003. I løpet av den første avtaleperioden ble tiltakene i inkluderende arbeidsliv begrenset til de som allerede hadde arbeid, mens begrepet 'inkluderende arbeidsliv' også omfattet de utenfor arbeidslivet.

Hvordan fungerte så inkluderende arbeidsliv for de som var i arbeid? Målet med endringene av folketrygdeloven var at den sykemeldte arbeidstaker ikke skulle miste kontakten med arbeidsstedet og arbeidsgiver og dette skulle fungere som et sikkerhetsnett slik at personer ikke falt ut av arbeidslivet. I IA-virksomhetene skulle arbeidsgiverens være mer involvert i arbeidstakerens vei tilbake til fullt arbeid igjen gjennom aktiv dialog

og bidrag i tilretteleggingsplan for den sykemeldte. I kildene fra de samarbeidende partene ble dette fremstilt som en ensidig positiv utvikling, men for arbeidstakerne sin del kan det anses som en svekkelse av tidligere sykefraværsregler. Partene presiserte at det fortsatt var lov å være syk, men at endringene innebar at det var vanskeligere å få full sykemelding. Hensikten med endringene var at dersom en arbeidstaker ble syk eller skadet skulle en funksjonsvurdering av vedkommende legges til grunn fremfor en vurdering om vedkommende oppfyller krav til å bli sykemeldt og dermed ikke delta i arbeid i det hele tatt. Dialogen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver skulle danne et godt arbeidsmiljø hvor arbeidstakeren kunne utføre deler av sitt arbeid eller ble omskolert til å gjøre andre oppgaver innenfor samme bedrift. Dette var trolig god økonomisk politikk, men var det utelukkende positivt for syke eller skadete arbeidstakere å stå i arbeid under sykemeldingsperioden? Et syn som partene presenterer gjennom virkemiddelgruppen var at gruppen "... viser til at arbeid er helsefremmende, og at det er en klar målsetting i tråd med IA-avtalen å skape helsefremmende arbeidsplasser."¹⁶⁴ En annen tolkning av disse tiltakene som ofte dukker opp i kritikken som intensjonsavtalen har møtt er at folk holdes i arbeid uten hensyn til om det er det beste for vedkommende gitte situasjoner, og i så måte representerer disse lovendringene klare innskrenkninger i arbeidstakeres tradisjonelle sykefraværsrettigheter. Sandmanutvalget viste til 'det nye arbeidslivet', som for mange representerte en brutalisering av arbeidslivet gjennom økte krav til ytelse og tilgjengelighet for den enkelte arbeidstaker. I fremstillingen av 'inkluderende arbeidsliv' fra partenes side, blir kun de positive sidene ved arbeidet fremhevet. De økonomiske årsakene til at samfunnet trenger flere i arbeidslivet er ikke i stor grad tilstedet i de offentlige kildene til evalueringene eller debattene om 'inkluderende arbeidsliv'. Ved å bli IA-virksomheter skulle sykefraværarbeidet styrkes ved å opprettholde kontakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og arbeidsstedet. Dette arbeidet tar ikke høyde for at problemet kan være selve arbeidsplassen eller arbeidsgiver, og at økt press og reduserte grenser mellom arbeid og fritid blir oppfattet av stadig flere som problemer i arbeidslivet, i følge Sandmanutvalget. I lys av denne utviklingen kan arbeidet med 'inkluderende arbeidsliv' være en form for myk brutalisering av arbeidslivet.

¹⁶⁴ Rapport fra den partssammensatte arbeidsgruppen som har vurdert virkemiddelbruken i intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv s. 1

Kapittel 5 Inkluderende arbeidsliv ved avtale og lov

I forrige kapittel viste jeg hvordan 'inkluderende arbeidsliv' ble formet i under den første IA-avtalen, og hvordan inkludering i all hovedsak omhandlet de som allerede var i et ansettelsesforhold. I dette kapittelet vil jeg se hvordan inkluderende arbeidsliv som begrep og tiltak utviklet seg under den nye intensjonsavtalen og frem til endringene i den nye arbeidsmiljøloven i 2007. Hvordan stod den nye intensjonsavtalen i forhold til den første, hvordan ble veien videre oppfattet i den nye avtalen og hvordan påvirket lovendringen institusjonen inkluderende arbeidsliv?

5.1 IA-avtalen 2006

13. oktober 2005 presenterte Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Arbeiderpartiet Soria Moria-erklæringen, en felles politisk plattform for en rød-grønn regjering. Fire dager senere overtok koalisjonsregjeringen Stoltenberg II regjeringsmakten i Norge etter Bondevik II. 'Inkluderende arbeidsliv' fikk en sentral plass i den nye regjeringens politiske plattform, og under kapittelet om arbeidslivet skrev de: "Kamp mot arbeidsledighet og for et inkluderende arbeidsliv er et hovedmål for vår politikk"¹⁶⁵ Regjeringen viste til at de ville opprettholde arbeidstakernes rettigheter i sykelønnsordningen.¹⁶⁶ De var videre enige om at de ville bygge videre på IA-arbeidet og sikre at alle mål i avtalen ble vektlagt i arbeidet og at de ville "... forsterke samarbeidet og forpliktelsene med arbeidslivets parter for å skape et reelt inkluderende arbeidsliv."¹⁶⁷ Dette viser at 'inkluderende arbeidsliv' hadde blitt institusjonalisert som et sentralt element i den norske arbeidslivspolitikken. Videre viser det at de sentrale delen i begrepet 'inkluderende arbeidsliv' stod så sterkt i norsk politikk at den nye regjeringen ville utvide og forsterke samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv.

