

IA-avtalen i Trondheim kommune

Innføring av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv i
Trondheim kommune 2002 -2009

Av

Trygve Fættten

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2011





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Trygve Fættén

Tittel: IA-avtalen i Trondheim kommune

Studieprogram: MPA

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 29.3.2011

_Trygve Fættén_____
underskrift

Forord og sammendrag

Denne avhandlingen markerer slutten på mitt studium i Master of Public Administration ved Høyskolen i Nord-Trøndelag, Høyskolen i Sør-Trøndelag og Handelshøyskolen i København (CBS). Jeg er selv ansatt i offentlig sektor, i Trondheim kommune sammen med tolv tusen andre ansatte, og en yrkesutøvelse i en stor og sammensatt virksomhet som Trondheim kommune ga etter noen år et ønske om å forstå offentlig sektor dypere.

Jeg mener jeg vil ha stor nytte av studiene av offentlig sektor vi har vært i gjennom i dette masterprogrammet i mitt videre arbeidsliv, og har i særlig grad satt pris på den internasjonale vinklingen deler av studiet har hatt, med interessante og lærerike opphold i tre europeiske land utenfor Norge. Forelesninger og oppgaver har vært på et høyt nivå, og jeg har fått strukket grensene for hva jeg trodde var mulig å gjennomføre.

Min interesse for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) bunner i at jeg i flere år var tillitsvalgt i Trondheim kommune, og slik kom i kontakt med et bredt utvalg av problemstillinger og utfordringer knyttet til arbeidsmiljø, sykefravær, rettigheter og plikter for arbeidstaker og arbeidsgiver og ikke minst lærte veldig mye om mennesker og mangfoldigheten i arbeidslivet. Det falt ganske naturlig å velge et tema for min undersøkelse hvor denne bakgrunnen kunne komme til nytte.

Jeg valgte å forske i egen organisasjon, i Trondheim kommune, og har møtt velvilje og interesse for prosjektet fra alle som har blitt bedt om å bidra. Takk for at dere brukte av deres arbeidstid til mine studier!

Studiet har vært krevende, og strakt seg over en periode på mer enn to år, og jeg vil takke min tålmodige kone og mine barn for å ha holdt ut med meg gjennom dette.

Jeg vil også takke mine veiledere Birgit Urstad og Ove Gustafsson for tålmodig og oppmuntrende guiding gjennom det villnisset en oppgave som denne kan være. Takk også til Aud Eli og Frank for husly i Steinkjer.

Trondheim 27.3.2011

Trygve Fættén

Sammendrag

Mitt tema for denne oppgaven er innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune.

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) kom i stand i 2001 mellom partene i arbeidslivet og regjeringen i Norge som et alternativ til innstramming av sykelønnsordningen i en situasjon hvor statens utgifter til trygd var økende. Ambisjonen var (og er) å føre en politikk hvor det arbeides aktivt med å inkludere arbeidstakere som av ulike årsaker faller utenfor, eller står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Dette håpet man skal gi tilgang til ubrukte arbeidskraft-ressurser, som ville være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og motivere den enkelte arbeidstaker til å være på jobb i stedet for å være en passiv mottaker av trygd. Man valgte gulrot fremfor pisk for å si det med et kjent bilde.

Jeg ser på IA-avtalen som en reform, og ved å behandle IA-avtalen som en reform får jeg muligheten til å velge en teoretisk innfallsvinkel som vil hjelpe meg med å belyse tema. Jeg velger å se på innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i et *instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv* (Christensen et al 2009).

Avtalen kom første gang i stand i 2001 mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Med partene i arbeidslivet menes arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. Myndighetene er i denne sammenhengen regjeringen, og til sammen dannes en form for trepartssamarbeid om IA-avtalen.

IA-avtalen har 3 delmål, og jeg har valgt å fokusere på ett av dem; reduksjon av sykefraværet med 20 %. Jeg avgrensner min undersøkelse av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune til perioden 2002 – 2009. Trondheim kommune ble en IA-bedrift i 2002, og i 2009 gjennomførte kommunerevisjonen i Trondheim en større evaluering av avtalen. Denne evalueringen vil i min oppgave fungere som et stopp-punkt.

For å finne en inngang til å forske i tema valgte jeg problemstillingen: Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet; hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen?

Jeg delte problemstillingen i tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 -2009? Jeg knytter dette spørsmålet til et *instrumentelt perspektiv* (Christensen 2009)
2. Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i trondheim kommune innføringen av IA-avtalen? Jeg knytter dette spørsmålet til et *kulturperspektiv* (Christensen 2009)
3. Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009? Jeg knytter dette spørsmålet til et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009)

Trondheim kommune har vært en IA-virksomhet siden 2002, og svært mange av norske kommuner har inngått en IA-avtale med NAV-arbeidslivssenter. I følge kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2009 er IA-arbeidet integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål en; hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009, viser kommunerevisjonens evaluering at IA-arbeidet er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid og at en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass i organisasjonen.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål to; hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen, beskriver ansvarsfordelingen innen oppfølging av sykefravær hvordan Trondheim kommune legger til rette for IA-arbeid på enhetene, med enhetslederens rolle i sentrum. Sentrale aktører i arbeidet identifiseres gjennom en beskrivelse av partsforholdene i Trondheim kommune og arbeidsmiljøarbeid ved enhetene.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009, viser kommunerevisjonens evaluering en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

Teori kan defineres som en forenklet modell av virkeligheten. Det var viktig for meg å velge teori bevisst fordi teorivalgene kan påvirke de konklusjonene jeg trekker. Jeg velger en forholdsvis trang teoretisk ramme som tar utgangspunkt i særtrekk ved offentlig sektor. Jeg knytter mine tre forskningsspørsmål til tre perspektiver:

- I et *instrumentelt perspektiv* (Christensen et al 2009) har jeg fokus på hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene i organisasjonen til å innfri det nasjonale målet om tjue prosent reduksjon av sykefraværet.
- I et *kulturperspektiv* (Christensen et al 2009) har jeg fokus på hvordan kulturelle faktorer i en offentlig organisasjon kan påvirke holdninger og handlinger.
- I et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) er et nøkkelresonnement at ”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet” (Christensen et al 2009).

Organisasjonen Trondheim kommune må i et myteperspektiv passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene. De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til

stede i et slikt bilde, og i et myteperspektiv overskygger det sosiale presset om å akseptere myten, organisasjonens argumenter om at innarbeidet praksis er velprøvd og effektiv. Trondheim kommune inngikk IA-avtale i 2002, og med det startet arbeidet med å innføre avtalen som organisasjonsoppskrift. Røvik peker på tre mulige "skjebner" som kan ramme en oppskrift i innføringsfasen: *rask tilkøpling, frastøting og frikøpling* (Røvik 1998), og jeg diskuterer innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i lys av disse begrepene.

"Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller det vi kalte data om virkeligheten. Metoden er da et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten" (Jacobsen 2005).

Vitenskapsteorien er opptatt av å forklare hvordan mennesker forstår verden og hvordan en tilegner seg kunnskap. Tre sentrale begrep; virkelighet, sannhet og kunnskap klargjøres gjennom de tre begrepene ontologi, epistemologi og metode (Jacobsen 2005). En ontologisk debatt føres om hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt. Positivismen har som grunnleggende antakelse at det finnes generelle lover i sosiale systemer. I nyere vitenskapsteori er det forholdsvis bred enighet om at forskeren kun kan oppnå en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener, og dette gir et epistemologisk utgangspunkt som sier at det er umulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet. Jeg velger å støtte meg til en fortolkningsbasert og hermeneutisk tilnærming. Jeg velger en induktiv tilnærming til innsamling av informasjon, og en kvalitativ metode i undersøkelsen. Valgene kan ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet.

Jeg har i problemstillingen gjort en begrensning; jeg vil ikke studere hele IA-avtalen, men kun hvordan ett av hovedmålene i avtalen håndteres på tre av resultatenehetene i Trondheim kommune. Dette medfører at jeg ikke kan si noe om hvordan IA-avtalen håndteres i hele kommunen, eller hvor vellykket den er som helhet. Dette kan kun gi undersøkelsen intern gyldighet. Jeg delte problemstillingen i tre og valgte å knytte de tre delene til; instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv (Christensen et al 2009). Forskningsspørsmålene ble formulert til å belyse hvert av perspektivene, og metodene jeg bruker for å belyse perspektivene er dokumentstudier, intervjuer og sammenligning av faktiske hendelser og myter.

I en *hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) forplikter rådmannen og de hovedtillitsvalgte hele organisasjonen gjennom å inngå en IA-avtale i Trondheim kommune i 2002, og forutsetter at hele organisasjonen skal brukes til å gjennomføre målene i avtalen. Resultatenhetene skal produsere resultater, og slik er det naturlig å anta at enhetene formes mest mulig hensiktsmessig for å løse oppgavene. Derfor kan enhetene utformes forskjellig avhengig av hvilke resultater de skal levere, men alltid med det formål at oppgavene skal løses mest mulig hensiktsmessig. I en *hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) kan resultatenhetenes mål innen tjenesteproduksjon og effektiv utnyttelse av ressursene kollidere med målene i IA-avtalen.

I en *forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) kan det virke som om praksisen i Trondheim kommune, når det gjelder å oppfylle kravet om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne, er avhengig av at enkelte deler av organisasjonen hvor tilrettelegging er relativt enkelt må "ta av for presset" i de delene hvor tilrettelegging er vanskeligere. Enhetene blir i dette perspektivet brikker i et samspill, men måloppnåelsen i forhold til IA-avtalen er avhengig av at enhetenes resultatkrav ikke prioriteres foran enkeltpersoners behov for tilrettelegging.

Arbeidsdeling (Christensen et al 2009), med horisontal spesialisering av arbeidsoppgaver, kommer til syne i Trondheim kommune gjennom organisering i resultatenheter og gjennom de forskjellige støttefunksjonene som er etablert i de interne tjenestene. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune har Bedriftshelsetjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Personaltjenesten viktige roller. Partene er enige om prinsippene i IA-avtalen på et overordnet nivå gjennom å undertegne avtalen i Trondheim kommune, men de håndteres ikke likt i alle saker rundt enkeltindivider verken hos arbeidsgiver eller arbeidstaker. Dette kan tyde på at arbeidsdelingen innen oppgavene som hører til i IA-avtalen ikke er tydelig i Trondheim kommune. Partene er verken enige innbyrdes om hvilken holdning de skal ha i saker, eller enige partene i mellom om hvordan sakene skal håndteres.

Rutiner (Christensen et al 2009) kommer til syne i Trondheim kommune gjennom styrende dokumenter for virksomheten i organisasjonen. I første rekke legger lov- og avtaleverk klare rammer for hvordan virksomheten skal drives. Slik jeg forstår kommunerevisjonens evaluering er rutiner og andre strukturelle tiltak egnet til å håndtere innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune på plass i organisasjonen, men slik jeg tolker kommunerevisjonens konklusjoner så sier de at selv om Trondheim kommune har tilpasset organisasjonen til å håndtere målet om en senking av sykefraværet i IA-avtalen, så er kanskje ikke strukturendringene store eller dype nok.

Prinsippene i IA-avtalen kolliderer til en viss grad med Trondheim kommunes organisering i resultatenheter, og jeg mener at dette kan være en hindring for måloppnåelsen i IA-avtalen som kan ha større betydning enn om rutinene for sykefraværsoppfølging er justert.

Christensen et al peker på faktorer som kan brukes til å identifisere en organisasjonskultur. Blant flere mulige velger jeg å se nærmere på; *uformelle normer og verdier*, en "logikk om det passende" og *kritiske beslutninger* (Christensen et al 2009). Sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune beskriver *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) i organisasjonskulturen ved sine enheter med stikkordene åpenhet, felles ansvar og humor. Åpenhet rundt enkeltpersoners sykdom og tilstand, og åpenhet rundt hvordan arbeidsmiljøet rundt enkeltpersonene takler utfordringer som måtte oppstå som følge av tilstanden.

Felles ansvar i betydningen at ingen av deltakerne i arbeidsmiljøet ved enhetene kan unnlate å ta ansvar for sitt eget arbeidsmiljø og kollegenes arbeidsmiljø.

Humor, som en viktig bestanddel i organisasjonskulturen ved enheten og som et symbol på trygghet.

Det kulturelt passende (Christensen et al 2009) er på samme måte som *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) en faktor i organisasjonskulturen og kan i likhet med uformelle normer være med å påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen, men det kulturelt passende er i større grad enn uformelle normer og verdier knyttet til konkrete handlinger, eller mer presist; hvilke forventninger organisasjonen har til de konkrete handlingene som skal utføres.

Jeg fant gjennom intervjuer at de sentrale aktørene ikke nødvendigvis har den samme oppfatning om hva som er en passende atferd, og gjennom mine funn har jeg vist hvordan ståstedet til aktørene kan være betinget av deres rolle i organisasjonen, av historie og av politiske standpunkt. Disse betingelsene kan igjen føre til at det ikke finnes *en* logikk om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009), men flere konkurrerende logikker som eksisterer side om side.

Jeg har tidligere identifisert enhetsleder som en nøkkelrolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune. Leder skal ta de nødvendige avgjørelsene, og avgjørelsene kan prege organisasjonskulturen ved enheten. Særlig i tilfeller hvor det er nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt kan slike *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) endre kulturen. Jeg fant at dersom enhetsleder over en periode blir tvunget til å prioritere tjenesteproduksjon fremfor andre og "mykere" tiltak som for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne, kan kulturen ved resultatenheten endres i negativ retning gjennom at det sprer seg en følelse av at omsorg fra leder er fraværende. En motsatt virkning kan også forekomme dersom enhetsleder klarer å motivere de ansatte til sammen å komme seg i gjennom en vanskelig periode.

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at "*organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet*" (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter.

Presset fra omgivelsene for at Trondheim kommune skulle inngå en IA-avtale var til stede gjennom at avtalen ble inngått i toppsjiktet i norsk arbeidsliv (jfr. hierarkiet), mellom de nasjonale partene i arbeidslivet og regjeringen. Premisset om at sykefraværet i Norge var for høyt og dermed måtte reduseres var akseptert av de fleste, og troen på at en økt inkludering i arbeidslivet ville føre til et lavere sykefravær, var til stede gjennom at økt inkludering i arbeidslivet var den fremgangsmåte som ble valgt fremfor en innstramning av sykelønnsordningen. Faktorene press fra omgivelsene og troen på at IA-avtalen kunne føre til et lavere sykefravær i Trondheim kommune synes å være i samsvar med begrepet *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Jeg finner at Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune i

perioden 2002 -2009 kan tolkes som en vurdering av konkrete tiltak organisasjonen satte inn for å innføre IA-avtalen i perioden, men også hvordan IA-avtalen samtidig kan tolkes som en rasjonalisert myte (Christensen et al 2009), og hvordan kommunerevisjonens evaluering kan bidra til å forsterke rasjonaliseringen av IA-avtalen som myte. Organisasjonen Trondheim kommune må i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene. De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til stede i et slikt bilde.

Kommunerevisjonen sier, slik jeg forstår det, at rådmannen har gjort det som var forventet av tiltak for å legge til rette for å innføre IA-avtalen i Trondheim kommune, men er forsiktige med å koble innsatsen til resultatet. Kommunerevisjonen antyder at nivået på sykefraværet kan si noe om hvorvidt organisasjonen arbeider med målet i IA-avtalen om å senke sykefraværet, men er svært tilbakeholdne med å si om avtalen har vært vellykket eller ikke.

Enhetslederne jeg intervjuet i forbindelse med innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av verktøyene som er tilgjengelige gjennom IA-avtalen, og IA-avtalen oppleves som irrelevant for utfordringene i sykefraværsoppfølging. IA-avtalen har virkemidler som er tilgjengelige for sent i en prosess rundt oppfølging av sykefravær, og virkemidlene i IA-avtalen er reagerende og ikke forebyggende.

Virksomheten ved resultatene kan også være for spesiell til at virkemidlene i IA-avtalen kan benyttes. Samtidig er alle enhetslederne i Trondheim kommune knyttet til IA-avtalen gjennom sine lederkontrakter, og forventes å benytte prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen i sin håndtering av sykefravær.

Jeg har gjort sammenligninger mellom Trondheim kommunerevisjons evaluering av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 og mine egne funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Gjennom diskusjonen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 - 2009 i et myteperspektiv (Christensen et al 2009), finner jeg en tendens til at IA-avtalen ble utsatt for både et forsøk på *rask tilkøpling, frastøting og frikøpling* (Røvik 1998).

Den *raske tilkøplingen* (Røvik 1998) skjedde i perioden før organisasjonen hadde noen kjennskap til prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen, men entusiasmen og forventningene til måloppnåelse ga IA-avtalen en varm mottakelse i toneangivende deler av organisasjonen Trondheim kommune.

Delvis *frastøting* (Røvik 1998) inntraff da det viste seg at den tilsynelatende raske tilkøplingen viste seg å være bygd på forventninger og ikke på erfaringer, og når det viste seg at sentrale aktører hadde forskjellige oppfatninger om hva som var en *kulturelt passende* atferd (Christensen et al 2009) i forbindelse med prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen.

Jeg finner at IA-avtalen ble utsatt for *frikopling* (Røvik 1998) i deler av Trondheim kommune gjennom at enhetslederne jeg intervjuet har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av verktøyene i IA-avtalen. Samtidig forventes det at enhetslederne skal benytte prinsippene og virkemidlene i avtalen. IA-avtalen fremstår i dette bildet som irrelevant i arbeidet med sykefraværsoppfølgingen, og dette synes å være i samsvar med *frikopling* (Røvik 1998).

Abstract

The agreement of an inclusive workplace (IW-agreement) came to be in 2001 between the major players in Norwegian work-life and the government, as an alternative to change the relatively comfortable practice of getting full compensation for every day workers are absent from work. Norway experienced in the mid 1990s both increasing expenses in government spending in welfare and an increasing level of absence from work, although this is debated, and the hope was that by making the workplaces more inclusive the state would save money as well as making people's lives better, based on the logic that it is better to be active at work than to be a passive receiver of welfare.

I look at the agreement of an inclusive workplace as a reform, and by treating the agreement as such I can choose a theoretical angle that will help me to explore this subject. I choose to study the implementation of the agreement of an inclusive workplace from three angles: an *instrumental perspective*, a *cultural perspective*, and a *perspective of myth* (Christensen et al 2009).