¹⁶⁵ Soria Moria-erklæringen (2005) s. 33

¹⁶⁶ Soria Moria-erklæringen (2005) s. 35

¹⁶⁷ Soria Moria-erklæringen (2005) s. 35

Senere samme år, 14. desember, inngikk Regjeringen Stoltenberg II og partene i arbeidslivet¹⁶⁸ den nye intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen 2006¹⁶⁹) som skulle gjelde i en fireårsperiode fra 1. januar 2006 til 31. desember 2009. Arbeidslinjen ble fortsatt gitt en sentral plass av partene og den var fortsatt en del av begrunnelsen for IA-arbeidet: ”Regjeringen og partene i arbeidslivet er derfor enige om å videreføre samarbeidet for å styrke arbeidslinjen i arbeidslivet”¹⁷⁰ Den nye avtalen videreførte den tidligere avtalens tre delmål om å redusere sykefraværet, øke pensjoneringsalderen i arbeidslivet og øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne. Det som var nytt i forhold til de to siste delmålene var at i IA-avtalen 2006 ble partene enige om at de også skulle ha konkrete måltall. Partene viste også til evalueringen i 2005¹⁷¹ som viste at arbeidsplassen var en viktig arena for IA-arbeidet, samtidig som de igjen presiserte at inkluderende arbeidsliv også skulle hjelpe de som var utenfor arbeidslivet med å komme i arbeid.¹⁷² De la også vekt på at samarbeidet under den første perioden kunne vise til resultater fordi det var en innsats rettet inn mot individnivå, virksomhetsnivå og nasjonalt nivå.¹⁷³ Et element som ble tatt inn i IA-avtalen 2006 som ikke var tilstedet i den forrige enigheten mellom partene om at ”... IA-avtalen [kunne] være et virkemiddel for å motvirke diskriminering i arbeidslivet generelt.”¹⁷⁴ Dette ble fulgt opp i partenes forpliktelser, hvor arbeidstakere og arbeidsgivere skulle arbeide mot diskriminering, men det ble ikke fulgt opp med konkrete tiltak og et nytt delmål. Arbeidslivslovutvalget (ALLU) la diskriminering inn som et element i meningsinnholdet i ’inkluderende arbeidsliv’ i innstillingen fra 2004.

Den nye intensjonsavtalen og Soria Moria-erklæringen viser at begrepet ’inkluderende arbeidsliv’ hadde langt på vei blitt institusjonalisert i norsk arbeidsliv og utformingen av

¹⁶⁸ Organisasjonene som var parter i IA-avtalen 2006: NHO, LO, HSH, Unio, KS, YS, NAVO, akademikerne og staten som arbeidsgiver v/ moderniseringsdepartementet (senere fornyings- og administrasjonsdepartementet)

¹⁶⁹ I fotnotene vil jeg vise til IA-avtalen 2005 ettersom den ble inngått da, men i teksten vil jeg omtale den som IA-avtalen 2006 på grunn av at den trådte i kraft i 2006.

¹⁷⁰ IA-avtalen (2005) s. 1

¹⁷¹ Evalueringsnotatet av 2005 bestod av en oppsummering av den partssammensatte arbeidsgruppens notat og evalueringsmaterialet fra 2003.

¹⁷² IA-avtalen (2005) s. 2

¹⁷³ IA-avtalen (2005) s. 1

¹⁷⁴ IA-avtalen (2005) s. 2

arbeidslivspolitik. At diskriminering ble tatt inn som et element i begrepet 'inkluderende arbeidsliv' tyder på at begrepet ble formet underveis i løpet av den første avtaleperioden og at innspill i denne perioden fikk en kraft over den videre prosessen. Arbeidslinjen ble igjen fremholdt som et grunnlag for IA-arbeidet og dette illustrerer hvor sterkt den stod i norsk arbeidslivspolitik i denne perioden og tyder på at i hvert fall på dette tidspunktet i prosessen hadde ikke 'inkluderende arbeidsliv' tatt over arbeidslinjens meningsinnhold fullt ut.