The agreement of an inclusive workplace has three goals, and I have chosen to explore one of them; the goal of lowering the absence from work by twenty percent.

I limit my study to the municipality of Trondheim in the years 2002 to 2009, and choose to study three units in the municipality. By these limitations I lose the opportunity to draw conclusions about the whole municipality, but my time and recourses were also limited, and I can only hope that this partial study will be relevant for learning purposes.

The municipality of Trondheim's own revisors completed an evaluation of the IW-agreement in 2009, and this evaluation will be a stopping-point for my study of this still ongoing agreement.

Against this background, the following problem formulation was chosen for this study:

On the national goal in the IW-agreement of lowering the absence by twenty percent; how do the municipality of Trondheim and the individual leader use the principles and tools in the agreement?

I chose three research questions to obtain answers to the problem formulation:

- How has the municipality of Trondheim organized the implementation of the IW-agreement in the period 2002 to 2009?
- How do main actors at three units in the municipality of Trondheim describe the implementation of the IW-agreement?
- On the revision from 2009; how successful is the IW-agreement in the period 2002 to 2009?

Theory is often defined as a simplified model of real life, and I saw it as important to choose a theoretical approach that would reflect the significant features of the public sector. I connected my first research question to an *instrumental perspective* (Christensen et al 2009), my question number two to a *cultural perspective* (Christensen et al 2009) and number three to a *perspective of myth* (Christensen et al 2009).

My problem formulation suggests an inductive approach, and this also leads to an openness in relation to which theories I have used in my analysis of findings. However, I have chosen to use few theories and instead tried to explore these theories thoroughly. I have conducted the survey using qualitative research interviews in combination with document studies.

The analysis reveals that the entire organization of the municipality of Trondheim must be participants in the IW-agreement to make it work according to the agreement's intentions. As my findings indicate, the organization does not act like one unit when it comes to practice the principles of the agreement and the use of the tools that belongs to the agreement. It seems like the municipality of Trondheim relies on the possibility of moving workers that need relief due to health problems from units that have difficulties to produce these relieves, to units that are more suitable. The moving of these workers works as long as there are available positions at suitable units, but the working conditions at the "difficult" units remain unchanged.

In an *instrumental perspective* (Christensen et al 2009) my findings indicate that the organization has done what it was supposed to do according to the IW-agreement by providing a formal framework, by distribution of responsibility, and by adjusting the routines to fit with the agreement, but the units in the municipality of Trondheim, where the IW-agreement is to be practiced, seem to be constructed with a purpose of producing services efficiently and the IW-agreement is based on values from a human approach and thus collide with the efficiency.

In a *cultural perspective* (Christensen et al 2009) my findings indicate that the organization-culture varies in the municipality of Trondheim, and this has consequences for how the organization reacts to the IW-agreement. The main actors do not agree upon what would be an appropriate behavior when it comes to practicing the agreement, and thus the practice is not the same throughout the organization.

In a *perspective of myth* (Christensen et al 2009) my findings indicate that the IW-agreement is not fitted for all units in the municipality of Trondheim and the tools belonging to the agreement do not meet the needs that the leaders describe. At the same time the leaders are expected to use the principles and tools.

The IW-agreement was well received as a recipe in the early days of the agreement, but it soon became clear that the IW-agreement was not an "easy fix" to the problem of absence from work, and it seems as if the agreement over the years has lost some momentum and in some respect exists only on the surface of the organization.

Innhold

Forord og sammendrag	3
Abstract	11
Del 1.....	16
1.1. Tema; innføring av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i Trondheim kommune	16
1.2. Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), bakgrunn og begrunnelse.....	16
1.2.1. Dilemmaer i IA-avtalen.....	18
1.3. Presentasjon av problemstilling og avgrensning av oppgaven	19
1.3.1 Begrunnelse for valgt problemstilling	19
1.3.2. Problemstilling: Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet, hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen?	20
1.3.3. Forskningsspørsmål 1	21
1.3.4. Forskningsspørsmål 2	21
1.3.5. Forskningsspørsmål 3	22
1.4. Oppsummering	23
Del 2 IA-avtalen i Trondheim kommune	26
2.1. Innledning	26
2.2. Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen 2002 - 2009	26
2.3. Trondheim kommunes organisasjonsmodell	29
2.4. Partsforholdene i Trondheim kommune	30
2.5. Enhetsledernes ansvar i håndtering av sykefravær	30
2.6. Arbeidsmiljøarbeid på enhetene i Trondheim kommune	31
2.7. Oppsummering IA-avtalen i Trondheim kommune.....	31

Del 3 Teori	33
3.1. Innledning	33
3.2. Instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv	34
3.2.1. Forskningsspørsmål nummer en i et instrumentelt perspektiv.....	34
3.2.2. Forskningsspørsmål nummer to i et kulturperspektiv	36
3.2.3. Forskningsspørsmål nummer tre i et myteperspektiv	38
3.3. Oppsummering	42
Del 4 Metode.....	45
4.1. Innledning	45
4.2. Forskning i egen organisasjon	45
4.3. Vitenskapsteori	46
4.4. Problemstilling og forskningsdesign	48
4.4.1. Metode for forskningsspørsmål 1	49
4.4.2. Metode for forskningsspørsmål nummer to.....	50
4.4.3. Metode for forskningsspørsmål nummer tre	51
4.5. Oppsummering	52
Del 5 Analyse	54
5.1. Innledning	54
5.2. Forskningsspørsmål nummer en; hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?	55
5.2.1 Hierarkiet og IA-avtalen i Trondheim kommune	56
5.2.2. Delegert ansvar for tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne	59
5.2.3 Arbeidsdeling i forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune.....	66
5.2.4. Rutiner rundt IA-avtalen i Trondheim kommune	69

5.3. Forskningsspørsmål nummer to; Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?	71
5.3.1. Uformelle normer og verdier ved tre resultatenheter i Trondheim kommune	72
5.3.2. Det kulturelt passende i IA-arbeidet ved tre resultatenheter i Trondheim kommune	77
5.3.3. Kritiske avgjørelser ved tre resultatenheter i Trondheim kommune	81
5.4. Forskningsspørsmål nummer tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?	83
5.4.1. Kommunerevisjonens evaluering i et myteperspektiv	83
5.4.2. Egne funn i sammenligning med kommunerevisjonens evaluering	88
5.5. Oppsummering	95
Litteraturliste.....	100
Vedlegg.....	102

Del 1

1.1. Tema; innføring av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i Trondheim kommune

Mitt tema for denne oppgaven er innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune.

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) kom i stand i 2001 mellom partene i arbeidslivet og regjeringen i Norge som et alternativ til innstramning av sykelønnsordningen i en situasjon hvor statens utgifter til trygd var økende. Ambisjonen var (og er) å føre en politikk hvor det arbeides aktivt med å inkludere arbeidstakere som av ulike årsaker faller utenfor, eller står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Dette håper man skal gi tilgang til ubrukte arbeidskraft-ressurser, som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og motivere den enkelte arbeidstaker til å være på jobb i stedet for å være en passiv mottaker av trygd. Man valgte gulrot fremfor pisk for å si det med et kjent bilde.

Jeg ser på IA-avtalen som en reform, som en måte avtalepartene konstruerer et rammeverk rundt et forsøk på å løse noen felles problemer. Ved å behandle IA-avtalen som en reform får jeg muligheten til å velge en teoretisk innfallsvinkel som vil hjelpe meg med å belyse tema. Jeg velger å se på innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Disse perspektivene har jeg hentet fra Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al 2009).

1.2. Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), bakgrunn og begrunnelse

Denne avtalen kom første gang i stand i 2001 mellom partene i arbeidslivet og myndighetene. Med partene i arbeidslivet menes arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverorganisasjonene. Myndighetene er i denne sammenhengen regjeringen, og til sammen dannes en form for trepartssamarbeid om IA-avtalen.

I følge Sintef rapport A11947 fra 2009; Evaluering av IA-avtalen, var utgangspunktet for avtalen en erkjennelse midt på 1990-tallet av en uheldig utvikling:

- Jevn stigning i legemeldt sykefravær fra ca. 1994
- Dramatisk økning i tallet på nye uførepensjonister
- Prognoser for demografisk utvikling viste at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder ville reduseres (eldrebølgen)

Hvis denne utviklingen fikk fortsette ville det skape både velferdsmessige utfordringer og problemer med den budsjettmessige handlefriheten (Sintef 2009).

Regjeringen Bondevik I satte ned et bredt sammensatt utvalg, det såkalte Sandman-utvalget som skulle: *"utrede årsakene til økningen i sykefraværet og nytilgang til uførepensjon,*

kartlegge ordningenes sosialpolitiske rolle og samfunnsøkonomiske betydning, og foreslå tiltak som kan redusere sykefraværet og begrense uføretilgangen” (St.prp. nr. 1 for 1999 s. 59).

Sintef- rapporten oppsummerer bakgrunnen for IA-avtalen slik:

”Bakgrunnen for Sandmanutvalget, nedsatt av Bondevik I regjeringen i april 1999, var stigende sykefravær og vekst i nytilgangen til uførepensjon. Utvalget leverte sin innstilling i september 2000, og utvalgets arbeid resulterte i et sterkt kunnskapsgrunnlag i tillegg til konkrete forslag til tiltak for å reversere den uheldige utviklingen i sykefraværet og uførepensjonen. IA-avtalen ble inngått mellom regjeringen Stoltenberg II og arbeidslivets parter 3. Oktober 2001 og bygger i stor grad på Sandmanutvalgets innstilling, bortsett fra at IA-avtalen i realiteten innebar en fredet sykkelønsordning” (Sintef 2009).

IA-avtalen fra 2001 hadde som hensikt å skape et mer inkluderende arbeidsliv.

Avtalen hadde tre delmål:

1. Å redusere sykefraværet med minst 20 prosent
2. Å få tilsatt langt flere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede)
3. Å øke den reelle pensjonsalder (det vil si den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet)

Avtalen ble evaluert og reforhandlet i 2005, og partene ble enige om en ny avtale som skulle gjelde for perioden 2006-2009.

Intensjonsavtalen (2006-2009) skulle bidra til:

- At en får et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunnet
- Reduksjon i sykefravær og uføretrygd
- At den enkeltes ressurser og arbeidsevne utvikles og benyttes i aktivt arbeid

Nå har den tredje utgaven av IA-avtalen blitt undertegnet av myndighetene og partene i arbeidslivet. Denne tredje versjonen av IA-avtalen ble undertegnet 24.februar 2010 og har tittelen:

”Protokoll mellom partene i arbeidslivet og myndighetene om felles innsats for å forebygge og redusere sykefraværet og styrke inkluderingen”.

Målene i IA-avtalen videreføres også i denne tredje utgaven:

- Reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent.

- Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne. De konkrete målene fra tidligere tilleggsavtaler videreføres
- Yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges med seks måneder. Med dette menes en økning sammenlignet med 2009 i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet (for personer over 50 år)

Protokollen sier videre at resultatet av de tre delmålene må sees i sammenheng.

Måloppnåelse er avhengig av samspillet mellom alle aktører: arbeidstaker, arbeidsgiver, vernetjenesten, bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Arbeidstilsynet, sykmeldere og helsetjenesten (IA-protokoll 24.2.2010). I tillegg legger avtalen opp til tettere oppfølging av den sykmeldte og at gradert sykemelding skal være hovedregel. Det skal gis faglig støtte til sykemelder for å oppnå en likere sykemeldingspraksis, og det skal bli mer attraktivt å være IA-bedrift. Videre legger jeg merke til at avtalen viderefører dagens sykkelønsordning. Sykkelønsordningen var "under ild" i denne runden også, et ekspertutvalg foreslo endringer i arbeidsgiveransvaret, som ledet regjeringen til å foreslå å vurdere ulike budsjettneutrale modeller for arbeidsgivers finansiering av sykkelønsordningen. Regjeringens Soria Moria erklæring II sier at retten til full lønn under sykdom ligger fast, slik at det denne gangen var arbeidsgiversiden som var under lupen fra regjeringens side. Motstanden mot å endre finansieringsordningene var imidlertid så store at regjeringen trakk sitt forslag. Den nye avtaleteksten presiserer at: *"Regjeringen vil ikke foreslå endringer i sykkelønsordningen, verken for arbeidstakere eller for arbeidsgivere i avtaleperioden med mindre partene er enige om dette"*.

For å hjelpe virksomhetene med IA-arbeidet er det etablert et NAV-Arbeidslivssenter i alle landets fylker. NAV-Arbeidslivssenter inngår den såkalte Samarbeidsavtalen med hver enkelt virksomhet, og når den er signert er virksomheten blitt en IA-virksomhet.

NAV Arbeidslivssenter Sør-Trøndelag beskriver selv sitt oppdrag slik:

Kjerneoppgaver:

- Inngå samarbeidsavtale med virksomheter som ønsker det
- Være pådrivere for at virksomhetene i Sør-Trøndelag blir i stand til å praktisere et mer inkluderende arbeidsliv

(NAV Arbeidslivssenter Sør-Trøndelag presentasjon på frokostmøte om den nye IA-avtalen 5.5.2010)

1.2.1. Dilemmaer i IA-avtalen

Når jeg studerer tilblivelsen av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv kommer det flere dilemmaer til syne. For det første; det ser ut til at det fantes en enighet om at sykefraværet i Norge er for høyt sammenlignet med andre lands sykefravær. Dette premisset er det fullt mulig å kritisere. Norsk arbeidsliv er allerede inkluderende i den forstand at en svært stor del

av befolkningen er i arbeid, og en tolkning av denne situasjonen er at det er naturlig at en del av alle disse sysselsatte arbeidstakerne til en hver tid er syke. Det er særlig i sammenligninger med andre land hvor sysselsettingsgraden er lavere, hvor terskelen for deltakelse i arbeidslivet er høyere, at et slikt argument kan brukes.

Delmål en i avtalen uttrykker et ønske om at sykefraværet skal bli lavere, delmål to sier at flere grupper må inkluderes i arbeidslivet, mens delmål tre vil utsette avgang på grunn av alder. Jeg oppfatter en mulig målkonflikt mellom disse delmålene. Hvis det allerede er slik at norsk arbeidsliv inkluderer grupper som i et "tøffere" arbeidsliv i andre land ekskluderes, er det vanskelig å se for seg at sykefraværet kan reduseres samtidig som flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne skal inkluderes. I tillegg ønsker man i delmål tre at arbeidstakerne skal stå lengre i jobb før de pensjoneres, og det vil være rimelig å anta at sykdommer knyttet til slitasje og aldring også vil påvirke sykefraværet og gjøre det vanskeligere å oppfylle delmål en. Hvordan kan det være mulig å operasjonalisere en avtale med motstridende mål i virksomhetene som inngår en IA-avtale?

For det andre; den siste utgaven av IA-avtalen legger vekt på at måloppnåelsen er avhengig av samspill mellom alle aktører. Men er det slik i arbeidslivet at betingelsene for et samspill er til stede? Har aktørene lik interesse av måloppnåelse i IA-avtalen? Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv er inngått mellom de store, tunge aktørene i arbeidslivet. Den norske modellen for regulering av lønnsdannelse og inngåelse av tariffavtaler og ulike avtaler om betingelser for arbeidstakere har en lang historie, og i følge Makt- og demokratiutredningen fra 2003 er arbeidslivet preget av en omfattende organisering både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden (NOU 2003:19, side 24). Til tross for at den norske modellen er under press gjennom en økt internasjonalisering av arbeidslivet og gjennom ulike reformbølger som New Public Management (Hood 1991), har partsforholdene i arbeidslivet og samarbeidet om å inngå forpliktende, nasjonale avtaler overlevd. Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) kan være et eksempel på dette gode samarbeidsklimaet i norsk arbeidsliv. Men er samarbeidsklimaet like godt på arbeidsplassene? Kan det tenkes at IA-avtalen oppfattes annerledes "på gulvet" enn hos ledelsen av de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene?

1.3. Presentasjon av problemstilling og avgrensing av oppgaven

1.3.1 Begrunnelse for valgt problemstilling

Mitt tema er innføring av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i Trondheim kommune. IA-avtalen har 3 delmål, og jeg har valgt å fokusere på ett av dem; reduksjon av sykefraværet med 20 %. Avtaleteksten sier at målene i avtalen må sees i sammenheng, og når jeg velger å undersøke arbeidet med ett av målene, velger jeg samtidig bort anledningen til å undersøke hvordan avtalen som helhet virker i Trondheim kommune. Resultatet av min undersøkelse kan derfor ikke si noe om hvordan man har lykket med å inkludere flere

arbeidstakere med funksjonsnedsettelse eller hvorvidt seniorer i Trondheim kommune står lengre i jobb enn før. Dette valget har jeg gjort fordi jeg mangler tid og ressurser til å lage en større, mer fullstendig undersøkelse.

IA-avtalen er et prosjekt som pågår og stadig utvikles. Jeg finner det nødvendig å avgrense min undersøkelse av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune til perioden 2002 – 2009. Trondheim kommune ble en IA-bedrift i 2002, og i 2009 gjennomførte kommunerevisjonen i Trondheim en større evaluering av avtalen. Denne evalueringen vil i min oppgave fungere som et stopp-punkt som kan gi meg mulighet til å si noe om operasjonaliseringen av delmål en i avtalen i perioden.

De større perspektivene som ligger i IA-avtalens tilblivelse og den samfunnsdebatten som ligger bak avtalen er litt vanskeligere å tidfeste like konkret. Samfunnsdebatten om tema har pågått lenge før IA-avtalen ble et faktum, gjennom hele avtaleperioden, og vil sannsynligvis pågå i årene fremover.

Trondheim kommune er min egen organisasjon, og jeg ser dette temaet som interessant både for min egen hverdag, for arbeidsplassen og for offentlig sektor generelt. Jeg opplever at Trondheim kommune er svært opptatt av å unngå sykefravær. Sykefravær er dyrt og har store ringvirkninger i arbeidsmiljøet og konsekvenser for den enkelte. Vi ser hvordan kolleger mister kontakten med sitt yrke og faller ut av arbeidslivet gjennom langvarig sykefravær. Samtidig følger jeg den offentlige debatten rundt sykefravær og debatten innad i organisasjonen. Statistikk viser at sykefraværet i Trondheim kommune er høyere enn i andre norske byer, og det gir god grunn til å gjøre et forsøk på å finne årsaker og botemidler, både fordi velferdsstaten presses av utgiftene og fordi omkostningene for enkeltmennesket er høye. I denne sammenhengen mener jeg at IA-avtalen er et interessant forsøk på å gå inn i problematikken, og et ærlig forsøk på å finne løsninger.

Jeg skal forske i egen organisasjon og det gir meg fordeler fordi jeg har et stort nettverk å hente informasjon fra, men også noen utfordringer knyttet til nærhet/avstand og hvordan jeg håndterer mine egne roller som deltaker/forsker/ansatt. Jeg håper at jeg med min undersøkelse kan gi et bidrag til økt forståelse av hvordan avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv praktiseres i Trondheim kommune, og at min forskning kan bli en "byggekloss" i en forbedret praksis ved enhetene i Trondheim kommune.

1.3.2. Problemstilling:

Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet, hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen?

Slik jeg forstår teksten i IA-avtalen skiller den ikke i utgangspunktet mellom egenmeldt sykefravær og legemeldt sykefravær, men nøyer seg med å sette et mål om en reduksjon på 20 prosent. Det er allikevel langtidsfraværet (det legemeldte) som er IA-avtalens fokusområde slik jeg oppfatter det, det er dette fraværet som gir uførhet og utstøting fra

arbeidslivet, og utløser de høye utgiftene fra statskassen. Jeg oppfatter dette som IA-avtalens fokus, og kommer ikke til å fokusere på egenmeldt fravær.

Min problemstilling er en beskrivende problemstilling hvor jeg vet noe om tema men mangler kunnskap om lokale forhold. Problemstillingen har i seg to forvaltningsnivåer; stat og kommune, og forholdet mellom disse to nivåene vil være av interesse for min undersøkelse. Hvilke forventninger, eksplisitte og implisitte, legges til lokalt nivå når et høyere nivå "samler alle gode krefter" for å snu en utvikling man anser som uheldig?

Alle ansatte i Trondheim kommune er ansatt hos samme arbeidsgiver, og er i prinsippet omfattet av nøyaktig like personalreglement, avtaleverk og lovverk, men enhetene er i stor grad autonome, hvor enhetsleder har budsjett- og personalansvar. Samtidig er hver enhetsleder knyttet til kommunens overordnede politikk, til lov- og avtaleverk og til avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv gjennom sine lederavtaler. I min problemstilling sier jeg at jeg skal bruke IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet som bakgrunn for å studere hva som skjer når målet skal operasjonaliseres, og derfor ønsker jeg å behandle selve inngåelse av avtalen som en bakgrunnsstudie, med vekt på å studere de dokumentene som foreligger.

1.3.3. Forskningsspørsmål 1

Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 - 2009?

Jeg vil i denne delen av oppgaven analysere hvordan Trondheim kommune har lagt til rette for måloppnåelse i perioden av delmål en i IA-avtalen; reduksjon av sykefraværet med tjue prosent. Jeg velger å starte min undersøkelse av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune med å innta et aktør-perspektiv. Hvem er de sentrale aktørene i arbeidet med avtalen i Trondheim kommune og hvilke funksjoner har de i forhold til avtalen? Hvordan fremstår den lokale oversettingen av IA-avtalen i Trondheim kommune og hvilke forventninger legges på den enkelte leder når delmål en i IA-avtalen skal operasjonaliseres? Jeg ser på IA-avtalen som en reform, som en oppskrift på hvordan arbeidslivet kan endres for å nå noen spesifikke mål, og vil behandle dette forskningsspørsmålet ved hjelp av Kjell Arne Røviks teori om adopsjon av oppskrifter (Røvik 1998). Jeg ser på dette forskningsspørsmålet med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv (Christensen et al 2009).

1.3.4. Forskningsspørsmål 2

Hvordan beskriver sentrale aktører ved 3 resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?

Jeg vil i denne delen av undersøkelsen gi en gjennomgang av hvordan sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune opplever innføringen av IA-avtalen med utgangspunkt i de rammene for arbeidet som Trondheim kommune har lagt for enhetene,

og med vekt på de erfaringene de har gjort. Jeg sammenligner mine funn i forskningsspørsmål to med rammene for arbeidet som behandles i forskningsspørsmål en, og gjennom disse rammene forventningene som stilles til den enkelte leder.

Min problemstilling handler om hvordan IA-avtalen praktiseres når den når frem til den enkelte arbeidstaker. Jeg fortsetter i et aktør-perspektiv i dette forskningsspørsmålet, og undersøker hva sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune forteller om egne erfaringer med delmål en i IA-avtalen. Enhetsledere i Trondheim kommune har etter mitt syn en nøkkelrolle i arbeidet fordi enhetsleder er gitt ansvar for oppfølging av den enkelte sykemeldte og for tilrettelegging. Enhetsleder er imidlertid ikke overlatt til seg selv i dette arbeidet, men har et godt utbygd støtteapparat rundt seg bestående av rådmannens fagstab, arbeidsmiljøenhet og personaltjeneste. Allikevel har enhetsleder fremdeles ansvaret for at enhetens budsjett holdes og at resultater leveres. Beslutninger må fattes og valg må tas, samtidig som god oppfølging av sykemeldte arbeidstakere krever ressurser – først og fremst *tid*, og i dette kompliserte bildet kommer et stort antall variabler til syne når jeg skal undersøke hva som skjer når delmål en i IA-avtalen skal omsettes i handling ved den enkelte enhet. Når hver enhetsleder er gitt rom til å takle sykefraværet ser jeg det som sannsynlig at jeg vil finne variasjoner i hvordan de gjør det. Det leder meg til å se på lokale tradisjoner, lokale løsninger og lokale betingelser i et kulturelt perspektiv (Christensen et al 2009).

1.3.5. Forskningsspørsmål 3

Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 - 2009?

Jeg vil i denne delen av undersøkelsen gjøre en gjennomgang av hvordan sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune beskriver erfaringer med IA-avtalen i sammenligning med kommunerevisjonens evaluering fra 2009. Jeg har ikke noen fullstendig oversikt over hvordan alle enhetene håndterer IA-avtalen, og derfor blir min behandling av hvor vellykket IA-avtalen er i Trondheim kommune heller ikke fullstendig. Jeg kan kun gi konklusjoner basert på de data jeg har til rådighet, og tar utgangspunkt i de intervjuene jeg gjorde med sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune. Jeg bruker Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen fra 2009 som et bilde av hvordan kommunerevisjonen mente tilstanden var på det tidspunktet. Jeg velger ut noen av rådene kommunerevisjonen gir for forbedringspotensialet i IA-arbeidet og sammenligner med den informasjonen jeg behandler i forskningsspørsmål to. Den mulige kontrasten som oppstår mellom kommunerevisjonens perspektiver i evalueringen fra 2009, og de erfaringene sentrale aktører ved tre enheter har gjort, leder meg til å diskutere forskningsspørsmål tre i et myteperspektiv (Christensen et al 2009). I forlengelsen av dette vil jeg diskutere om det i Trondheim kommune er forskjell på snakk og handling når det gjelder innføring av IA-avtalen, og bruker Nils Brunssons forskning om hykleri i organisasjoner (Brunsson 1989) til å belyse dette.

1.4. Oppsummering

Tema for denne oppgaven er innføring av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv i Trondheim kommune. Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) kom i stand mellom partene i arbeidslivet og regjeringen som et alternativ til innstramming av sykelønnsordningen i en situasjon hvor statens utgifter til trygd var økende. Ambisjonen var (og er) å føre en politikk hvor det arbeides aktivt med å inkludere arbeidstakere som av ulike årsaker faller utenfor, eller står i fare for å falle utenfor arbeidslivet. Dette håper man skal gi tilgang til ubrukte arbeidskraftressurser, som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt, og motivere den enkelte arbeidstaker til å være i jobb i stedet for å være en passiv mottaker av trygd.

Jeg ser på IA-avtalen som en reform, og ved å behandle IA-avtalen som en reform får jeg muligheten til å velge en teoretisk innfallsvinkel som kan belyse tema. Jeg velger å se på innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv (Christensen et al 2009).

I følge Sintef rapport A11947; Evaluering av IA-avtalen (Sintef 2009), var utgangspunktet for avtalen en erkjennelse midt på 1990-tallet av en uheldig utvikling:

- Jevn stigning i legemeldt sykefravær fra ca. 1994
- Dramatisk økning i tallet på nye uførepensjonister
- Prognoser for demografisk utvikling viste at andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder ville reduseres (eldrebølgen)

IA- avtalen fra 2001 hadde tre delmål:

1. å redusere sykefraværet med minst tjue prosent
2. å få tilsatt langt flere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiviserte uføretrygdede)
3. å øke den reelle pensjonsalder (den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet)

Målene i denne avtalen ble i all hovedsak videreført gjennom reforhandlinger av IA-avtalen i 2005 og 2010, og avtaletekstene viser en tendens til et økende fokus på inkludering og forebygging av sykefravær.

Protokollen fra inngåelsen av den siste versjonen av IA-avtalen legger vekt på at måloppnåelse er avhengig av samspill mellom alle aktører, og legger opp til tettere oppfølging av den sykemeldte og at gradert sykemelding skal være hovedregel. Det skal gis faglig støtte til sykemelder for å oppnå en likere sykemeldingspraksis, og det skal bli mer attraktivt å være IA-bedrift.

Betingelsene med full lønnskompensasjon fra første fraværsdag endres ikke selv om ordningen var omdiskutert under begge reforhandlingene av IA-avtalen.

For å hjelpe virksomhetene med IA-arbeidet er det etablert et NAV-arbeidslivssenter i alle landets fylker. NAV-arbeidslivssenter inngår den såkalte Samarbeidsavtalen med hver enkelt virksomhet, og når den er signert er virksomheten blitt en IA-virksomhet.

IA-avtalen synes å bygge på en forutsetning om at sykefraværet i Norge er for høyt. Dette kan kritiseres med bakgrunn i at Norge har et høyt sysselsettingsnivå sammenlignet med andre land. På den bakgrunn kan det hevdes at norsk arbeidsliv allerede er inkluderende. Dersom flere med redusert funksjonsevne og flere seniorer skal inkluderes i arbeidslivet kan dette påvirke målet om å redusere sykefraværet, og målene i avtalen fremstår i et slikt lys som selvmotsigende. Hvordan kan det være mulig å operasjonalisere en avtale med motstridende mål i virksomheter som inngår en IA-avtale?

Den siste utgaven av IA-avtalen legger vekt på at måloppnåelsen er avhengig av samspill mellom alle aktører, men er betingelsene for samspill til stede? Har aktørene lik interesse av måloppnåelse? Er samarbeidsklimaet like godt på arbeidsplassene som mellom de sentrale partene i arbeidslivet?

Jeg har valgt å fokusere på delmål en i IA-avtalen; reduksjon av sykefraværet med tjue prosent, i denne undersøkelsen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune. ved å velge å undersøke arbeidet med ett av målene velger jeg samtidig bort anledningen til å undersøke hvordan avtalen som helhet fungerer i Trondheim kommune. min undersøkelse kan derfor ikke si noe om hvordan man har lykket med å inkludere flere arbeidstakere med funksjonsnedsettelse eller hvorvidt seniorer i Trondheim kommune står lengre i jobb enn før.

Jeg finner det nødvendig å avgrense min undersøkelse av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune til perioden 2002 – 2009 for å sikre validitet i undersøkelsen. Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen vil fungere som "stopp-punkt" for å gi meg mulighet til å si noe om operasjonaliseringen av delmål en i avtalen.

Jeg velger problemstillingen:

- Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet, hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen?

For å belyse problemstillingen velger jeg tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?

Jeg velger å innta et aktørperspektiv i denne delen av undersøkelsen, og vil

identifisere de sentrale aktørene i arbeidet med avtalen i Trondheim kommune og hvilke funksjoner de har i forhold til avtalen. Jeg behandler forskningsspørsmål en med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv (Christensen et al 2009)

2. Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?

Jeg vil i denne delen av undersøkelsen gi en gjennomgang av hvordan sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune opplever innføringen av IA-avtalen med utgangspunkt i rammene for arbeidet som er lagt (forskningsspørsmål en), med vekt på hvilke erfaringer aktørene har hatt. Jeg ser på lokale tradisjoner, lokale løsninger og lokale betingelser i et kulturelt perspektiv (Christensen et al 2009).

3. Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering i 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?

Jeg vil i denne delen av undersøkelsen gå gjennom hvordan sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune beskriver erfaringer med IA-avtalen (forskningsspørsmål to) sammenlignet med kommunerevisjonens evaluering fra 2009. Den mulige kontrasten som oppstår mellom kommunerevisjonens evaluering og aktørenes opplevelse diskuteres i et myteperspektiv (Christensen et al 2009).

Del 2 IA-avtalen i Trondheim kommune

2.1. Innledning

Jeg vil i denne delen av oppgaven beskrive hvordan avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er knyttet til organisasjonen Trondheim kommune gjennom organisering og ansvarsfordeling. Kommunerevisjonen i Trondheim gjorde i 2009 en evaluering av IA-avtalen som vil være sentral i min undersøkelse. Jeg gjør rede for Trondheim kommunes organisasjonsmodell, partsforholdene i Trondheim kommune, enhetsledernes ansvar i håndtering av sykefravær og arbeidsmiljø på enhetene i Trondheim kommune for å gi et bilde av hvordan organisasjonen som skal håndtere IA-avtalen ser ut. Trondheim kommune er en IA-virksomhet siden 2002, i likhet med de aller fleste norske kommuner. I følge KS (Kommunenes interesseorganisasjon) er det kun 8 av 430 norske kommuner som ikke har undertegnet en samarbeidsavtale.

2.2. Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen 2002 - 2009

Trondheim kommunerevisjon gjennomførte i 2009 en større forvaltningsrevisjon av IA-avtalen i Trondheim kommune. Dette skjedde altså før avtalen ble revidert og fornyet i 2010, og behandler perioden 2002-2009. Rapporten er delt i to delrapporter. Trondheim kommunerevisjon konkluderer i sin rapport IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging, delrapport 1 med at:

- rådmannen har iverksatt tiltak for å følge opp delmål en om å forebygge og redusere fraværet
- arbeidet med å redusere sykefravær er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid
- rådmannen har etablert rutiner som tilrettelegger for sykefraværsoppfølging ute på enhetene i kommunen
- revisjonen stiller spørsmål om innholdet i tiltakene er godt nok kjent ute på enhetene og om opplæringstilbudet til enhetslederne blir benyttet i stor nok grad
- til tross for at kommunen har iverksatt en rekke tiltak og prosjekter for å redusere sykefraværet, har sykefraværet økt (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F)

Rapporten nevner også at tillitsvalgte og verneombud er deltakere i prosesser rundt IA-avtalen i Trondheim kommune, men går ikke så dypt inn i disse roller at kommunerevisjonen tar det med i konklusjonen. Dette kritiseres av rådmannen i rådmannens høringsuttalelse til rapporten.

I delrapport 2 behandler Trondheim kommunerevisjon enhetenes oppfølging av IA-avtalen i Trondheim kommune. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i enheter med høyt

sykefravær, og i forhold til å finne ut i hvilken grad enhetene har iverksatt tiltak for å følge opp målene i IA-avtalen konkluderer de med at enhetene har iverksatt flere tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet:

- samtlige undersøkte enheter kan vise til at de har benyttet ett eller flere tiltak
- de aller fleste enhetene utarbeider skriftlige sykefraværstrutiner
- enhetslederne arbeider for å legge til rette for å hindre sykefravær
- de fleste enhetene utarbeider oppfølgingsplaner
- sykefraværarbeidet er stort sett kommet frem gjennom god dialog mellom ansatte og enhetsleder

Imidlertid viser undersøkelsen at enhetene ikke har klart å redusere sykefraværet i tråd med målsetningen for IA-avtalen, og at det er betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetning. Kommunerevisjonen peker på følgende forbedringspotensialer:

- normer for fravær må i større grad diskuteres i alle enheter
- ved gjennomføring av dialogmøtene (etter tolv ukers sykefravær) må enhetene involvere Personaltjenesten/bedriftshelsetjenesten i større grad
- det må i større grad søkes løsninger for å finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som trenger tilrettelegging, og uten at det medfører ekstra belastning for andre ansatte på den enkelte enhet. NAV og Personaltjenesten bør involveres i større grad
- nærværsfaktorene må i større grad identifiseres og styrkes i alle enheter
- alle mål som er beskrevet i lederavtalen om sykefraværarbeidet, må gjennomgås i halvårssamtalen (mellom leder og hennes/hans kontaktperson hos rådmannen)

Heller ikke i delrapport 2 tar kommunerevisjonen stilling i sin konklusjon til hvorvidt tillitsvalgte og verneombud har en tilstrekkelig aktiv rolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, selv om det kommer frem underveis at noen av informantene peker på dette forholdet. Slik jeg ser det er det har kommunerevisjonens rapport lagt stor vekt på å undersøke om *strukturelle* verktøy er gode, mange og riktige nok til å håndtere sykefravær ved arbeidsplassene, og det spørres så vidt jeg kan se etter *reagerende* tiltak, og ikke så mye etter *forebyggende* eller *helsefremmende* tiltak. Dette betyr ikke at forebyggende eller helsefremmende tiltak ikke finnes, og kommunerevisjonens fokus på det strukturelle kan skyldes kommunerevisjonens spesielle rolle som revisor, men samtidig ga dette meg rom til å forske i det kommunerevisjonen ikke spør etter. Ved å ta utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær går kommunerevisjonen etter mitt syn glipp av en mulighet til å måle tiltak i sykefraværarbeidet som faktisk fungerer, og mister muligheten til å identifisere faktorer i arbeidsmiljøet som påvirker sykefraværet i positiv retning, noe som igjen kan tyde på at kommunerevisjonen er mest opptatt av *reagerende* tiltak.

Kommunerevisjonens evaluering av IA-avtalen fra 2009 beskriver forpliktelsene som følger med en avtaleinngåelse slik:

”Avtalen har forpliktelser både for rådmannsnivået, og for ledelsen og ansatte på den enkelte arbeidsplass i kommunen” (Rapport 06/2009 F – IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging. Delrapport 1), og med denne beskrivelsen sier kommunerevisjonen at hele organisasjonen fra rådmann og ned til hver enkelt ansatt har et ansvar for å få avtalen til å fungere. Det var imidlertid ikke hele organisasjonen som underskrev avtalen i Trondheim kommune i 2002, det var det øverste sjiktet av arbeidsgiverne og arbeidstakerne; rådmann og hovedtillitsvalgte, som undertegner avtalen. Dette sjiktet forplikter både arbeidsgivere og arbeidstakere som befinner seg på et lavere nivå gjennom å undertegne avtalen på vegne av alle.