5.2 Avtalebrudd, sykelønn og en inkluderende arbeidsmiljølov

1. januar 2006 trådte den nye arbeidsmiljøloven i kraft. I følge Wergeland representerte loven en videreføring av sentrale arbeidsrettigheter, og noe helt annet en det nyliberalistiske frislippet som hun omtalte regjeringen Bondevik II sitt forslag. I 2001 ble Arbeidslivslovutvalget opprettet og fikk først som oppgave å redergjøre for en revisjon av arbeidsmiljøloven, men dette ble senere utvidet til å omfatte et forslag til ny lov.¹⁷⁵ 'Inkluderende arbeidsliv' ble av utvalget foreslått tatt inn i lovens formålsparagraf, og da den nye loven trådte i kraft lød formålsparagrafens. §1-1 litra e) slik: "[Lovens formål er:] å bidra til et inkluderende arbeidsliv." Arbeidslivslovutvalget mente at begrepet 'inkluderende arbeidsliv' var blitt en målbærer for sentrale utfordringer i arbeidslivet, men at begrepet i seg selv var for lite konkret og derfor ville de beskrive det de oppfattet som det sentrale innholdet i begrepet.¹⁷⁶ Det mente at inkluderende arbeidsliv innebar vern mot arbeidsmiljø som skapte sykdom eller skade, et arbeidsliv hvor så mange som mulig kunne delta som for eksempel ved tilrettelegging for funksjonshemmede, et arbeidsliv som var tilpasset den enkeltes livssituasjon som for eksempel ved graviditet og vern mot diskriminering.¹⁷⁷ Denne oppfatningen av inkluderende arbeidsliv ligger nærmest innholdet i begrepet, og da den nye arbeidsmiljøloven ble vedtatt var dette det eneste konkrete uttrykket i loven.

¹⁷⁵ NOU 2004: 5 s. 17 og 20

¹⁷⁶ NOU 2004: 5 s. 141

¹⁷⁷ NOU 2004: 5 s. 141-142

Etter en pressekonferanse av arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen 5. september 2006 ble IA-avtalen på nytt en stor sak i media og nok en gang stod striden mellom regjering og partene i arbeidslivet om sykelønnsordningen. Regjeringen ville forslå at arbeidsgivernes dekningsgrad av sykelønnen skulle økes ved at de, etter at de hadde dekket full sykelønn i 14 i stedet for 16 dager, skulle dekke 20 prosent av sykelønnen de første 6 månedene og 10 prosent resten av sykefraværperioden.¹⁷⁸ Dette var for å gi arbeidsgiverne sterkere incentiver i arbeidet for å redusere sykefraværet. Igjen grep den sittende regjeringen til et forslag som bar flere likhetstrekk med flertallets innstilling i Sandmanutvalget i 2000. Regjeringen Bondevik forsøkte å få igjennom en liknende endring i 2004, men da ble presset fra arbeidslivets parter for sterkt. Hanssen skrev i en artikkel i VG at ”etter fem år med forpliktende avtaler mellom partene i arbeidslivet er sykefraværet omtrent der det var da vi startet.”¹⁷⁹ Han argumenterte for at samarbeidet kunne videreføres, men med nye virkemidler. I IA-avtalen 2006 står det at ”regjeringen vil ikke forslå endringer i dagens sykelønnsordning, verken for arbeidstakere eller for arbeidsgivere i avtaleperioden, med mindre partene er enige i dette.”¹⁸⁰ Hanssen argumenterte for at en annen klausul i avtalen, ”dersom det åpenbart ikke er mulig å nå alle eller enkelte av de operative mål for avtaleperioden med de avtalte virkemidler”¹⁸¹, overstyrte de andre forpliktelsene i avtalen, og at det derfor ikke var et avtalebrudd.¹⁸²

Partene i arbeidslivet stod også denne gangen samlet mot regjeringens forslag, selv om det var arbeidsgiverne som fikk økte utgifter. Lederen for NHO Bergesen jr. og LO-leder Valla kalte regjeringens forslag et brudd med den sterke samarbeidstradisjonen mellom partene i arbeidslivet og regjeringen.¹⁸³ I tillegg mente partene i arbeidslivet at regjeringen med dette brøt intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv de hadde inngått ett år tidligere, og godtok ikke argumentasjonen til Hanssen. Valla uttalte også at

¹⁷⁸ ”Dette vil han gjøre” Stavanger Aftenblad 06.09.2006

¹⁷⁹ ”Smertelig for alle” VG 06.09.2006

¹⁸⁰ IA-avtalen (2005) s. 1

¹⁸¹ IA-avtalen (2005) s. 5

¹⁸² ”Smertelig for alle” VG 06.09.2006

¹⁸³ ”- Naturlig at vi har makt – LO- og NHO-sjefene om sykelønnsbråket.” Aftenposten Morgen 11.11.2006

regjeringens forslag ville ødelegge arbeidet med å få personer med redusert funksjonsevne inn i arbeidslivet.¹⁸⁴