Kommunerevisjonen peker videre på arbeidsgivers ansvar i henhold til *Veileder for IA-avtalen*. (Veileder for IA-avtalen er et dokument som tilhører det nasjonale nivået i IA-avtalen, og som skal hjelpe virksomhetene som skal inngå IA-avtale til å operasjonalisere den):

- a. Sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet for å bidra til et godt arbeidsmiljø
- b. Bidra til etter- og videreutdanning eller omskolering av sykemeldte (sykefraværsgarantien)
- c. Føre fraværstatistikk og oversikt over arbeidstakere på tiltak
- d. Sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i virksomheten
- e. Utarbeide rutiner for å følge opp sykemeldte
- f. Utarbeide oppfølgingsplaner for arbeidstakere som har vært helt eller delvis borte fra arbeidet senest innen seks uker
- g. Gjennomføre dialogmøter innen tolv uker for arbeidstakere som har vært helt borte fra arbeidet
- h. Legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne
- i. Legge til rette for eldre arbeidstakere
- j. Dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert og gjennomført eller forsøkt gjennomført

Disse ti punktene beskriver arbeidsgivers ansvar når Trondheim kommune valgte å bli en IA-bedrift (kilde: NAV.no). Hvordan ansvaret for IA-avtalen fordeles i Trondheim kommune, og

hvordan denne ansvarsfordelingen får konsekvenser for måloppnåelsen i IA-avtalen vil jeg behandle i analysedelen (del 5) i denne oppgaven.

2.3. Trondheim kommunes organisasjonsmodell

Trondheim kommune bruker en tjenestemodell kalt to-nivå modell, hvor de to nivåene representerer rådmannen og enhetene. I tillegg kommer det politiske nivået, med ordfører og bystyre, som har det øverste arbeidsgiveransvaret for drøyt 12.000 ansatte, men to-nivå modellen kjennetegnes av at det ikke er noe forvaltningsnivå mellom rådmann og enhet.

Denne modellen erstatter en tidligere løsning med bydelsadministrasjoner.

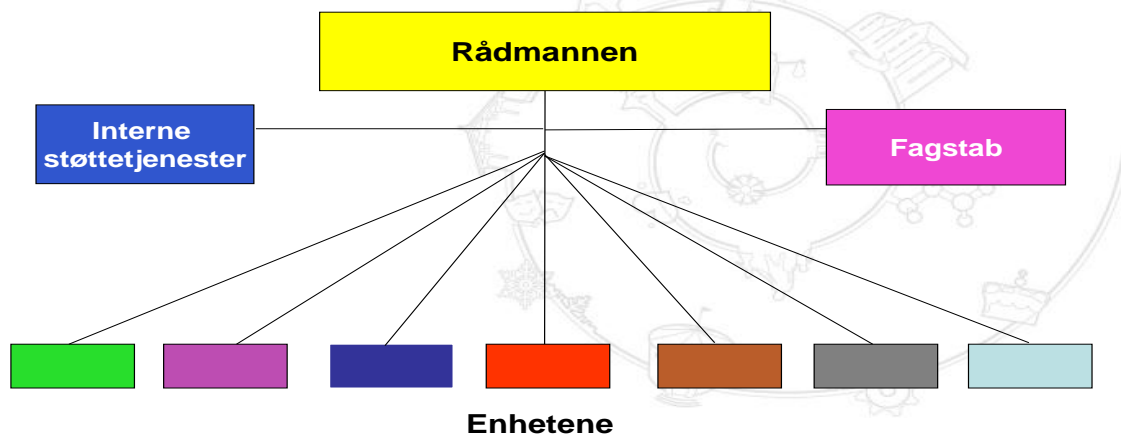
Som tidligere nevnt har hver enhet en ganske stor grad av selvstendighet, og enhetsleder har både budsjett- og personalansvar. Denne typen enheter kalles gjerne resultatenheter med utgangspunkt i at hver enhet holder kontroll med, og styrer sitt eget budsjett og økonomiske resultat. Enhetene er ikke fullstendig autonome, men styres i også av politikk som vedtas i kommunen, av lov- og avtaleverk, og gjennom føringer fra staten i forbindelse med tildelinger av økonomiske midler.

Trondheim kommune har et antall sentrale enheter som yter støtte til de tjenesteproduserende resultatenheterne. Disse kalles de interne tjenester, og består av blant andre Kontortjenesten, Lønnstjenesten, Regnskapstjenesten, Økonomitjenesten, Bedriftshelsetjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Personaltjenesten. I sammenheng med IA-avtalen og sykefraværsoppfølging har Personaltjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Bedriftshelsetjenesten de viktigste rollene av disse. Personaltjenesten yter støtte til enhetsleder i vanskelige personalsaker, og har ansvaret for å finne nye tjenestesteder til ansatte som av ulike grunner må ha nye arbeidsoppgaver gjennom Det interne arbeidsmarkedet (DIA).



TRONDHEIM KOMMUNE

Tjenestemodellen 1998



2.4. Partsforholdene i Trondheim kommune

Partsforholdene på arbeidsplassen Trondheim kommune gjenspeiler partsforholdet i arbeidslivet i Norge. Alle de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i offentlig sektor er representert i Trondheim kommune, og samarbeidet mellom dem bindes sammen av lov- og avtaleverk i en slik grad at man kan hevde at Trondheim kommune er en gjennomregulert virksomhet. På arbeidsgiversiden er ordfører øverste arbeidsgiver og styrer gjennom flertallsbeslutninger i bystyret. Ordføreren delegerer utøvende arbeidsgiveransvar til rådmannen, som igjen delegerer myndighet til enhetsledere. Det er bystyret som avgjør "hva" som skal gjøres, mens det i de fleste saker er overlatt til administrasjonen å avgjøre "hvordan" det skal gjøres. På arbeidstakersiden representeres arbeidstakerne på enhet av tillitsvalgte fra ulike fagforbund. Fagforbundene har frikjøpte hovedtillitsvalgte basert på en bestemmelse i Hovedtariffavtalen som gir ett frikjøpt årsverk i denne rollen ved oppnådde seks hundre yrkesaktive medlemmer. Hovedtillitsvalgte har rådmannen som motpart, mens tillitsvalgte på enhet har enhetsleder som motpart, og på begge nivåer legger både lov- og avtaleverk opp til at utfordringer i arbeidshverdagen skal forsøkes løses gjennom dialog mellom partene. Partene i arbeidslivet og regjeringen har inngått avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, og i prinsippet er partsforholdet i denne avtalen den samme uavhengig av hvilket nivå avtalen praktiseres på. En frivillig inngått avtale mellom parter gir et sterkt bilde av likeverdighet og gjensidig anerkjennelse av motpartens rolle, og jeg har underveis i min undersøkelse av IA-avtalen i Trondheim kommune forsøkt å holde utkikk etter hvordan partsforholdene i arbeidslivet kommer til syne i arbeidet med sykefraværsoppfølging ved de kommunale enhetene jeg har undersøkt. Trepartsforholdet mellom arbeidstakerorganisasjonene, arbeidsgiverorganisasjonene og regjeringen på nasjonalt nivå som kommer til syne gjennom den nasjonale IA-avtalen, fremstår litt annerledes på kommunalt nivå. Arbeidstakerne representeres av sine tillitsvalgte i Trondheim kommune, arbeidsgiver representeres av enhetsledere og rådmannen, mens regjeringen representeres av NAV-arbeidslivssenter. NAV-arbeidslivssenter ble etablert i alle Norges fylker for å bistå med implementering av IA-avtalen gjennom å være den av partene som faktisk inngår IA-avtale med den enkelte virksomhet.

2.5. Enhetsledernes ansvar i håndtering av sykefravær

Gjennom den såkalte to-nivåmodellen legges ansvar for personalarbeid til den enkelte leder. Hver enhet har en leder, og denne står ansvarlig for alle avgjørelser som tas på enheten. To-nivåmodellen krever ikke at mellomledere på enhetene ikke skal finnes, men så vidt jeg kan se er personalansvaret klart plassert hos leder selv om enkelte personaloppgaver kan delegeres til mellomledere. Dette gir en situasjon hvor leder har ansvaret uansett hvor stor eller liten enheten er, og en betydelig arbeidsmengde med oppfølging av sykefravær ved de store enhetene. Gjennom intervjuer med enhetsledere oppfatter jeg at det ikke er enkelt å delegere sykefraværsoppfølging, selv i situasjoner hvor enhetsleder er presset på tid.

Ansatte er enkeltindivider, og uansett hvor gode strukturer som finnes på enhetene kreves innsikt i enkeltindividers situasjon, og individuelle løsninger for å lykkes med en forsvarlig sykefraværsoppfølging. Leder har også ansvar for de ansatte som gruppe, og gjennom mine funn kan jeg se indikasjoner på et motsetningsforhold mellom gruppe og individ når jeg har undersøkt sykefraværsoppfølging på enhet i Trondheim kommune. Leder har i tillegg ansvar for rapportering og forsvarlig saksbehandling i sykefraværssaker, og alt i alt gir dette meg et bilde av at sykefraværarbeid er krevende lederoppgaver som krever betydelige ressurser.

2.6. Arbeidsmiljøarbeid på enhetene i Trondheim kommune

Arbeidsmiljøarbeidet ved enhetene i Trondheim kommune utføres i stor grad av arbeidsmiljøgrupper, som alle enheter er pålagt å ha. I arbeidsmiljøgruppen sitter leder, verneombud og representanter for de ansatte. Disse representantene er som oftest tillitsvalgte, men i noen tilfeller har enhetene andre enn tillitsvalgte som representanter for arbeidstakerne i arbeidsmiljøgruppen. Arbeidsmiljøgruppene varierer i størrelse, basert på variasjon i enhetenes størrelse og inndeling i avdelinger eller arbeidsområder.

Arbeidsmiljøgruppene ved enhetene rapporterer til Arbeidsmiljøutvalgene (AMU). Det finnes ett arbeidsmiljøutvalg for hvert direktørområde i Trondheim kommune. Direktørområdene er Helse og velferd, Oppvekst, Byutvikling, Organisasjon og Kultur og næring. For å samle trådene i arbeidsmiljøarbeidet har Trondheim kommune i tillegg et sentralt arbeidsmiljøutvalg (SAMU). Partsforholdene i Trondheim kommune er tydeligere i AMU og SAMU enn i arbeidsmiljøgruppene fordi arbeidstakerrepresentantene oppnevnes av arbeidstakerorganisasjonene, mens tillitsvalgte som nevnt ikke alltid sitter i arbeidsmiljøgruppene ved enhetene.

Arbeidsmiljøgruppene er eldre enn IA-avtalen, og har tradisjonelt arbeidet med Helse-miljø-sikkerhet (HMS), og forholdet mellom enhetsleder og verneombud har vært det dominerende. IA-avtalen brakt et nytt perspektiv inn i arbeidsmiljøgruppene, fokus på inkludering i tillegg til de lovpålagte kravene til HMS, og i min undersøkelse så jeg det som viktig å undersøke om arbeidsmiljøgruppene har fylt den forventede rollen som diskusjonsforum for inkludering.

2.7. Oppsummering IA-avtalen i Trondheim kommune

Trondheim kommune har vært en IA-virksomhet siden 2002, og svært mange av norske kommuner har inngått en IA-avtale med NAV-arbeidslivssenter. I følge kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2009 er IA-arbeidet integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

Kommunerevisjonen tok utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær i sin undersøkelse, og går etter mitt syn på muligens glipp av en mulighet til å finne viktig informasjon om vellykket

praksis innen IA-arbeid som faktisk fungerer og kan forebygge sykdom, og dette indikerer etter mitt syn at kommunerevisjonen har et fokus på *reagerende* tiltak.

Kommunerevisjonen gir råd om blant annet å diskutere normer for fravær i alle enheter, involvere Personaltjeneste/Bedriftshelsetjeneste i større grad, finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som behøver tilrettelegging uten at det medfører ekstra belastning for de øvrige ansatte ved enheten, og de tilråder at de såkalte nærværsfaktorer identifiseres og styrkes ved enhetene.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål en; *hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009*, viser kommunerevisjonens evaluering at IA-arbeidet er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid og at en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass i organisasjonen.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål to; *hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen*, beskriver ansvarsfordelingen innen oppfølging av sykefravær hvordan Trondheim kommune legger til rette for IA-arbeid på enhetene, med enhetslederens rolle i sentrum. Sentrale aktører i arbeidet identifiseres gjennom en beskrivelse av partsforholdene i Trondheim kommune og arbeidsmiljøarbeid ved enhetene.

I relasjon til mitt forskningsspørsmål tre; *med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009*, viser kommunerevisjonens evaluering en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

Del 3 Teori

3.1. Innledning

Teori kan defineres som en forenklet modell av virkeligheten, en modell som kan hjelpe meg til å se og forstå komplekse sammenhenger. Det er viktig for meg å være bevisst når teori skal velges, fordi teorivalget får konsekvenser for hvordan jeg kan komme til å analysere og tolke de data jeg har innhentet i undersøkelsen. Teorien kan dermed påvirke de konklusjonene jeg trekker og må velges med omhu. Jeg ser at valg av teori, valg av problemstilling og valg av undersøkelsesdesign må foregå i samsvar med hverandre, og at jeg gjennom de valgene jeg har gjort underveis har valgt bort elementer rundt problemstillingen som jeg kunne ha studert nærmere. Derfor har det vært nødvendig å reflektere over valg av teori i alle fasene av denne undersøkelsen.

Jeg vil i denne delen av oppgaven gjøre rede for hvilken teoretisk innfallsvinkel jeg har valgt for min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune. Jeg har valgt å studere ett av delmålene i avtalen; reduksjon av sykefraværet med tjue prosent, og fokuserer på hvordan dette målet kan operasjonaliseres i organisasjonen.

Jeg har valgt problemstillingen; *med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet, hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen*, og formulert tre forskningsspørsmål for å belyse problemstillingen:

1. *Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?*
2. *Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?*
3. *Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?*

Min formulering av problemstilling tilsier at jeg ville ha en åpen, induktiv tilnærming og dette vil jeg gjøre nærmere rede for i metodedelens av denne oppgaven. En åpen tilnærming tilsier at jeg også ønsket å ha en åpen tilnærming til hvilke teorier jeg kunne bruke for å analysere funnene i undersøkelsen. Jeg har allikevel valgt en nokså trang ramme som teoretisk utgangspunkt for å hjelpe meg med å gjøre den mulige teorimengden håndterbar.

Trondheim kommune er en virksomhet i offentlig sektor, og derfor har jeg valgt en teoretisk ramme som tar utgangspunkt i særtrekk ved offentlig sektor. Selv om offentlig sektor i løpet av de siste tjue årene er betydelig påvirket av organisasjonsreformer som i stor grad er inspirert av privat sektor, kan det hevdes at offentlig sektor er fundamentalt forskjellig fra

privat sektor. "Offentlige og private organisasjoner skiller seg fra hverandre ved at offentlige organisasjoner har en folkevalgt ledelse, og ved at de er multifunksjonelle og skal ivareta delvis motstridende hensyn. Dessuten opererer de fleste offentlige organisasjoner ikke på et økonomisk marked" (Christensen et al 2009). Denne distinksjonen vurderer jeg som viktig og nyttig for å kunne "navigere" i et landskap av teoretiske innfallsvinkler som like gjerne tar utgangspunkt i privat sektor som offentlig sektor. Gjennom reformbølgen med samlebetegnelsen New Public Management (Hood 1991, I: Busch, Tor et al: Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer 2005) er offentlig sektor påvirket og delvis endret av organisasjonsoppskrifter inspirert av erfaringer fra privat sektor. Det kan derfor være vanskelig å finne et spesifikt teorigrunnlag for offentlig sektor, og hvis det er slik at offentlig sektor faktisk er påvirket av privat sektor gjennom New Public Management vil det også være uriktig å overse påvirkningen, men teorivalg handler etter mitt syn om å finne teori som er egnet til å belyse det utsnitt av virkeligheten som jeg velger å studere og derfor har jeg funnet det tjenlig å forsøke å fokusere på noen perspektiver og utelate mange andre mulige innfallsvinkler.

3.2. Instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv

De forskningsspørsmålene jeg har formulert for å belyse min problemstilling vil jeg knytte til tre perspektiver; instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv (Christensen et al 2009). Disse perspektivene har jeg valgt for å kunne sette forskningsspørsmålene inn i en teoretisk ramme, og for å finne utgangspunkt for å diskutere spørsmålene. Perspektivene er utgangspunkter og rammer for refleksjon, og utfylles av annen teori for å oppnå en god diskusjon.

3.2.1. Forskningsspørsmål nummer en i et instrumentelt perspektiv

Jeg velger et instrumentelt perspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009*, og ønsker med det å sette fokus på hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene som finnes i organisasjonen til å innfri det nasjonale målet om tjue prosent reduksjon av sykefravær i IA-avtalen. Denne ideen om å oppfatte organisasjoner som redskaper eller instrumenter for og nå et mål som anses som viktig bygger blant annet på Max Webers analyser av byråkrati som organisasjonsform. En byråkratisk organisasjonsform, slik Weber beskriver den, er preget av *hierarki, arbeidsdeling og rutiner*, og denne innfallsvinkelen til analyse av byråkrati som organisasjonsform videreutvikles og settes i en moderne kontekst av Christensen et al i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen et al 2009). Jeg velger å bruke disse stikkordene i min analyse av hvordan Trondheim kommune har organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen.

I Trondheim kommune kommer *hierarkiet* (Christensen et al 2009), med over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen, til syne i den formelle

organisasjonsstrukturen; ordfører og bystyret er øverste ledelse, men delegerer operativt arbeidsgiveransvar til rådmannen, som igjen delegerer en del arbeidsgiveransvar til lederne ved hver enkelt resultatenhet. En slik rekke med delegasjon av myndighet kan medføre at det blir uklart hvem som egentlig har ansvaret til en hver tid, og ikke sjelden går vanskelige saker som oppsigelser eller omplasseringer av ansatte "helt til topps" før de får sin beslutning. Jeg beskrev hvordan partsforholdene i arbeidslivet er representert i Trondheim kommune, og i saker hvor uenighet mellom partene oppstår på enhetene blir saken brakt videre til et stadig høyere nivå hvis det ikke oppnås enighet. I ytterste nasjonale konsekvens kan sakene ende i Arbeidsretten som er en nasjonal domstol for arbeidsrettssaker, og det finnes også eksempler på at viktige prinsipp saker har gått videre til internasjonale domstoler. En motsatt bevegelse i hierarkiet kommer til syne i budsjettbehandling. Bystyret vedtar budsjett for virksomheten, ofte med klare føringer for hvordan rådmannen skal prioritere oppgaver som skal løses innenfor budsjettet. Rådmannen skal sørge for at enhetene løser oppgavene og gir større ressurser til de enhetene som skal løse de høyest prioriterte oppgavene, mens de enhetene som har lavere prioriterte oppgaver kan bli pålagt å innskrenke virksomheten. Denne måten å utforme budsjett kalles nedbrytingsmetoden (Opstad 2009). Hierarkiet kommer også til syne i forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune gjennom at det er det øverste sjiktet av arbeidsgiverne og arbeidstakerne, rådmann og hovedtillitsvalgte, som undertegner avtalen. Dette sjiktet forplikter både arbeidsgivere og arbeidstakere som befinner seg på et lavere nivå gjennom å undertegne avtalen på vegne av alle.

Arbeidsdeling (Christensen et al 2009), med horisontal spesialisering av arbeidsoppgaver, kommer til syne i Trondheim kommune i de forskjellige støttefunksjonene som er etablert i de interne tjenestene. Disse tjenestene er spesialiserte fagmiljøer som skal bistå hele organisasjonen. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune har Bedriftshelsetjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Personaltjenesten viktige roller.

Rutiner (Christensen et al 2009) kommer til syne i Trondheim kommune gjennom styrende dokumenter for virksomheten i organisasjonen. I første rekke legger lov- og avtaleverk klare rammer for hvordan virksomheten skal drives. Norsk arbeidsliv er i høy grad regulert, med Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen som sentrale premissleverandører. I det innbyrdes forholdet mellom lov- og avtaleverk finner vi prinsippet om forrang for lover, det vil si at ingen nasjonale avtaler kan inngås som er i strid med lovverket, og ingen lokale avtaler kan inngås som er i strid med nasjonale avtaler eller lovverk. Regler og prosedyrer i Trondheim kommune må i tråd med dette utformes på en slik måte at de ikke bryter med lov- og avtaleverk. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune kommer rutiner til syne gjennom sykefraværsoppfølging og vilkår for utbetaling av sykepenges. IA-avtalen gir tilgang til særskilte virkemidler og verktøy for IA-bedrifter, men stiller til gjengjeld store krav til rapportering og dokumentasjon på at sykefraværsoppfølgingen er gjort i tråd med de gjeldende retningslinjene.

Jeg gjør i del to av denne oppgaven rede for sentrale aktører i IA-arbeidet i Trondheim kommune, og videre i analysen blir det viktig å se på hvordan aktørenes ulike roller fungerer sammen for at organisasjonen skal være i stand til å oppnå en reduksjon av sykefraværet. En forutsetning for måloppnåelse i IA-avtalen er at de ulike aktørene fungerer i et samspill, og jeg har tidligere stilt spørsmål om betingelsene for et samspill er til stede i Trondheim kommune.

Christensen et al deler det instrumentelle perspektivet i to varianter; en *hierarkisk* variant og en *forhandlingsvariant* (Christensen et al 2009). I en *hierarkisk* variant av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen sett på som helhetlig, og aktørene har makt og myndighet til å oppnå sine mål, mens i en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen sammensatt og aktørene kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper (Christensen et al 2009).

I et instrumentelt perspektiv ser jeg i analysen etter hvordan Trondheim kommune kan forme organisasjonen, og utnytte kreftene i organisasjonen for å nå målet om tjue prosent reduksjon av sykefraværet. I en *hierarkisk* variant av det instrumentelle perspektivet kan målene vedtas, arbeidsdelingen kan gjøres gjennom kommandoer og rutineene kan endres uten diskusjoner. I en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen avhengig av å diskutere seg frem til en løsning som alle aktører kan godta og forme en koalisjon med en spesifikk måloppnåelse som hensikt. Som vist har Trondheim kommune få ledelsesnivåer gjennom den såkalte tonivå-modellen, og det er lett å anta at dette leder bort fra en hierarkisk variant og inn i en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet. Jeg vil bruke disse to variantene av det instrumentelle perspektivet i analysen av hvordan ulike aktører i IA-arbeidet i Trondheim kommune har ulike roller i organisasjonen og hvordan disse rollene fungerer sammen.

3.2.2. Forskningsspørsmål nummer to i et kulturperspektiv

Jeg velger et kulturelt perspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen*, og ønsker med det å sette fokus på hvilke erfaringer med IA-avtalen aktørene har hatt i sine miljøer. Denne delen av min undersøkelse baserer seg i hovedsak på intervjuer jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Rammen rundt intervjuene var nokså åpen, men jeg la vekt på å forsøke å forstå organisasjonskulturen på hver enhet, og stille spørsmål som skulle avdekke hvordan aktørene, som til daglig befinner seg i disse organisasjonskulturene, opplevde innføringen av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009. Jeg ville undersøke om organisasjonskulturen ved hver resultatenhet hadde betydning for hvordan ansatte forholdt seg til innføringen av IA-avtalen.

Christensen et al peker på noen begreper som kan brukes til å identifisere en organisasjonskultur. Blant flere velger jeg å se nærmere på; *uformelle normer og verdier*, en *”logikk om det kulturelt passende”* og *kritiske beslutninger* (Christensen et al 2009) som holdepunkter i min undersøkelse av de tre resultatenehetene i Trondheim kommune jeg valgte.

Uformelle normer og verdier (Christensen et al 2009) kommer til syne når aktørene ved resultatenehetene jeg intervjuet forteller om hvordan de forholder seg til sykefravær som en gruppe av kolleger. Noen aktører forteller forklarer inngående hvordan de konkret har jobbet med å ha et bevisst forhold til ulemper og ekstra belastning som oppstår for gruppen når noen er syke, mens andre forteller om hva de har gjort for å skape en generell *”takhøyde”* i arbeidsmiljøet.

Jeg vil forsøke å identifisere uformelle normer og verdier i analysen av organisasjonskulturen ved tre resultateneheter i Trondheim kommune.

En *”logikk om det passende”* er begrepet March og Olsen bruker om den grunnleggende handlingslogikken i en organisasjonskultur. Christensen et al videreutvikler og viderefører March og Olsens begrep i sammenheng med sin organisasjonsteori for offentlig sektor, og knytter begrepet til et kulturelt perspektiv i sin organisasjonsteori gjennom å omdøpe March og Olsens begrep til *det kulturelt passende*. Jeg velger å bruke begrepet *det kulturelt passende*, og derfor blir referansen i det videre tatt fra Christensen et al.

En *logikk om det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) handler om hvordan mennesker ikke nødvendigvis handler rasjonelt når beslutninger skal tas, men gjør det som oppfattes som en rimelig eller akseptabel atferd. En rimelig og akseptabel atferd kan være bygd på erfaringer som er gjort i tilsvarende situasjoner, særlig hvis de er nært i tid, eller at man ser til hvordan andre har løst tilsvarende situasjoner.

Jeg har tidligere identifisert enhetsleder som en nøkkelrolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, fordi enhetsleder er gitt ansvar for oppfølging av den enkelte sykemeldte og for tilrettelegging. Leder skal ta de nødvendige avgjørelsene, og avgjørelsene kan prege organisasjonskulturen ved enheten. Særlig i tilfeller hvor det er nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt kan slike *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) endre kulturen. I mine intervjuer var jeg på jakt etter erfaringer med tilrettelegging og annen problemløsning for enkeltpersoner som hadde innvirkning på arbeidsmiljøet, og hvordan enkeltresultat i positiv retning kunne prege organisasjonskulturen og igjen føre til mer inkludering i tråd med målene i IA-avtalen. Resultatet kan naturligvis også bli det motsatte av økt inkludering når kritiske avgjørelser blir tatt, og dette vil jeg ta nærmere for meg senere i denne oppgaven. Jeg vil diskutere i analysen hvilke konsekvenser for organisasjonskulturen *kritiske avgjørelser* har hatt ved tre resultateneheter i Trondheim kommune.

I mine intervjuer dreide samtalen seg ofte om hvordan *”mange bekker små blir til en stor å”* i betydningen at IA-arbeid er et møysommelig arbeid hvor mange små fremskritt på enhetene

kan gi et stort fremskritt for hele organisasjonen Trondheim kommune, og hvor endringer i organisasjonskulturen i betydningen endrede holdninger, økt takhøyde, aksept av forskjellighet og økt inkludering ikke lot seg innføre på kort tid, men måtte bygges opp over lang tid dersom målene i IA-avtalen skulle oppfylles. ”*Hvordan kulturelle faktorer i en offentlig organisasjon kan påvirke holdninger og handlinger*” er Christensen et al sin oppsummering av hvordan ulike faktorer i et kulturelt perspektiv kan ha en konkret virkning på en organisasjon som helhet (Christensen et al 2009), og for meg ser dette ut til å være et sentralt spørsmål som jeg vil diskutere videre i analysedelen av denne oppgaven.

3.2.3. Forskningsspørsmål nummer tre i et myteperspektiv

Jeg velger et myteperspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering i 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009*, og vil i denne delen av undersøkelsen gå gjennom hvordan sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune beskriver erfaringer med IA-avtalen (forskningsspørsmål to) i sammenligning med kommunerevisjonens evaluering fra 2009. Den mulige kontrasten som oppstår mellom kommunerevisjonens evaluering og aktørenes opplevelse diskuteres i et myteperspektiv (Christensen et al 2009).

Trondheim kommunerevisjon gjennomførte i 2009 en større forvaltningsrevisjon av IA-avtalen i Trondheim kommune. Dette skjedde altså før avtalen ble revidert og fornyet i 2010, og behandler perioden 2002-2009.

Kommunerevisjonens evaluering er ingen myte, jeg forklarer innholdet i begrepet myte senere i dette avsnittet, den er håndfast nok, og må heller ikke forveksles med begrepet oppskrift som jeg bruker senere i oppgaven. Jeg benytter kommunerevisjonens revisjon som en objektiv bakgrunn for en diskusjon i et myteperspektiv.

Rapporten er delt i to delrapporter. Trondheim kommunerevisjon konkluderer i sin rapport IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging, delrapport 1 med at:

- rådmannen har iverksatt tiltak for å følge opp delmål en om å forebygge og redusere fraværet
- arbeidet med å redusere sykefravær er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid
- rådmannen har etablert rutiner som tilrettelegger for sykefraværsoppfølging ute på enhetene i kommunen
- revisjonen stiller spørsmål om innholdet i tiltakene er godt nok kjent ute på enhetene og om opplæringstilbudet til enhetslederne blir benyttet i stor nok grad
- til tross for at kommunen har iverksatt en rekke tiltak og prosjekter for å redusere sykefraværet, har sykefraværet økt (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F)

Rapporten nevner også at tillitsvalgte og verneombud er deltakere i prosesser rundt IA-avtalen i Trondheim kommune, men går ikke så dypt inn i disse roller at kommunerevisjonen tar det med i konklusjonen. Dette kritiseres av rådmannen i rådmannens høringsuttalelse til rapporten.

I delrapport 2 behandler Trondheim kommunerevisjon enhetenes oppfølging av IA-avtalen i Trondheim kommune. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær, og i forhold til å finne ut i hvilken grad enhetene har iverksatt tiltak for å følge opp målene i IA-avtalen konkluderer de med at enhetene har iverksatt flere tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet:

- samtlige undersøkte enheter kan vise til at de har benyttet ett eller flere tiltak
- de aller fleste enhetene utarbeider skriftlige sykefraværstrutiner
- enhetslederne arbeider for å legge til rette for å hindre sykefravær
- de fleste enhetene utarbeider oppfølgingsplaner
- sykefraværarbeidet er stort sett kommet frem gjennom god dialog mellom ansatte og enhetsleder

Imidlertid viser undersøkelsen at enhetene ikke har klart å redusere sykefraværet i tråd med målsetningen for IA-avtalen, og at det er betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetning. Kommunerevisjonen peker på følgende forbedringspotensialer:

- normer for fravær må i større grad diskuteres i alle enheter
- ved gjennomføring av dialogmøtene (etter tolv ukers sykefravær) må enhetene involvere Personaltjenesten/bedriftshelsetjenesten i større grad
- det må i større grad søkes løsninger for å finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som trenger tilrettelegging, og uten at det medfører ekstra belastning for andre ansatte på den enkelte enhet. NAV og Personaltjenesten bør involveres i større grad
- nærværsfaktorene må i større grad identifiseres og styrkes i alle enheter
- alle mål som er beskrevet i lederavtalen om sykefraværarbeidet, må gjennomgås i halvårssamtalen (mellom leder og hennes/hans kontaktperson hos rådmannen)

Heller ikke i delrapport 2 tar kommunerevisjonen stilling i sin konklusjon til hvorvidt tillitsvalgte og verneombud har en tilstrekkelig aktiv rolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, selv om det kommer frem underveis at noen av informantene peker på dette forholdet. Slik jeg ser det er det har kommunerevisjonens rapport lagt stor vekt på å undersøke om strukturelle verktøy er gode, mange og riktige nok til å håndtere sykefravær ved arbeidsplassene, og det spørres så vidt jeg kan se etter reagerende tiltak, og ikke så mye etter forebyggende eller helsefremmende tiltak. Dette betyr ikke at forebyggende eller helsefremmende tiltak ikke finnes, og kommunerevisjonens fokus på det strukturelle kan

skyldes kommunerevisjonens spesielle rolle som revisor, men samtidig ga dette meg rom til å forske i det kommunerevisjonen ikke spør etter. Ved å ta utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær går kommunerevisjonen etter mitt syn glipp av en mulighet til å måle tiltak i sykefraværarbeidet som faktisk fungerer, og mister muligheten til å identifisere faktorer i arbeidsmiljøet som påvirker sykefraværet i positiv retning, noe som igjen kan tyde på at kommunerevisjonen er mest opptatt av *reagerende* tiltak.

I følge kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2009 er IA-arbeidet integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

Kommunerevisjonen gir råd om blant annet å diskutere normer for fravær i alle enheter, involvere Personaltjeneste/Bedriftshelsetjeneste i større grad, finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som behøver tilrettelegging uten at det medfører ekstra belastning for de øvrige ansatte ved enheten, og de tilråder at de såkalte nærværsfaktorer identifiseres og styrkes ved enhetene.

Kommunerevisjonens evaluering viser at IA-arbeidet er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid og at en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass i organisasjonen. Ansvarsfordelingen innen oppfølging av sykefravær viser hvordan Trondheim kommune legger til rette for IA-arbeid på enhetene, med enhetslederens rolle i sentrum. Sentrale aktører i arbeidet identifiseres gjennom en beskrivelse av partsforholdene i Trondheim kommune og arbeidsmiljøarbeid ved enhetene.

Jeg bruker kommunerevisjonens evaluering fra 2009 som bakgrunn og sammenligner resultatene fra evalueringen med mine funn fra intervjuer med sentrale aktører på tre enheter i Trondheim kommune.

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at *”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet”* (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *myter*.

Organisasjonene må forholde seg til normene, og gjøre det synlig at de tar påvirkningen inn over seg og gjerne vise at de handler i tråd med normene, for å få aksept fra omverdenen. I forbindelse med innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune har jeg, etter å ha gjennomført intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter, tolket et slikt press fra omverdenen til å oppstå i tre forskjellige varianter:

- Forventninger om at Trondheim kommune skulle inngå en slik avtale, fordi så godt som alle norske kommuner har gjort det (konformitetspress)
- Forventninger om at Trondheim kommune skulle gjøre noe med det stigende sykefraværet, både for sin egen del, men også fordi det stigende sykefraværet var (og

er) et "hett" tema med potensielt store konsekvenser for nasjonaløkonomien (økonomisk press)

- Forventninger om at Trondheim kommune skal være en moderne, oppegående organisasjon som følger med i samtiden og er i stand til å endre seg i takt med utfordringer (modernitetspress)

Organisasjonen Trondheim kommune må i et myteperspektiv passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene.

De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til stede i et slikt bilde. Som jeg har nevnt har Norge en lang tradisjon med å la partene i arbeidslivet avgjøre viktige spørsmål i arbeidslivet gjennom forhandlinger, og den symbolske dimensjonen som ligger i at alle de største arbeidstakerorganisasjonene, de største arbeidsgiverorganisasjonene og selveste regjeringen inngår en felles avtale som skal endre kurs i arbeidslivet i hele landet, skaper et stort press på den enkelte kommune om å delta. Alternativet ville være å bli oppfattet som umoderne og bakstreversk.

I et myteperspektiv overskygger det sosiale presset eventuelle argumenter organisasjonen måtte ha om at egen, innarbeidet praksis er velprøvd og effektiv, og det blir vanskelig å unngå å la seg påvirke av entusiasmen og fremtidsstroen som er knyttet til legitimiteten, den økonomiske problemløsningen og moderniteten som presenteres.

En *myte* er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme organisasjonen for å møte sosialt skapte normer fra de institusjonelle omgivelsene. Oppskriften presenteres gjerne som effektive redskaper for måloppnåelse, inneholder en ikke-vitenskapelig tro på måloppnåelse og tas for gitt som en tidsriktig, moderne og naturlig løsning (Christensen et al 2009). Når oppskriften har disse kjennetegnene kalles den en *rasjonalisert myte*.

Jeg har tidligere sagt at jeg ser på IA-avtalen som en reform, og i dette tilfellet har reformen et klart mål; å senke sykefraværet med tjue prosent gjennom å skape et mer inkluderende arbeidsliv. For å oppnå målet må et samspill mellom aktørene være til stede, og alle må dra i samme retning hvis organisasjonen skal være et effektivt redskap til måloppnåelse. Alle aktører må ha tro på at måloppnåelse er mulig, og være villige til å følge prinsippene i IA-avtalen.