8. september 2006 leverte organisasjonene i arbeidslivet et protestbrev til regjeringen mot forslaget. Tre dager senere kom svaret fra Stoltenberg i form av et brev til organisasjonene som inviterte til dialog i et Sykefraværsutvalg som statsminister Jens Stoltenberg skulle lede. Uvalget bestod av statsministeren og arbeids- og inkluderingsministeren og organisasjonene som var parter i IA-avtalen, og det møtte 6 ganger i perioden mellom 12. september og frem til de leverte rapporten ”Tiltak for å redusere sykefraværet” 6. november.¹⁸⁵ Utvalget presenterte en modell for endret sykemeldingspraksis som la til grunn at de rettigheter og plikter arbeidstakere og arbeidsgivere tidligere fikk gjennom lokale IA-avtaler skulle tas inn i arbeidsmiljøloven. Oppfølgingsplan og dialogmøte ved sykefravær skulle tas inn i loven, og dermed skulle arbeidsgivers formelle ansvar i arbeidet mot sykefraværet styrkes.¹⁸⁶ Partene la også vekt på at legenes funksjonsvurdering skulle forbedres gjennom økt bruk av gradert og delvis sykemelding.¹⁸⁷ De fleste tiltakene partene foreslo i rapporten var rettet inn mot personer som allerede var i et ansettelsesforhold, og de fokuserte på forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgiverne ble ikke gitt et ansvar for personer som hadde problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet. Samtidig som utvalget la frem den enstemmig vedtatte rapporten ble det også klart at regjeringen trakk forslaget om å endre sykelønnsordningen.¹⁸⁸

I Ot.prp. nr. 6 (2006-2007) fulgte regjeringen Stoltenberg II opp forslagene fra Sykefraværsutvalget med en rekke lovendringsforslag i arbeidsmiljøloven som forankret samarbeidet om et mer inkluderende arbeidsliv i loven. Dette tyder på at idealet ’inkluderende arbeidsliv’ stod sterkt i norsk arbeidslivspolitik, men var ikke så institusjonalisert i arbeidslivet at samarbeidet ble tatt inn i loven. Forslaget fra

¹⁸⁴ ”Rasende på regjeringen” Fædrelandsvennen 06.09.2006

¹⁸⁵ Sykefraværsutvalgets rapport (2006) s. 3

¹⁸⁶ Sykefraværsutvalgets rapport (2006) s. 4

¹⁸⁷ Sykefraværsutvalgets rapport (2006) s. 5

¹⁸⁸ ”Full enighet om tiltak mot sykefravær” NTBtekst 06.11.2006

regjeringen Stoltenberg endret dette, og samarbeidet ble dermed en del av det formelle normsystemet i det norske arbeidslivet.

5.3 Inkluderende arbeidsliv i lov og avtale

Evalueringen av den første IA-avtalen 2003 viste at inkluderende arbeidsliv i all hovedsak kun fungerte for de som allerede var inne i arbeidslivet. IA-samarbeidet hadde liten effekt for de som befant seg utenfor arbeidslivet, i det Sysselsettingsutvalget omtalte som samfunnets periferi. I den nye IA-avtalen fra 2006 ble fokuset på arbeidsplassen videreført, men de la vekt på at tiltakene for de som befant seg utenfor arbeidslivet skulle konkretiseres og partene gjentok at alle tre delmålene var likestilte. Gjennom arbeid skulle de med redusert arbeidsevne hjelpes tilbake inn i samfunnet. Dette målet har vært et uttalt mål siden Attføringsmeldingens arbeidslinje i 1992. Arbeidet og arbeidsplassens sosiale funksjon i samfunnet har vært et sentralt element gjennom hele perioden jeg har analysert. I den nye intensjonsavtalen ble fokuset holdt på å videreføre arbeidet fra den første avtaleperioden, og begrunnelsen for den nye avtalen hvilte i stor grad på grunnlaget for den første avtalen. Et nytt element som ble tatt inn i den nye avtalen var at IA-samarbeidet også skulle være et virkemiddel i kampen mot diskriminering. I all hovedsak skulle det ta for seg diskriminering på arbeidsplassen, men også motarbeide diskriminering i samfunnet generelt. At partene mente at de kunne legge til enda en målsetting for samarbeidet kan tyde på at ideen om inkluderende arbeidsliv som en normgivende institusjon hadde slått igjennom. Partene innførte ingen konkrete tiltak eller mål for arbeidet mot diskriminering. Innholdet i den nye avtalen gikk langt i retningen av å utvide begrepet 'inkluderende arbeidsliv' til igjen å omfatte også de som var utenfor arbeidslivet.

Tiltakene i løpet av de første året i den nye intensjonsavtalen viser motsatt utvikling. Inkluderende arbeidsliv ble tatt inn i den nye arbeidsmiljøloven, og ble dermed en del av det offentlige normsystemet støttet av sanksjonsmidler. Det var imidlertid en begrenset utgave av inkluderende arbeidsliv som ble tatt inn i loven. Kun delene som omhandlet de konkrete tiltakene på de enkelte arbeidsplassene ble en del av arbeidsmiljøloven. I

forhold til begrepet 'inkluderende arbeidsliv' styrket det ytterligere fokuset på arbeidsplassen som kjernen i IA-samarbeidet, men viste at for de som var utenfor arbeidsliv stoppet arbeidet med intensjonen.

Selv om den nye intensjonsavtalen la større vekt på arbeidet med å få personer inn i arbeidslivet, var det kun den delen av IA-avtalen som omhandlet forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som ble tatt inn i arbeidsmiljøloven. Idealet 'inkluderende arbeidsliv' stod fortsatt gjennom videreføringen av IA-avtalen 2006, mens lovgivningen av begrepet 'inkluderende arbeidsliv' hadde begrenset det til å omhandle forholdene på arbeidsplassen.