Dette premisset kan sees på i lys av Kjell Arne Røviks teori om adopsjon av oppskrifter (Røvik 1998). Trondheim kommune inngikk IA-avtale i 2002, og med det startet arbeidet med å innføre og operasjonalisere avtalen i organisasjonen.

Røvik peker på tre mulige "skjebner" som kan ramme en oppskrift i innføringsfasen: *rask tilkøpling*, *frastøting* og *frikøpling* (Røvik 1998):

- I en *rask tilkøpling* (Røvik 1998) fremstår oppskriften som en helhetlig pakke, et ferdig utviklet verktøy som lover rask måloppnåelse hvis den installeres på riktig måte.

- Ved *frastøting* (Røvik 1998) oppdager organisasjonen at en rask tilkopling er for enkel og ikke fungerer til å håndtere komplekse problemer i det daglige. Oppskriften kan dessuten kollidere med grunnleggende normer og verdier i organisasjonen, og dersom oppskriften ikke møter disse kravene kan den bli forkastet
- Ved *frikopling* (Røvik 1998) blir oppskriften tilsynelatende adoptert, men på en overflatisk måte slik at fungerende handlingsmønstre eller kjernevirksomhet ikke er truet. Samtidig snakker sentrale aktører som om oppskriften er adoptert for å gi organisasjonen ekstern legitimitet

I perioden 2002 – 2009 var IA-avtalen i en innføringsfase i Trondheim kommune. Oppskriften var ny og entusiasmen var stor i deler av organisasjonen. Jeg vil i analysen diskutere om IA-avtalen ble utsatt for *rask tilkopling, frastøting eller frikopling* (Røvik 1998) i innføringsfasen.

3.3. Oppsummering

Teori kan defineres som en forenklet modell av virkeligheten, en modell som kan hjelpe meg til å se og forstå komplekse sammenhenger. Det er viktig for meg å være bevisst når teori skal velges, fordi teorivalget får konsekvenser for hvordan jeg kan komme til å analysere og tolke de data jeg har innhentet i undersøkelsen. Teorien kan dermed påvirke de konklusjonene jeg trekker og må velges med omhu. Jeg vil i denne delen av oppgaven gjøre rede for hvilken teoretisk innfallsvinkel jeg har valgt for min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune. Jeg har valgt å studere ett av delmålene i avtalen; reduksjon av sykefraværet med tjue prosent, og fokuserer på hvordan dette målet kan operasjonaliseres i organisasjonen.

Min formulering av problemstilling tilsier at jeg ville ha en åpen, induktiv tilnærming og dette vil jeg gjøre nærmere rede for i metodedelene av denne oppgaven. En åpen tilnærming tilsier at jeg også ønsket å ha en åpen tilnærming til hvilke teorier jeg kunne bruke for å analysere funnene i undersøkelsen. Jeg har allikevel valgt en nokså trang ramme som teoretisk utgangspunkt for å hjelpe meg med å gjøre den mulige teorimengden håndterbar. Trondheim kommune er en virksomhet i offentlig sektor, og derfor har jeg valgt en teoretisk ramme som tar utgangspunkt i særtrekk ved offentlig sektor. De forskningsspørsmålene jeg har formulert for å belyse min problemstilling vil jeg knytte til tre perspektiver; instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv (Christensen et al 2009). Disse perspektivene har jeg valgt for å kunne sette forskningsspørsmålene inn i en teoretisk ramme, og for å finne utgangspunkt for å diskutere spørsmålene. Perspektivene er utgangspunkter og rammer for refleksjon, og utfylles av annen teori for å oppnå en god diskusjon.

Jeg velger et instrumentelt perspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009*, og ønsker med det å sette fokus på hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene som finnes i organisasjonen til å innfri det

nasjonale målet om tjue prosent reduksjon av sykefravær i IA-avtalen. Denne ideen om å oppfatte organisasjoner som redskaper eller instrumenter for og nå et mål som anses som viktig bygger blant annet på Max Webers analyser av byråkrati som organisasjonsform. En byråkratisk organisasjonsform, slik Weber beskriver den, er preget av *hierarki, arbeidsdeling og rutiner* (Christensen et al 2009).

Jeg velger et kulturelt perspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen*, og ønsker med det å sette fokus på hvilke erfaringer med IA-avtalen aktørene har hatt i sine miljøer. Jeg forsøker å identifisere *uformelle normer og verdier* ved resultatenehetene, hvilken rolle en *”logikk om det passende”* og *kritiske beslutninger* spiller og hvordan *kulturelle faktorer i en offentlig organisasjon kan påvirke holdninger og handlinger* (Christensen et al 2009).

Jeg velger et myteperspektiv for å belyse mitt forskningsspørsmål; *med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering i 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009*, og vil i denne delen av undersøkelsen gå gjennom hvordan sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune beskriver erfaringer med IA-avtalen (forskningsspørsmål to) i sammenligning med kommunerevisjonens evaluering fra 2009. Den mulige kontrasten som oppstår mellom kommunerevisjonens evaluering og aktørenes opplevelse diskuteres i et myteperspektiv (Christensen et al 2009).

I følge kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2009 er IA-arbeidet integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting. Jeg bruker kommunerevisjonens evaluering fra 2009 som bakgrunn og sammenligner resultatene fra evalueringen med mine funn fra intervjuer med sentrale aktører på tre enheter i Trondheim kommune.

En organisasjon som Trondheim kommune befinner seg ikke i en uavhengig, upåvirkelig posisjon, selv om den i norsk målestokk er en stor og ressurssterk organisasjon. Trondheim kommune påvirkes av sine omgivelser. Dette kan sees på i et funksjonalistisk og i et fortolkende perspektiv. I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at *”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet”* (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *myter*.

Organisasjonene må forholde seg til normene, og gjøre det synlig at de tar påvirkningen inn over seg, og gjerne vise at de handler i tråd med normene, for å få aksept fra omverdenen. Organisasjonen Trondheim kommune må i et myteperspektiv passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene. De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til stede i et slikt bilde. I et myteperspektiv overskygger det sosiale presset eventuelle

argumenter organisasjonen måtte ha om at egen, innarbeidet praksis er velprøvd og effektiv, og det blir vanskelig å unngå å la seg påvirke av entusiasmen og fremtidstroen som er knyttet til legitimiteten, den økonomiske problemløsningen og moderniteten som presenteres. En *myte* er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme organisasjonen for å møte sosialt skapte normer fra de institusjonelle omgivelsene. Oppskriften presenteres gjerne som effektive redskaper for måloppnåelse, inneholder en ikke-vitenskapelig tro på måloppnåelse og tas for gitt som en tidsriktig, moderne og naturlig løsning (Christensen et al 2009). Når oppskriften har disse kjennetegnene kalles den en *rasjonalisert myte*.

Trondheim kommune inngikk IA-avtale i 2002, og med det startet arbeidet med å innføre og operasjonalisere avtalen i organisasjonen.

Røvik peker på tre mulige "skjebner" som kan ramme en oppskrift i innføringsfasen: *rask tilkøpling, frastøting og frikøpling* (Røvik 1998), og jeg vil bruke disse begrepene for å utdype myteperspektivet.

Del 4 Metode

4.1. Innledning

Dag Ingvar Jacobsen definerer metode på følgende måte: *”Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller det vi kalte data om virkeligheten. Metoden er da et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten”* (Jacobsen 2005).

Jeg ser det som viktig å ha en bevisst holdning til valg av metodisk tilnærming for datainnsamling når empiriske spørsmål skal besvares. Metodevalget må stå i samsvar med de rammene jeg legger for resten av undersøkelsen. I denne undersøkelsen studerer jeg innføringen av avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) i Trondheim kommune.

For å kunne gå inn i en undersøkelse av dette temaet har jeg formulert problemstillingen:

Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet; hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen?

Jeg har delt inn undersøkelsen i tre forskningsspørsmål:

- 1. Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?*
- 2. Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?*
- 3. Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?*

4.2. Forskning i egen organisasjon

Jeg forsker i min egen organisasjon, i Trondheim kommune hvor jeg har et ansettelsesforhold, og det gir meg fordeler fordi jeg har et stort nettverk å hente informasjon fra, men også noen utfordringer knyttet til nærhet/avstand og hvordan jeg håndterer mine egne roller som deltaker, forsker og ansatt.

Jeg ser noen ulemper med å forske i egen organisasjon. Jeg befinner meg ”tett på”, og kan derfor stå i fare for å overta kulturelt betingete forklaringer på bestemte problemer (jfr. organisasjonskultur i del 3), og i tillegg har jeg intervjuet personer som, om ikke direkte, kan ha innflytelse over hvordan Trondheim kommune forholder seg til meg som ansatt.

Imidlertid har jeg opplevd i løpet av undersøkelsen å bli godt mottatt som forsker på alle nivå i organisasjonen, og min undersøkelse har blitt møtt med nysgjerrighet og interesse. Trondheim kommune har tre verdier som skal prege all virksomhet; åpen, kompetent og

modig, og jeg vil hevde at disse verdiene har blitt holdt i hevd hos dem jeg har møtt i organisasjonen, og jeg håper at jeg selv også har klart å etterleve disse verdiene.

I min tolkning av data jeg har samlet inn i løpet av undersøkelsen har jeg forsøkt å være oppmerksom på at jeg kan være påvirket av forutinntatte meninger og fordommer. Jeg har i årenes løp selv vært delaktig i diskusjoner rundt IA-avtalen i Trondheim kommune, som hovedtillitsvalgt for Fagforbundet i perioden 2006 – 2010, og i en slik rolle finnes det ikke en tradisjon for å forholde seg nøytral og saklig til forhold som angår ansatte i Trondheim kommune, nærmest tvert i mot, rollen som hovedtillitsvalgt har klare politiske sider(jfr. partsforholdene i Trondheim kommune del 2.4.). Jeg har derfor brukt en god del energi på å forsøke å sikre at jeg som forsker ikke lar undersøkelsen bli farget av egne opplevelser, og bevisst forsøkt å tre ut av rollen som tillitsvalgt når jeg har planlagt, lest, intervjuet og analysert.

Samtidig har min rolle som hovedtillitsvalgt gitt meg et godt nettverk av informanter, og god oversikt over mange funksjoner og roller i organisasjonen Trondheim kommune som kom til nytte når jeg valgte å undersøke innføringen av IA-avtalen. Jeg ser heller ikke bort fra at min bakgrunn var en medvirkende årsak til at jeg valgte akkurat dette tema for undersøkelsen.

4.3. Vitenskapsteori

Vitenskapsteorien er opptatt av å forklare hvordan mennesker forstår verden og hvordan en tilegner seg kunnskap. Sentralt i dette rammeverket står antakelsen om at alle samfunnsvitenskaplige teorier er basert på grunnleggende forutsetninger relatert til ontologi, epistemologi og hvordan en bør samle inn data om virkeligheten. Alle disse grunnleggende forutsetningene kan sees i en dimensjon som strekker seg fra det rent objektive til det rent subjektive. Tre sentrale begrep; virkelighet, sannhet og kunnskap klargjøres gjennom de tre begrepene ontologi, epistemologi og metode (Jacobsen 2005).

Nyeng beskriver ontologi som *”læren om det værende, det vil si hva det vil si for ulike ting å eksistere”*, og epistemologi som *”lærene om kunnskap og kunnskapstilegnelse”* (Nyeng 2007). Nyeng hevder at det ikke er mulig å begrunne metodevalg i en undersøkelse uten å opplyse om våre meninger knyttet til epistemologiske problemer. Dette vil igjen forutsette at man er bevisst om det ontologiske fundamentet for oppgaven. Hva er virkeligheten (ontologi) og hvordan kan vi vite noe om den (epistemologi)?

Jeg finner ontologisk fundament for min undersøkelse i dokumenter som viser at det ble undertegnet en nasjonal IA-avtale i 2001, og at Trondheim kommune gjorde tilsvarende året etter. Dokumenter representerer ikke nødvendigvis sannhet, de er produsert av mennesker som alle har sine egne agendaer og fortolkninger, og de fortolkes videre i det øyeblikk de leses av meg, men jeg tar utgangspunkt i at dokumentene rundt IA-avtalen er virkelige og kan oppspores i arkivene. Avtaleinngåelser har en lang tradisjon med høytidelighet og seremonier, en ordfører har gjerne på sitt ordførerkjede som et håndfast bevis på sin

posisjon, avtalene undertegnes med blå penn for å skille originalen fra (den gammeldagse) fotostatkopien, og media er nesten alltid til stede for å bringe nyheten ut til et publikum. Videre bevitnes arbeid med IA-avtalen i Trondheim kommune av møttereferater. Referatene inneholder alltid en oversikt over hvem som var til stede, hva som ble diskutert, og hva man eventuelt ble enige om. Møttereferatene gir dessuten et bilde av hvordan rollene i arbeidet er fordelt, og er arkivverdig materiale som lagres for fremtiden (i fall noen skulle finne på å forske på det).

Hvis ontologi er læren om det værende, hva det vil si for ulike ting å eksistere, betyr ikke det at alle legger samme betydning i hva som eksisterer. En ontologisk debatt føres om hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt. Den vitenskapsteoretiske retningen positivisme har som grunnleggende antakelse at det finnes noen generelle lover i sosiale systemer. Med de mange ulike oppfatninger som finnes om hvordan verden ser ut, finnes det også uenighet om i hvilken grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om denne verden. Epistemologi sier noe om hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten. Den positivistiske retningen hevder at det finnes en objektiv verden utenfor oss selv, og at denne objektive verden kan studeres på en objektiv måte, og at det er mulig å opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden, på samme måte som man måler og registrerer fenomener i naturvitenskapene og former lovmessigheter på bakgrunn av registreringene (Jacobsen 2005).

Den positivistiske tilnærmingen er angrepet fra mange hold, og i nyere tid har studier av organisasjonskultur vært dominert av forskere med en fortolkningbasert tilnærming. Fokus ligger ikke lenger på å kartlegge en objektiv virkelighet, men på å studere hvordan mennesker fortolker og lager sin egen virkelighet. I nyere vitenskapsteori er det forholdsvis bred enighet om at forskeren kun kan oppnå en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener, og dette gir et epistemologisk utgangspunkt som sier at det er umulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet.

Dette leder meg til begrepet *hermeneutikk*, eller fortolkningskunst/forståelselære (Nyeng 2007), som er et alternativt grunnsyn på forskning som ikke deler positivismens ontologi og epistemologi. Hermeneutikken søker etter helheter for å forstå en unik situasjon, og er ikke orientert mot abstrakt kunnskap om lovmessigheter i samfunnslivet (Nyeng 2007).

Jeg velger i min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune å støtte meg til en fortolkningbasert tilnærming, med ontologisk fundament i dokumenter knyttet til avtalen. Jeg anser det som sannsynlig at det ontologiske fundamentet blir utfordret av det forhold at det jeg får ut av dokumentene er fortolkninger av fortolkninger (dobbel hermeneutikk), og dermed blir også min undersøkelse preget av hermeneutikk. Med utgangspunkt i den fortolkningbaserte og hermeneutiske tilnærmingen velger jeg en induktiv tilnærming til innsamling av informasjon og en kvalitativ metode i undersøkelsen, som jeg mener er egnet til å forstå informasjonen på en magefasettert måte.

4.4. Problemstilling og forskningsdesign

Min problemstilling i undersøkelsen av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune: *Med bakgrunn i IA-avtalens nasjonale mål om å senke sykefraværet; hvordan benytter Trondheim kommune og den enkelte leder prinsippene og virkemidlene i avtalen*, er formulert ut fra en fortolkningsbasert tilnærming. Problemstillingen er blant annet basert på en innledende "pilotundersøkelse" hvor jeg gjennomførte to intervjuer med informanter, to ansatte ved NAV-arbeidslivssenter, som jeg antok hadde god kunnskap om IA-avtalen.

Disse intervjuene ledet meg til å formulere en problemstilling som kunne være egnet til å undersøke om IA-avtalen ser likedan ut på nasjonalt og lokalt nivå (ontologi) og å undersøke hvordan avtalen oppfattes og oppleves i min egen organisasjon Trondheim kommune (epistemologi). Med utgangspunkt i den fortolkningsbaserte tilnærmingen så jeg det som mest hensiktsmessig å finne en metode hvor jeg kunne gå inn i problemstillingen med et så åpent sinn som mulig. Hvis jeg skulle klare å fange opp potensielt mange fortolkninger måtte jeg unngå å låse undersøkelsen til definerte størrelser. Jeg ønsket deretter å samle inn relevant informasjon og deretter systematisere og tolke den. Dette ledet meg til en induktiv tilnærming, men hvordan kunne jeg sikre at "mitt sinn var tilstrekkelig åpent" og at jeg ville klare å samle inn tilstrekkelig relevant informasjon?

Jeg kom til en erkjennelse av at jeg sannsynligvis ikke ville klare å ha en ren induktiv tilnærming, men en forholdsvis åpen tilnærming.

Jeg har verken tid eller kapasitet til å skaffe en fullstendig oversikt over all relevant informasjon, og valgte å begrense undersøkelsen til å studere tre resultatenheter i Trondheim kommune i et intensivt opplegg, men innenfor dette intensive opplegget ville jeg forsøke å skaffe til veie et nyansert bilde. Jeg ser på min problemstilling som en *"beskrivende problemstilling hvor jeg vet noe om tema, men mangler kunnskap om lokale forhold"* (Jacobsen 2005).

De valgene jeg har foretatt gjennom å velge en fortolkningsbasert, induktiv tilnærming i et intensivt undersøkelsesopplegg kan ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet, og jeg har derfor stilt meg spørsmålet om undersøkelsesopplegget jeg valgte kan ha påvirket resultatene jeg har kommet frem til?

Jeg har i formuleringen av problemstillingen foretatt en begrensing; jeg vil ikke studere hele IA-avtalen, men kun hvordan avtalen opptrer i Trondheim kommune. hele Trondheim kommune ble også alt for stor for den tid og de ressurser jeg hadde til rådighet, og undersøkelsen måtte begrenses til å gjelde tre resultatenheter. Dette medfører at jeg ikke kan si noe om hvordan IA-avtalen opptrer i hele Trondheim kommune, eller hvor vellykket IA-avtalen er i hele Trondheim kommune. Jeg kan ikke konkludere på vegne av hele organisasjonen, men må nøye meg med å trekke konklusjoner som; "dette kan tyde på...", "det er sannsynlig at..." med en klar betingelse om at konklusjonene er trukket på grunnlag

av informasjonen jeg har fått fra det utsnitt av organisasjonen jeg har studert, og ikke på grunnlag av hele organisasjonen. Dette kan forhåpentligvis gi undersøkelsen intern gyldighet i den grad andre deler av organisasjonen Trondheim kommune kan gjenkjenne problematikken jeg tar opp.

4.4.1. Metode for forskningsspørsmål 1

Mitt første av de tre forskningsspørsmålene jeg formulerte for å dele problemstillingen inn i håndterbare størrelser lyder slik:

Hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?

Jeg vil dele metodediskusjonen rundt dette forskningsspørsmålet inn i tre deler:

- Hvordan kom jeg frem til formuleringen av forskningsspørsmål nummer en?
- Hvordan kan jeg bruke valget av instrumentelt perspektiv til å avdekke informasjon?
- Hvilke kilder kan jeg bruke i undersøkelsen av forskningsspørsmål nummer en?

Jeg gjorde nokså tidlig i min undersøkelse et valg om at jeg ville dele opp problemstillingen i mindre biter for å oppnå håndterbare størrelser i undersøkelsen. Jeg valgte å dele problemstillingen i tre, og valgte å knytte de tre delene til *instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv* (Christensen et al 2009). Jeg formulerte mitt forskningsspørsmål nummer en med bakgrunn i disse valgene, og knyttet forskningsspørsmål nummer en til et instrumentelt perspektiv.

Neste skritt ble å definere instrumentelt perspektiv i forhold til det jeg ønsket å avdekke i Trondheim kommune. Et instrumentelt perspektiv er i sammenheng med min undersøkelse en måte å nærme seg organisasjonen for å finne ut hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene som finnes i den til å innfri IA-avtalens nasjonale mål om tjue prosent reduksjon av sykefraværet.

Organisasjonen skal med andre ord, i et instrumentelt perspektiv, være til nytte for en måloppnåelse.

Jeg valgte å følge en inndeling i *hierarki, arbeidsdeling og rutiner* (Christensen et al 2009) for å gå inn i organisasjonen og undersøke utformingen av organisasjonen og hvilke krefter som fantes til å gjøre måloppnåelse i IA-avtalen mulig.

Kildene jeg valgte å bruke i undersøkelsen av forskningsspørsmål nummer en er i stor grad dokumenter av ulik art, og metoden for undersøkelsen blir følgelig dokumentstudier. Dokumentene er i denne sammenhengen sekundærdata, de er produsert med et annet formål enn å kaste lys over min undersøkelse, og formuleringer, konklusjoner og vinklinger i dokumentene er gjort med andre utgangspunkt enn mine. Dette kan gi et misforhold mellom

den informasjonen jeg kan benytte og det jeg ønsker å benytte informasjonen til (Jacobsen 2005). På bakgrunn av dette ser jeg det som viktig å behandle sekundærdata med et kritisk, kildekritisk blikk, og være forsiktig med å la holdningene, metodene, innfallsvinklene og konklusjonene i sekundærdataene flyte over i min undersøkelse.

4.4.2. Metode for forskningsspørsmål nummer to

Jeg formulerte mitt forskningsspørsmål nummer to slik:

Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?

Jeg følger samme fremgangsmåte, og har delt inn metodediskusjonen rundt dette forskningsspørsmålet i tre:

- Hvordan kom jeg frem til formuleringen av forskningsspørsmål nummer to?
- Hvordan kan jeg bruke valget av kulturelt perspektiv til å avdekke informasjon?
- Hvilke kilder kan jeg bruke i undersøkelsen av forskningsspørsmål nummer to?

Jeg ville i undersøkelsen min gjerne intervju ansatte i Trondheim kommune for å finne ut hvordan de opplevde innføringen av IA-avtalen ute i organisasjonen. Jeg trengte en innfallsvinkel som handlet om personlige erfaringer og kulturelle særtrekk ute i organisasjonen i kontrast til dokumentstudiene i forskningsspørsmål nummer en. De tre perspektivene *instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv* (Christensen et al 2009) viste seg egnet til å gi meg dette, og jeg valgte å formulere forskningsspørsmål to til å fange opp et kulturperspektiv.

Gjennom kulturperspektivet ønsker jeg å identifisere *uformelle normer og verdier* ved de tre resultatenheterne jeg har undersøkt, hvilken rolle en *"logikk om det passende"* spiller, og hvordan *kritiske beslutninger* kan endre en organisasjonskultur. Kjernespørsmålet i et kulturperspektiv er *hvordan kulturelle faktorer kan påvirke holdninger og handlinger* (Christensen et al 2009). Det kulturelle perspektivet kan gjøre meg spesielt oppmerksom på å registrere faktorer i en organisasjonskultur for eksempel i intervjusituasjoner, hvor organisasjonskultur kan komme ufrivillig til syne, i tillegg til at jeg også ser etter organisasjonskulturen bevisst.

Undersøkelsen av forskningsspørsmål nummer to baserer seg i stor grad på intervjuer jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Rammen rundt intervjuene var forholdsvis åpen, men jeg brukte en intervjuguide som var strukturert rundt mine viktigste spørsmål. Jeg var på jakt etter enkeltindividers fortolkning av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune, og lot respondentene gå så dypt inn i tema som de ønsket innenfor de tematiske rammene jeg hadde satt og den tiden vi hadde til rådighet. En slik

individualisering i datainnsamlingen kan forhindre meg i å trekke slutninger om hva respondentene som gruppe formidler, og det er en begrensning jeg må ta hensyn til når jeg analyserer intervjuene.

4.4.3. Metode for forskningsspørsmål nummer tre

Jeg formulerte mitt forskningsspørsmål nummer tre slik:

Med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?

Jeg følger den samme fremgangsmåten også her, og har delt inn metodediskusjonen rundt dette forskningsspørsmålet i tre:

- Hvordan kom jeg frem til formuleringen av forskningsspørsmål nummer tre?
- Hvordan kan jeg bruke valget av et myteperspektiv til å avdekke informasjon?
- Hvilke kilder kan jeg bruke i undersøkelsen av forskningsspørsmål nummer tre?

Jeg ønsket i min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune å utforske om det var mulig at den faktiske avtaleinngåelsen, med sine formaliteter og strukturelle grep som organisasjonen tok i innføringsfasen, fikk en annen betydning når den kom ut i organisasjonen og skulle praktiseres ved resultatene. Til dette trengte jeg en innfallsvinkel som kunne fange opp forskjellen mellom nytte og kulturelle faktorer. *Instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv* (Christensen et al 2009) ga meg de nødvendige verktøyene, og jeg valgte å formulere mitt forskningsspørsmål nummer tre på en måte som kunne gjøre det mulig å fange opp myteperspektivet.

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at *”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet”* (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *myter*. Organisasjonene må forholde seg til disse normene, gjøre det synlig at de tar påvirkningen inn over seg, og gjerne vise at de handler i tråd med normene for å få aksept fra omverdenen. Jeg bruker myteperspektivet til å belyse forskjellen mellom IA-avtalen som en faktisk hendelse og IA-avtalen som oppskrift – eller *myte*.

Kildene jeg bruker for å belyse myteperspektivet er Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen fra 2009, og intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune, og håper at jeg i spennet mellom disse to klarer å vise hvordan IA-avtalen både er en faktisk hendelse og en myte.

4.5. Oppsummering

Jacobsen definerer metode som: *”Metode er en måte å gå frem på for å samle inn empiri, eller det vi kalte data om virkeligheten. Metoden er da et hjelpemiddel til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten”* (Jacobsen 2005). Metodevalget må stå i samsvar med de rammene jeg legger for resten av undersøkelsen.

Jeg forsker i egen organisasjon hvor jeg har et ansettelsesforhold, og det gir meg fordeler fordi jeg har et stort nettverk å hente informasjon fra, men også noen utfordringer knyttet til nærhet/avstand og hvordan jeg håndterer mine egne roller som deltaker, forsker og ansatt.

Vitenskapsteorien er opptatt av å forklare hvordan mennesker forstår verden og hvordan en tilegner seg kunnskap. Sentralt i dette rammeverket står antakelsen om at alle samfunnsvitenskaplige teorier er basert på grunnleggende forutsetninger relatert til ontologi, epistemologi og hvordan en bør samle inn data om virkeligheten. Disse forutsetningene kan sees i en dimensjon som strekker seg fra det rent objektive til det rent subjektive.

Tre sentrale begrep; virkelighet, sannhet og kunnskap klargjøres gjennom de tre begrepene ontologi, epistemologi og metode (Jacobsen 2005). Nyeng hevder at det ikke er mulig å begrunne metodevalg i en undersøkelse uten å opplyse om våre meninger knyttet til epistemologiske problemer.

En ontologisk debatt føres om hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt. Den vitenskapsteoretiske retningen positivisme har som grunnleggende antakelse at det finnes noen generelle lover i sosiale systemer og hevder at det finnes en objektiv verden utenfor oss selv, at denne kan studeres på en objektiv måte, og at det er mulig å opparbeide en kumulativ kunnskap om den objektive verden. I nyere vitenskapsteori er det forholdsvis bred enighet om at forskeren kun kan oppnå en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener, og dette gir et epistemologisk utgangspunkt som sier at det er umulig å tenke seg en objektiv kunnskap om samfunnet.

Jeg velger i min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune å støtte meg til en fortolkningsbasert tilnærming. Med utgangspunkt i den fortolkningsbaserte og hermeneutiske tilnærmingen velger jeg en induktiv tilnærming til innsamling av informasjon og en kvalitativ metode i undersøkelsen, som jeg mener er egnet til å forstå informasjonen på en magesfasettert måte. Jeg kom til en erkjennelse av at jeg sannsynligvis ikke ville klare å ha en ren induktiv tilnærming, men en forholdsvis åpen tilnærming.

De valgene jeg har foretatt gjennom å velge en fortolkningsbasert, induktiv tilnærming i et intensivt undersøkelsesopplegg kan ha konsekvenser for undersøkelsens gyldighet, og jeg har derfor stilt meg spørsmålet om undersøkelsesopplegget jeg valgte kan ha påvirket resultatene jeg har kommet frem til?

Jeg har i formuleringen av problemstillingen foretatt en begrensning; jeg vil ikke studere hele

IA-avtalen, men kun hvordan avtalen opptrer i Trondheim kommune. Hele Trondheim kommune ble også alt for stor, og undersøkelsen måtte begrenses til tre resultatenheter. Dette medfører at jeg ikke kan si noe om hvordan IA-avtalen opptrer i hele Trondheim kommune, eller hvor vellykket IA-avtalen er i hele Trondheim kommune. Dette kan gi undersøkelsen intern gyldighet.

Jeg gjorde tidlig i min undersøkelse et valg om at jeg ville dele opp problemstillingen for å oppnå håndterbare størrelser i undersøkelsen. Jeg valgte å dele problemstillingen i tre, og valgte å knytte de tre delene til *instrumentelt perspektiv, kulturperspektiv og myteperspektiv* (Christensen et al 2009).

Forskningsspørsmål nummer en ble formulert til å belyse et instrumentelt perspektiv, og metoden jeg valgte til dette er dokumentstudier.

Forskningsspørsmål nummer to ble formulert til å belyse et kulturperspektiv, og metoden jeg valgte til dette er intervjuer.

Forskningsspørsmål nummer tre ble formulert til å belyse et myteperspektiv, og metoden jeg valgte til dette er sammenligning av faktiske hendelser og myter.

Del 5 Analyse

5.1. Innledning

Denne delen av oppgaven, analysen, er basert på teori og en kombinasjon av primærdata og sekundærdata.

Primærdata i min analyse er intervjuer med to informanter ved NAV-arbeidslivssenter og en prosjektleder i Trondheim kommune, og intervjuer med seks respondenter som alle er sentrale aktører i forhold til IA-avtalen ved tre resultatenheter i Trondheim kommune, tre enhetsledere og tre tillitsvalgte.

Sekundærdata i denne analysen er informasjon som er samlet inn av andre enn meg, og med et annet formål og til en annen problemstilling enn den jeg ønsker å belyse. Sekundærdata i denne oppgaven er skriftlige kilder som på ulike måter belyser inngåelsen av den nasjonale IA-avtalen og innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009.

Til forskningsspørsmål nummer en; hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009, bruker jeg sekundærdata i form av skriftlige kilder hentet fra NAV, Trondheim kommunerevisjon og Trondheim kommune, samt intervjuer med to informanter ved NAV-arbeidslivssenter og en informant fra Trondheim kommune.

Til forskningsspørsmål nummer to; hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen, bruker jeg i hovedsak primærdata i form av tre intervjuer med ledere for resultatenheter i Trondheim kommune og tre intervjuer med tillitsvalgte ved de samme enhetene, to intervjuer med informanter ved NAV-arbeidslivssenter og en informant fra Trondheim kommune. Jeg støtter meg i tillegg på sekundærdata i form av skriftlige kilder hentet fra NAV, Trondheim kommunerevisjon og Trondheim kommune.

Til forskningsspørsmål nummer tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009, bruker jeg sekundærdata i form av skriftlige kilder hentet fra NAV, Trondheim kommunerevisjon og Trondheim kommune, og primærdata i form av tre intervjuer med ledere for resultatenheter i Trondheim kommune og tre intervjuer med tillitsvalgte ved de samme enhetene, to intervjuer med informanter ved NAV-arbeidslivssenter og en informant fra Trondheim kommune.

5.2. Forskningsspørsmål nummer en; hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009?

Jeg velger et instrumentelt perspektiv (Christensen et al 2009) for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009*, og ønsker med det å sette fokus på hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene som finnes i organisasjonen til å innfri det nasjonale målet om tjue prosent reduksjon av sykefravær i IA-avtalen.

Denne ideen om å oppfatte organisasjoner som redskaper eller instrumenter for og nå et mål som anses som viktig, bygger blant annet på Max Webers analyser av byråkrati som organisasjonsform. En byråkratisk organisasjonsform, slik Weber beskriver den, er preget av *hierarki, arbeidsdeling og rutiner*, og denne innfallsvinkelen til analyse av byråkrati som organisasjonsform videreutvikles og settes i en moderne kontekst av Christensen et al i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen et al 2009).

Jeg velger å bruke stikkordene *hierarki, arbeidsdeling og rutiner* (Christensen et al 2009) i min analyse av hvordan Trondheim kommune har organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen.

Christensen et al deler det instrumentelle perspektivet i to varianter; en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant* (Christensen et al 2009). I en *hierarkisk variant* av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen sett på som helhetlig, og aktørene har makt og myndighet til å oppnå sine mål, mens i en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen sammensatt og aktørene kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper (Christensen et al 2009).

I et instrumentelt perspektiv ser jeg i analysen etter hvordan Trondheim kommune kan forme organisasjonen, og utnytte kreftene i organisasjonen for å nå målet om tjue prosent reduksjon av sykefraværet. I en *hierarkisk variant* av det instrumentelle perspektivet kan målene vedtas, arbeidsdelingen kan gjøres gjennom kommandoer og rutinene kan endres uten diskusjoner. I en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet er organisasjonen avhengig av å diskutere seg frem til en løsning som alle aktører kan godta og forme en koalisjon med en spesifikk måloppnåelse som hensikt.

Som vist har Trondheim kommune få ledelsesnivåer gjennom den såkalte to-nivåmodellen, rådmannen som toppleder med mange likestilte resultatenheter under seg. De mange resultatenhetene er svært forskjellige både i formål og til dels i utforming, slik at det kan være vanskelig for rådmannen å gi retningslinjer som passer for alle. Resultatenhetene er dessuten mange, mens rådmannen og rådmannens fagstab er få, og mangler full innsikt i alle detaljer vedrørende driften av enhetene til enhver tid gjennom at en god del myndighet er delegert, og det er lett å anta at dette leder bort fra en hierarkisk variant og inn i en

forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet. Jeg vil bruke disse to variantene av det instrumentelle perspektivet i analysen av hvordan ulike aktører i IA-arbeidet i Trondheim kommune har ulike roller i organisasjonen og hvordan disse rollene fungerer sammen.

5.2.1 Hierarkiet og IA-avtalen i Trondheim kommune

I Trondheim kommune kommer *hierarkiet* (Christensen et al 2009), med over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen, til syne i den formelle organisasjonsstrukturen; ordfører og bystyret er øverste ledelse, men delegerer operativt arbeidsgiveransvar til rådmannen, som igjen delegerer en del arbeidsgiveransvar til lederne ved hver enkelt resultatenheter. Trondheim kommune bruker en tjenestemodell kalt to-nivå modell, hvor de to nivåene representerer rådmannen og enhetene, og to-nivå modellen kjennetegnes av at det ikke er noe forvaltningsnivå mellom rådmann og enhet.

Trondheim kommune gikk fra et høyt til et flatt hierarki, med to myndighets- og ledelsesnivå i 1999. Denne modellen kalles gjerne to-nivå, og har i Trondheim kommune fått den lokale betegnelsen Tjenestemodellen, hvor fokus ligger på å produsere gode kommunale tjenester for befolkningen i Trondheim. Denne styringsmodellen skal nå målet om god tjenesteproduksjon gjennom å bruke mer ressurser til tjenesteproduksjon og mindre ressurser til administrasjon.

Formell administrativ ledelse på øverste nivå utføres av rådmannen og kommunaldirektørene som til sammen utgjør toppledelsen i administrasjonen av Trondheim kommune. Toppleidelsen skal lede den kommunale tjenesteproduksjonen strategisk og helhetlig. Den operative ledelsen av tjenesteproduksjonen er overlatt til enhetslederne, som har totalansvar for sin enhet. De er delegert ansvar, oppgaver og myndighet på en rekke arbeidsfelt og har ansvaret for å iverksette tiltak slik at kommunens visjoner og mål blir oppfylt. De viktigste verktøyene i dette arbeidet er kommuneplan, økonomiplan, budsjett og lederutviklingsprogram. Videre er det innført kontraktsstyring gjennom lederavtaler og utviklet systemer for resultatmåling og vurdering.

Trondheim kommune har også etablert en rekke administrative støttefunksjoner som har utviklet seg til fagspesifikke enheter innen blant annet personalarbeid, økonomi, IT og informasjon. (kilde: H.J. Busch 2004).

Hver enhet har en ganske stor grad av selvstendighet, og enhetsleder har både budsjett- og personalansvar. Denne typen enheter kalles gjerne resultatenheter med utgangspunkt i at hver enhet holder kontroll med, og styrer sitt eget budsjett og økonomiske resultat.