Kapittel 6 Institusjonen inkluderende arbeidsliv

Som jeg skrev i innledning fremstod inkluderende arbeidsliv som et vagt og tomt begrep da den første IA-avtalen ble inngått i 2001. IA-samarbeidet fikk etter hvert en sentral plass i norsk arbeidslivspolitik. Målet med oppgaven min har vært å finne de moment som har vært med på forme institusjonen inkluderende arbeidsliv gjennom en analyse av begrepet og tiltakene. Jeg vil her presentere funnene jeg har gjort i kapitlene om 1990-tallet og Sandmanutvalgets innstilling og anvende de i en samlet analyse av inkluderende arbeidsliv sin utvikling.

Et sentralt moment som har gått igjennom perioden fra Attføringsmeldingen i 1992 til og med Sandmanutvalget i 2000 er fokuset på arbeidets sosiale funksjon i samfunnet. Gjennom arbeidet skulle mennesket sosialiseres og integreres i samfunnet, i følge Attføringsmeldingen. I Sysselsettingsutvalget ble det lagt vekt på at passiviserte trygdemottakere kunne tre ut av samfunnets periferi gjennom arbeidet og bli fullverdige mennesker. Bortfall av arbeid ble ansett som en negativ utvikling for menneskelig selvrealisering, livskvalitet og sosial kontakt i Sandmanutvalgets innstilling. I forhold til arbeidets sosiale funksjon viser disse kildene en tradisjonell oppfatning av arbeidets formende egenskap for individet. Beskrivelsen til Beck av arbeidet som et middel for å få menneskene inn i samfunnets sosiale orden passer godt sammen med dette momentet i arbeidsbegrepet fra denne perioden. Beck hevder også at denne forståelsen fortsatt står sterkt og at arbeid er den eneste gyldige måleenheten i forhold til mennesker og deres aktiviteter. Denne forståelsen kommer også klart til uttrykk gjennom normen om det arbeidende mennesket som blir fremstilt i disse kildene.

Oppfatningen av arbeidsplassen som den avgjørende sosiale arena og som fokus for sykefraværsarbeidet forsterker den tradisjonelle oppfatningen av arbeidsbegrepet. I Arbeidslivsutvalget og Sandmanutvalget ble det lagt vekt på skiftet i sysselsettingen i Norge gjennom veksten i service- og tjenestesektoren, beskrevet i begrepet 'det nye arbeidslivet'. Utvalgene viser til at dette skiftet kan føre til endringer av hvordan arbeidslivet fungerer og føre til nye årsaker for sykefravær og uførepensjonering. Økte

krav til produktivitet i et internasjonalt næringsliv og bedrifters økte behov for fleksibilitet førte til en debatt om rammene i den norske arbeidsliv måtte endres. De negative sosiale konsekvensene for arbeidstakerne ved en løsere tilknytning til arbeidsplassen og arbeidsgiver ble fremhevet i utvalgene. Sennett argumenterer for at det fleksible arbeidslivet vil føre til en oppløsning av arbeidsplassen som sosial arena, og at arbeidet da mister sin disiplinerende effekt på arbeidstakerne. Sandmanutvalget argumenterer for at et langsiktig og trygt forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker vil danne grunnlaget for et godt arbeidsmiljø, verdiskaping og kunne bidra til å redusere sykefraværet. Utvalget grep dermed til en tradisjonell forståelse av relasjonene på arbeidsplassen for å hindre de negative konsekvensene av 'det nye arbeidslivet'.

Et annet sentralt moment fra perioden mellom Attføringsmeldingen og Sandmanutvalget er forståelsen av arbeid som grunnlag for verdiskaping. I Attføringsmeldingen ble det lagt vekt på arbeid som grunnlag for den enkeltes selvforsørgelse gjennom eget arbeid. Sysselsettingsutvalget behandlet arbeidskraften som en vare på markedet og en innsatskraft i den enkelte bedrifts verdiskaping. Begge disse kildene er fra de første årene på 1990-tallet da det var høy arbeidsledighet, og fokuset i kildene var rettet mot å få flere inn i arbeidslivet. I løpet av 1990-tallet kom den norske økonomi inn i en ny periode med økonomisk høykonjunktur og problemet ble mangel på arbeidskraft. Sandmanutvalget la fortsatt vekt på at stadig flere skulle inn i arbeidslivet, men begrunnelsen hadde endret seg. Det ble i større grad lagt vekt på arbeid som grunnlaget for verdiskapingen i samfunnet og at misforholdet mellom den yrkesaktive delen av befolkningen og delen som hadde krav på velferdsgoder truet velferdsstatens økonomiske grunnlag.

I perioden fra Attføringsmeldingen til Sandmanutvalget ble det foreslått en rekke tiltak innenfor sykefraværs- og uførepensjonsarbeidet. I Attføringsmeldingen ble det foreslått innsnevring i vilkårene for trygdetjenester for at de ikke skulle lokke mennesker ut av arbeidslivet og over på trygd. Jeg argumenterte for at det var visse paternalistiske trekk i tiltakene som ble foreslått i Attføringsmeldingen, ettersom de skulle skjerpe kontrollmekanismene i tilkjenningen av trygdeytelser. Tiltakene kunne peke i retning av at arbeidslivspolitikken skulle passe på at enkeltindividene deltok i arbeidslivet ettersom

det var avgjørende for at de skulle kunne fungere sosialt i samfunnet. Beskrivelsen av de som mottok trygdetjenester kunne åpne for en mistenkeliggjøring og stigmatisering av denne gruppen. Det ble fremstilt som et bevisst valg å motta trygd fremfor å arbeid, og argumentasjonen for å motivere individene i å ta del i arbeidslivet igjen forsterket denne tolkningen. I Sandmanutvalgets forslag om å endre sykelønnsordningen kom den paternalistiske siden ved argumentasjonen enda tydeligere til uttrykk, ettersom økonomiske incentiver skulle redusere sykefraværet. Dette innebærer at arbeidstakeren står overfor et valg, og dersom en slik endring i sykelønnsordningen skulle rettferdiggjøres ville det bety en omfattende mistenkeliggjøring av arbeidstakernes sykefraværskultur.

Inkluderende arbeidsliv tok inn flere moment fra den sosiale og økonomiske forståelsen av arbeidsbegrepet fra 1990-tallet i sine målsettinger og begrunnelse for samarbeidet i den første IA-avtalen. Delmålene var at sykefraværet skulle reduseres samtidig som yrkesdeltakelsen blant personer med redusert arbeidsevne og den reelle avgangsalderen fra arbeidslivet skulle økes. Flest mulig skulle inn i arbeidslivet, og forståelsen av at sosiale problemer kunne bli løst ved å integrere flere i arbeidslivet var klart tilstedet i argumentasjonen til partene. Det var et uttalt mål at arbeidslinjen skulle styrkes gjennom samarbeidet. Partene la også vekt på at den økte yrkesdeltakelsen skulle sikre verdiskapingen i samfunnet og sikre grunnlaget for velferdsstaten. Fokuset på arbeidsplassen som den sentrale sosiale arena og for tiltak ble videreført i begrepet inkluderende arbeidsliv, og beskrivelsen av tiltakene i intensjonsavtalen hadde styrking av arbeidsplassen som klar målsetting. I intensjonsavtalen av 2001 ble det satt opp tre delmål, men kun delmålet om å redusere sykefraværet fikk sentralt fastsatt måltall. I evalueringen av samarbeidet i 2003 kom det fram at tiltakene i stor grad hadde vært rettet inn mot de som allerede var i et ansettelsesforhold, og at målene med samarbeidet ikke kunne bli oppnådd i løpet av avtaleperioden. Til tross for manglende resultater besluttet partene å videreføre samarbeidet ut perioden og det la vekt på at begrepet inkluderende arbeidsliv hadde fått en kraft i arbeidslivet. Selv om partene holdt på at alle de tre delmålene var likestilt, var det tydelig at fokuset var rettet mot tiltakene på arbeidsplassen for de som allerede var i et ansettelsesforhold. I løpet av den første avtaleperioden

skjedde det en forskyvning vekk fra arbeidslinjen og den generelle sosiale og økonomiske oppfatningen av arbeidsbegrepet over på arbeidsplassen og forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dokumentene som beskrev nye tiltak og mulige virkemidler i samarbeidet forsterket denne innsnevringen av begrepet. I den nye intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 2006 ble fokuset igjen utvidet til å omfatte alle tre delmålene, og igjen ble det lagt vekt på at de var likestilte mål. Partene legger stor vekt på at alle målene skulle ha konkrete måltall, og dette tyder på at de andre momentene i begrepet skulle forsterkes. I tillegg til de tre delmålene fra den første intensjonsavtalen tok partene inn et mål om å anvende IA-samarbeidet som et nyttig virkemiddel i kampen mot diskriminering i arbeidslivet. Forståelsen av arbeidsbegrepets sosiale og økonomiske moment ble igjen bekreftet av partene og forsterket ved utvidelsen.

Tiltakene som ble foreslått i den første intensjonsavtalen hadde som mål å gjøre det mulig å nå alle tre delmålene. Hovedvekten av tiltak og beskrivelser av virkemidler i IA-virkosomhetene var rettet inn mot arbeidsplassen. Tiltakene som Sandmanutvalget hadde foreslått om endring i sykelønnsordningen ble ikke fulgt opp, men endringen lovreglene om forholdet mellom trygd og arbeid ble endret. Det ble stilt strengere krav til forsøkt attføring før trygd ble tilkjent og ved å legge inn krav om en funksjonsvurdering ble veien ut av arbeidslivet i større grad kontrollert. Evalueringen i 2003 viste at virkemidlene hadde liten eller ingen effekt for de som var utenfor arbeidslivet, men at de kunne vise til kvalitative resultater i sykefraværsarbeidet i de enkelte bedriftene. Samarbeidet ble videreført, mens de vedtatte tiltakene ut den første avtaleperioden var rettet inn mot arbeidslivet og forsterket det fokuset som skiftet i begrepet 'inkluderende arbeidsliv'. Arbeidslivssentrene sentrale plass i samarbeidet og faktiske gjennomføringen av inkluderende arbeidsliv oppretthold fokuset på arbeidsplassen. Funksjonen til sentrene var å fungere som rådgivere i sykefraværsarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i den enkelte bedrift. De kunne også bistå i tilrettelegging av arbeidsplassen, men evalueringen i 2003 viste at bedriftene i all hovedsak brukte dette for å holde på arbeidskraften de hadde, og ikke for å ta inn arbeidstakere med redusert arbeidsevne som stod utenfor arbeidslivet. Det sentrale tiltaket i den andre avtaleperioden var at sentrale element i arbeidet mot et inkluderende arbeidsliv på arbeidsplassen ble tatt

inn i arbeidsmiljøloven. Dette viste at fokuset på arbeidsplassen i tiltakene vedvarte inn i den nye intensjonsavtalen, og at tiltakene ikke ble rettet inn mot de som stod utenfor arbeidslivet.

Begrepet 'inkluderende arbeidsliv' har fått en sentral rolle i norsk arbeidslivspolitik og hvordan temaene sykefravær og uførepensjon omtales av partene. Et uttrykk for den normative kraften begrepet har fått er fokuset på inkluderende arbeidsliv i Soria Moria-erklæringen. En koalisjonsregjering som legger til grunn at inkluderende arbeidslive er et av de viktigste målene med politikken deres viser at det anses som en god måte å forholde seg til arbeidslivspolitikken. Fra de sentrale aktørene ble det gjennom hele perioden jeg har analysert lagt vekt på at alle delmålene i avtalene var likestilt. I begrepet 'inkluderende arbeidsliv' ligger de sosiale og økonomiske elementene i forståelsen av arbeidsbegrepet som ble formet i løpet av 1990-tallet. Menneskets sosialisering skjer gjennom arbeidsplassen, og en vellykket arbeidslivspolitik skal ha en høyest mulig yrkesdeltakelse.

Tiltakene som utgjør inkluderende arbeidsliv viser noe helt annet, og det er et relativt ensidig fokus på forholdene på arbeidsplassen som kommer til uttrykk i løpet av IA-samarbeidet. Innholdet i inkluderende arbeidsliv ut i fra tiltakene viser en mye mer snever forståelse av arbeidsbegrepet. Målet er å holde flest mulig i arbeidslivet lengst mulig ved å styrke tilknyttingen til arbeidsplassen. Dette ekskluderer effektivt de som ikke er inne i et ansettelsesforhold. Ved å legge vekt på arbeidsplassen styrkes også langt på vei stigmatiseringen og mistenkeliggjøringen av de som er utenfor arbeidslivet, og de få tiltakene som ble rettet inn mot denne gruppen hadde som mål å øke kontrollen ved tilgangen til trygdeytelsene.

Institusjonen inkluderende arbeidslivs normative kraft er på todelt. Den påvirker idealet om et inkluderende arbeidsliv, og de sentrale aktørene legger vekt på begrepet i sin beskrivelse av arbeidslivspolitikken. I dette inkluderende arbeidslivet er det plass til alle i romslige arbeidsplasser som tar vare på arbeidstakerne. Gjennom inkluderende arbeidsliv som tiltak blir denne forståelsen begrenset til å omhandle forholdet mellom arbeidstaker

og arbeidsgiver på arbeidsplassen. Inkluderende arbeidsliv som en normativ institusjon i den snevre forstand ble forsterket av endringene i arbeidsmiljøloven, og det er nok denne siden som aktivt former den enkeltes oppfatning av inkluderende arbeidsliv og arbeidsbegrepet. Samtidig blir begrepet videreført gjennom den nye intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og det pågår en fortsatt institusjonalisering ut over perioden jeg har analysert. Dersom ikke avtalen brytes vil den i det minste pågå til den andre avtaleperiodens slutt 31. desember 2009.

7. Litteratur- og kildeliste

7.1 Litteraturliste

- Andersen, Lars *Sykefraværprosjektet 1991-1993. Erfaringer fra bransjer i LO/NHO-området* Trondheim, 1995
- Beck, Ulrich *The brave new world of work*, Cambridge, 2000
- Berger, Peter L., Thomas Luckmann *Den samfunnsskapte virkelighet*, Oslo, 2000
- Bru, Eivind, Terje Lie og Hild Stuland Larsen "Sammen om sykefravær. Evaluering av NHO og LOs sykefraværprosjekt" Rapport RF 120, Rogalandforskning, Stavanger 1994
- Bull, Evarða d.y., *Cappelens Norges historie bind 14. Norge i den rike verden 1945 – 1975*, Bærum, 1979
- Dahl, Ottar, *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*, 2.utgave 1973, Oslo 2002
- Drøpping, Jon Anders, "Et inkluderende arbeidsliv: kontinuitet og nyorientering i arbeidslinja", i "Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2003", Oslo
- Drøpping, Jon Anders, Tove Midtsundstad "Forskning og utredning med relevans for Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv" Fafo-rapport 417, 2003
- Furre, Berge, *Vårt hundreår. Norsk historie 1905 – 1990*, Oslo, 1991
- Gilje, Nils og Harald Grimen *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*, Oslo, 1995
- Grønlie, Tore, "Tiden etter 1945" i Danielsen, Rolf m.fl, *Grunntrekk i norsk historie: fra vikingtid til våre dager*, Oslo, 1991
- Hagen, Kåre "Avtalen om et inkluderende arbeidsliv. En ny metode for sosialpolitisk endring?" Oslo, 2006
- Hammer, Torild, Einar Øverbye (red.) *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo, 2006

- Jensen, Ragnild Steen, "Fra arbeid som inntektskilde til arbeid som mening – hvilke verdier er viktige i det 'nye' arbeidslivet?" i "Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2003", Oslo
- Kaldal, Ingar *Frå sosialhistorie til nyare kulturhistorie*, Oslo, 2002
- Kildal, Nanna "Fra arbeidsbegrepets historie. Fra Aristoteles til Marx" Notatet 3, Stein Rokkan Senter, Bergen, 2005
- Midtsundstad, Tove "Virksomhetens sosial ansvar" fra Hege Torp (red.) *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering og belønning*, Gyldendal Akademisk, Oslo, 2005
- Nordlund, Anders "Nordic social politics in the late twentieth century: an analysis of the political reform agenda" i Nanna Kildal og Stein Kuhle (red.) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic experience*, New York, 2005
- Offe, Claus *Disorganized Capitalism*, Oxford 1985
- Sennet, Richard *Det fleksible mennesket. Personlige konsekvenser av å arbeide i den nye kapitalismen*, Bergen 2001
- Seljestad, Lars Ove, *Arbeidsløyse som ressurs. Nye vegar til arbeid og identitet*. Oslo, 1997
- Skirbekk, Gunnar, Nils Gilje *Filosofihistorie*, 7. utgave 2000, Oslo, 2002
- Tilgher, Adriano *Work; What has it meant to men through the ages*, New York, 1977
- Wergeland, Ebba, *Arbeidsmiljøloven, sykefraværet og sekstimersdagen*, Oslo, 2006
- Wergeland Ebba, "Arbeidslinjas menneskeforakt", Klassekampen 14.02.2008

7.2 Kildeliste

- Budsjett-innst. S. nr. 5 (2001-2002)
- "Dette vil han gjøre" Stavanger Aftenblad 06.09.2006
- ECON-rapport 047 "Inkluderende arbeidslivsvirksomheter – plass til alle?" 2003

- Evaluering av IA-avtalen 2. kvartal 2003 "Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe med medlemmer fra Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet"
- "Full enighet om tiltak mot sykefravær" NTBtekst 06.11.2006
- "Hysjplan for å redusere sykefraværet" VG 30.06.01
- Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv – Erklæring fra partene etter møte 3. desember 2003
- Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (2005) med tillegg
- "Kuppet sykelønna" Dagbladet 04.10.2001
- "- Naturlig at vi har makt – LO- og NHO-sjefene om sykelønnsbråket." Aftenposten Morgen 11.11.2006
- "NHO-forening sier Norman ødelegger" Dagens Næringsliv Morgen 11.09.02
- Notat fra den partssammensatte arbeidsgruppen 27.oktober 2003
- Notat fra koordineringsgruppen for oppfølging av IA-avtalen 15. november 2005
- NOU 1992: 26 "En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene"
- NOU 1999: 34 "Nytt millennium – nytt arbeidsliv? Trygghet og verdiskaping i et fleksibelt arbeidsliv"
- NOU 2000: 27 "Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv"
- NOU 2004: 5 "Arbeidslivslovutvalget. Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst"
- Ot. prp. nr. 29 (2001-2002) "om lov om endringer i folketrygdeloven (tiltak for å redusere sykefraværet mv.)"
- Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09 (Soria Moria-erklæringen)
- Rapport fra den partssammensatte arbeidsgruppen som har vurdert virkemiddelbruken i intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv, 12.01.2004
- "Rasende på regjeringen" Fædrelandsvennen 06.09.2006
- "Regjeringsforhandlere støtter sykelønnsavtalen" NTBtekst 03.10.2001
- "Schou toner ned trussel om sykelønnskutt" NTBtekst 11.09.02
- "Smertelig for alle" VG 06.09.2006

- St. meld. nr.39 (1991-1992) ”Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon. (Attføringsmeldingen)”
- Storingsmøte (den 6. desember kl. 10 2001)
- St. prp. nr. 1 (1999-2000)
- St. prp nr. 1 Tillegg nr. 1 (2001-2002) ”Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv – budsjettmessige konsekvenser mv.”
- ”Sykefraværet ned med 15,5 prosent i NHO/LO-prosjektet” NTBtekst 28.03.1994
- ”Sykelønnen kan bli kuttet neste år” NTBtekst 10.09.02
- ”Tiltak for å redusere sykefraværet” Sykefraværsutvalgets rapport 6. november 2006
- ”Truer med syke-kutt” Adresseavisen Morgen 04.10.2001
- ”Tviholder på sykelønna” Klassekampen Morgen 02.07.01