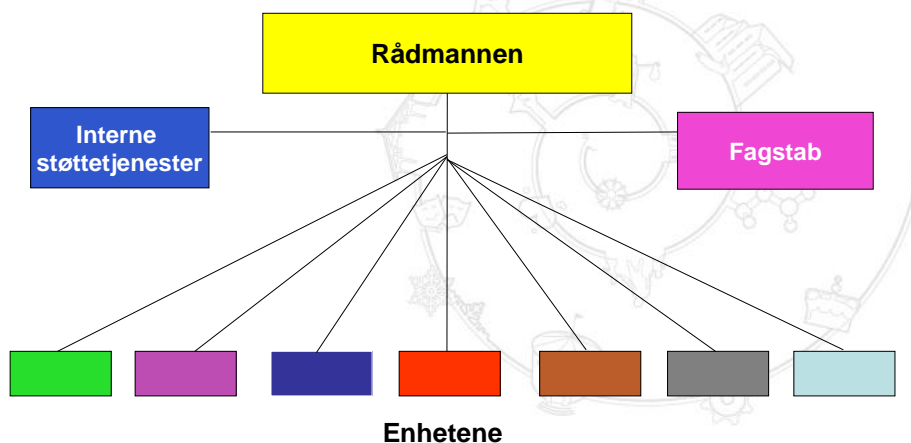
Gjennom to-nivåmodellen legges mye ansvar for personalarbeid til den enkelte leder, og følgelig legges også mye ansvaret for at IA-avtalen blir praktisert til den enkelte leder. Hver enhet har *en* leder, og denne står ansvarlig for alle avgjørelser som tas på enheten. To-nivåmodellen krever ikke at mellomledere på enhetene ikke skal finnes, men så vidt jeg kan se er personalansvaret klart plassert hos leder selv om enkelte personaloppgaver kan

delegeres til mellomledere. Dette gir en situasjon hvor leder har ansvaret uansett hvor stor eller liten enheten er, og gir en betydelig arbeidsmengde med oppfølging av sykefravær ved de store enhetene.



TRONDHEIM KOMMUNE

Tjenestemodellen 1998



(Trondheim kommune, organisasjon etter innføring av to-nivå modell)

Kommunerevisjonens evaluering av IA-avtalen fra 2009 beskriver forpliktelsene som følger med en avtaleinngåelse slik:

"Avtalen har forpliktelser både for rådmannsnivået, og for ledelsen og ansatte på den enkelte arbeidsplass i kommunen" (Rapport 06/2009 F – IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging. Delrapport 1), og med denne beskrivelsen sier kommunerevisjonen at hele organisasjonen fra rådmann og ned til hver enkelt ansatt har et ansvar for å få avtalen til å fungere. Det var imidlertid ikke hele organisasjonen som underskrev avtalen i Trondheim kommune i 2002, det var det øverste sjiktet av arbeidsgiverne og arbeidstakerne; rådmann og hovedtillitsvalgte, som undertegner avtalen. Dette sjiktet forplikter både arbeidsgivere og arbeidstakere som befinner seg på et lavere nivå gjennom å undertegne avtalen på vegne av alle.

Kommunerevisjonen peker videre på arbeidsgivers ansvar i henhold til *Veileder for IA-avtalen*. (Veileder for IA-avtalen er et dokument som tilhører det nasjonale nivået i IA-avtalen, og som skal hjelpe virksomhetene som skal inngå IA-avtale til å operasjonalisere den):

- k. Sørge for systematisk samarbeid og dialog med de ansatte om IA-arbeidet for å bidra til et godt arbeidsmiljø

- l. Bidra til etter- og videreutdanning eller omskolering av sykemeldte (sykefraværsgarantien)
- m. Føre fraværstatistikk og oversikt over arbeidstakere på tiltak
- n. Sørge for et godt og inkluderende arbeidsmiljø i virksomheten
- o. Utarbeide rutiner for å følge opp sykemeldte
- p. Utarbeide oppfølgingsplaner for arbeidstakere som har vært helt eller delvis borte fra arbeidet senest innen seks uker
- q. Gjennomføre dialogmøter innen tolv uker for arbeidstakere som har vært helt borte fra arbeidet
- r. Legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne
- s. Legge til rette for eldre arbeidstakere
- t. Dokumentere at tilretteleggingstiltak er vurdert og gjennomført eller forsøkt gjennomført

Disse ti punktene beskriver arbeidsgivers ansvar når Trondheim kommune valgte å bli en IA-bedrift (kilde: www.nav.no: *Veileder til Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv*).

Hierarkiet kommer til syne i Trondheim kommune gjennom organisering i to-nivåmodell og resultatenheter, og gjennom at forholdet mellom toppledelsen (rådmann og kommunaldirektører) og resultatenheter reguleres av kommuneplan, økonomiplan, budsjett og lederutviklingsprogram. Videre er det innført kontraktsstyring gjennom lederavtaler og utviklet systemer for resultatmåling og vurdering (kilde: H.J. Busch 2004).

IA-avtalen forplikter alle nivå i organisasjonen, men er inngått av toppledelsen og hovedtillitsvalgte. Samtidig ligger ansvaret for å sette avtalen ut i livet hos den enkelte leder ved resultatenheter gjennom at arbeidsgiveransvaret for den enkelte arbeidstaker er delegert til enhetslederne.

På bakgrunn av dette kan man si at all myndighet til å inngå IA-avtalen i Trondheim kommune lå hos rådmannen og toppledelsen, mens alt ansvar for å gjennomføre avtalen i praksis faller på den enkelte enhetsleder. Hierarkiet fungerer gjennom at avtalen ble inngått og hele organisasjonen forpliktet, men ledere på den enkelte enhet fikk ikke noen innvirkning på avtaleinngåelsen.

I en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al 2009) forplikter rådmannen og de hovedtillitsvalgte hele organisasjonen gjennom å inngå en IA-avtale i Trondheim kommune i 2002, og forutsetter at hele organisasjonen skal brukes til å

gjennomføre målene i avtalen. Jeg antar at rådmannen og de hovedtillitsvalgte så for seg en klar prosess hvor de var enige om at en inngåelse av IA-avtalen skulle gi en senking av sykefraværet og en "ny giv" i arbeidet med sykefravær i organisasjonen Trondheim kommune. Jeg vil videre i analysen diskutere om andre deler av organisasjonen opplevde dette på samme måte.

5.2.2. Delegert ansvar for tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne

Jeg vil i dette avsnittet diskutere videre hvordan Trondheim kommune har organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009, med vekt på hvordan resultatenehetene i organisasjonen er konstruert og hvilke formål resultatenehetene har. Dette vil jeg se i sammenheng med det ansvaret hver enkelt leder for resultatenehetene er pålagt gjennom IA-avtalen og diskutere om resultatenehetene er i stand til å ta på seg ansvaret.

Begrepet arbeidstaker med redusert funksjonsevne hører opprinnelig til IA-avtalens delmål nummer to, som handler om å inkludere arbeidstakere som sto utenfor arbeidslivet ved tidspunktet for avtaleinngåelsen. Begrepet er i Trondheim kommune også brukt om allerede ansatte i organisasjonen som har redusert funksjonsevne og dermed trenger tilrettelegging, og i den lokale varianten av IA-avtalen i Trondheim kommune er inkludering av arbeidstakere med redusert funksjonsevne definert som ivaretagelse av egne ansatte med behov for tilrettelegging (Trondheim kommunerevisjons evaluering fra 2009). Jeg bruker derfor begrepet arbeidstaker med redusert funksjonsevne i tråd med denne definisjonen, og kobler begrepet til arbeidet med å senke sykefraværet som er min avgrensing i denne oppgaven.

Jeg vil gjerne trekke frem et eksempel på hvordan organiseringen av Trondheim kommune i selvstendige resultatenheter kan komme i konflikt med det arbeidsgiveransvaret som Veilederen til IA-avtalen foreskriver, og som er pålagt enhetslederne gjennom IA-avtalen.

Hvis vi tar for oss punktet i beskrivelsen av arbeidsgivers ansvar i Veilederen til IA-avtalen som handler om "*(å) legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne*", så høres det ansvaret ganske enkelt ut i utgangspunktet, men hvordan skulle det gjennomføres i praksis når IA-avtalen skulle innføres på enhetsnivå i Trondheim kommune?

Hver resultatenehet i Trondheim kommune har et selvstendig budsjett- og resultatansvar, og det medfører at et visst antall stillinger skal løse en viss mengde oppgaver. Hvis en arbeidstaker trenger å få sine oppgaver lagt til rette på grunn av redusert funksjonsevne betyr det gjerne at denne arbeidstakeren skal arbeide litt mindre, eller med lettere oppgaver i en periode for å fungere uten å bli sykemeldt. Det betyr at noen andre må gjøre de oppgavene arbeidstakeren ikke klarer, og kanskje må en vikar leies inn, men budsjettet ved

enheten har kanskje ikke noe rom for å lønne noen utover det antall stillinger enheten har til rådighet for å løse sine oppgaver. Dette kan føre til en ekstra belastning på kollegene til arbeidstakeren med redusert funksjonsevne, og denne ekstra belastningen kan i verste fall medføre et økt sykefravær for enheten i stedet for et redusert sykefravær som er delmål en i IA-avtalen. Konsekvensene med å mislykkes med tilrettelegging kan slik bli potensielt store.

IA-avtalen inneholder en løsning på problemstillinger som denne, ved at IA-bedrifter har tilgang til særskilte virkemidler. De viktigste virkemidlene NAV selv nevner som er tilgjengelige gjennom IA-avtalen er:

- Fast kontaktperson for virksomheten hos NAV
- Utvidet bruk av egenmelding
- Mulighet til å sette i gang aktiv sykemelding uten forhåndsgodkjenning fra NAV
- Honorar til bedriftshelsetjenesten for arbeid med å tilbakeføre sykemeldte/personer med redusert funksjonsevne til arbeid
- Anledning til å søke om tilretteleggingstilskudd, som kan gis til utprøving, tilrettelegging, opplæring eller arbeidstrening

Det virkemiddelet som kan brukes i situasjoner som den jeg beskrev over er det såkalte tilretteleggingstilskuddet (kilde: www.nav.no: Oppfølging av sykemeldte)

Tilretteleggingstilskudd kan søkes tilført til IA-virksomheten i perioder på inntil tolv uker, og er ment å avlaste den enkelte virksomhet ulempene med å ta hensyn til at en arbeidstaker fungerer dårligere enn normalt i en periode, og er som oftest enten et pengebeløp til dekning av vikar eller et pengebeløp til anskaffelse av fysiske hjelpemidler, begge med det formål å gjøre det mulig for en arbeidstaker med redusert funksjonsevne å stå i jobb fremfor å være sykemeldt. Tilretteleggingstilskuddet er en ytelse som skal stimulere arbeidsgiver til å tilrettelegge arbeidet slik at den ansatte kan være i arbeid på tross av helseproblemer (kilde: NAV.no). Tilretteleggingstilskuddet forvaltes av NAV-arbeidslivssenter.

Mine informanter ved NAV-Arbeidslivssenter fortalte at deres subjektive oppfatning av hvordan Trondheim kommune benyttet virkemidlene i IA-avtalen i perioden 2002 – 2009 er:

- At fast kontaktperson for virksomheten hos NAV ser ut til å være en fordel fordi virksomheten og NAV drar nytte av å kjenne til hverandre,
- Utvidet bruk av egenmelding ser ut til å fungere fordi det egenmeldte fraværet holder seg stabilt.
- Når det gjaldt tilretteleggingstilskudd var det informantenes subjektive oppfatning at resultatene i Trondheim kommune ikke benyttet anledningen til å søke om tilretteleggingstilskudd i særlig grad.

Informantene forteller at det var de samme enhetene i Trondheim kommune som søkte om tilretteleggingstilskudd gang på gang, og for de samme arbeidstakerne. Dette ledet til et spørsmål fra informantene om tilretteleggingstilskuddet er godt nok kjent, og om det ble benyttet på riktig måte. Dette synet støttes av Trondheim kommunerevisjon i deres evaluering av IA-avtalen fra 2009.

I en *hierarkisk* variant av det instrumentelle perspektivet fremstår det som uproblematisk at et høyere nivå i organisasjonen forplikter et lavere nivå. I kraft av sine posisjoner ble rådmannsnivået og hovedtillitsvalgt-nivået enige om at å inngå en IA-avtale var en god ide, og det kan synes som om eventuelle bekymringer om hvorvidt organisasjonen var i stand til å gjennomføre avtalen ikke var viktig i denne tidlige fasen av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune.

Etter mitt syn kolliderer prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen med organiseringen i resultatenheter i Trondheim kommune. Resultatenhetene skal levere tjenester for byens befolkning, og disse tjenestene skal være av høy kvalitet og produseres på en effektiv måte for at samfunnskontrakten mellom borgerne og det offentlige skal opprettholdes. Borgerne betaler for tjenestene Trondheim kommune produserer gjennom skatteseddelen, og borgerne forventer at pengene de skyter inn blir brukt på en effektiv måte.

Det har i lengre tid vært et stort fokus på effektivitet i norsk offentlig sektor, og offentlig sektor har vært gjenstand for flere runder med reformer. Sekkebetegnelsen som brukes om reformene er *New Public Management* (Hood 1991). Inndelingen i resultatenheter er etter mitt syn en del av denne utviklingen, hvor enhetslederne i Trondheim kommune får ansvar for å løse oppgaver innenfor definerte rammer. Det ligger i navnet resultatenhet at fokuset er på produktet som leveres. Jeg har tidligere nevnt at enhetslederne er delegert ansvar, oppgaver og myndighet på en rekke arbeidsfelt og har ansvaret for å iverksette tiltak slik at kommunens visjoner og mål blir oppfylt.

De viktigste verktøyene i dette arbeidet er kommuneplan, økonomiplan, budsjett og lederutviklingsprogram. Videre er det innført kontraktsstyring gjennom lederavtaler og utviklet systemer for resultatmåling og vurdering. Lederavtalen er en del av Trondheim kommunes mål- og resultatvurderingssystem, og avtalen er en gjensidig forpliktende kontrakt mellom rådmannen og den enkelte enhetsleder i forhold til produksjon og kvalitet på tjenestene. Rådmannen i denne forbindelse er ikke rådmannen i egen person, men kommunaldirektøren med ansvar for det området av Trondheim kommune som enheten tilhører. Avtalene beskriver felles resultatmål for alle ledere, resultatmål for hver enhet, og tydeliggjør krav til hva enhetslederne skal bidra med i utviklingen av kvaliteten på tjenestene og hvilken støtte rådmannen skal gi i dette arbeidet (kilde: Veileder Lederavtaler i Trondheim kommune 2005).

Trondheim kommunes system for resultatvurdering var tidligere hovedsaklig knyttet til budsjett og regnskap. Med lederavtalen ble det utviklet og iverksatt et mer omfattende system for vurdering, hvor enhetslederne vurderes på oppnådde resultater i forhold til økonomi, brukertilfredshet, medarbeidertilfredshet og faglige resultatmål. Resultatene skal benyttes til å vurdere utviklingen ved enheten, og til og eventuelt justere kursen slik at utviklingen og tjenesteproduksjonen beveger seg i ønsket retning. Rådmannen bruker resultatene til å følge opp enhetenes arbeid og gjennom samtaler to ganger i året gir rådmannen tilbakemelding til enhetslederne. Trondheim kommune har i forbindelse med lederavtalene laget et resultatbasert lønssystem som bygger på enhetsleders oppnådde resultater (kilde: Veileder Lederavtaler i Trondheim kommune 2005).

Gjennom resultatrapportering får rådmannen en mulighet til å regulere både enhetenes tjenesteproduksjon og enhetsledernes lønn. Dette gir etter mitt syn enhetsleder motivasjon til å levere de resultatene som rådmannen etterspør både på et faglig plan og på et privat plan. Samtidig er lederavtalen gjensidig mellom enhetsleder og rådmann, og resultatrapporteringen kan også ha innvirkning på ressursene enheten får overført fra rådmannen. Dersom enhetsleder argumenterer godt faglig for at resultatene blir bedre dersom ressursene økes kan denne tosidigheten i lederavtalen påvirke ressursallokeringen i Trondheim kommune.

Dette kan tolkes i både *hierarkisk variant* og i en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al 2009). I en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet styrer rådmannen enhetslederen gjennom lederavtalen, og premierer eller lar være å premiere enhetslederen gjennom å regulere enhetslederens lønn mot resultatoppnåelsen. Rådmannen styrer også ressursallokeringen til enhetene gjennom å avgjøre hvilke mål som skal settes for tjenesteproduksjonen. I en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet kommer tosidigheten i lederavtalen til syne. Gjennom dialog mellom rådmann og enhetsleder blir lederavtalen mellom rådmann og enhetsleder preget og justert av begge parter, og enhetsleder får en mulighet til å forhandle seg frem til både bedre lønn og en fordelaktig ressursallokering for enheten. I begge variantene vil det være avgjørende hva som faktisk står i lederavtalen – hvilke mål som settes for tjenesteproduksjonen og hvilke mål som settes for den enkelte enhetsleder. Målene i lederavtalen kan være felles mål for alle enhetene, som formes av rådmannen eller rådmannen og kommunaldirektørene som til sammen utgjør toppledelsen i Trondheim kommune, målene kan være felles mål for det direktørområdet som enheten tilhører, for eksempel helse og velferd, og i disse tilfellene formuleres målene av rådmannen og den aktuelle kommunaldirektør, eller målene kan være spesifikke mål for den enkelte enhet som formuleres av den aktuelle kommunaldirektør sammen med den enkelte enhetsleder. Målene i IA-avtalen kom gradvis inn i lederavtalene i perioden 2002 – 2009 under innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune.

Enhetslederne er gjennom to-nivå modellen med resultatenheter gitt forholdsvis stor myndighet til å forme *sin* del av organisasjonen Trondheim kommune. Resultatenhetene skal produsere resultater, og slik er det naturlig å anta at enhetene formes mest mulig hensiktsmessig for å løse oppgavene. Derfor kan enhetene utformes forskjellig avhengig av hvilke resultater de skal levere, men alltid med det formål at oppgavene skal løses mest mulig hensiktsmessig. Det finnes mange gode grunner til å flytte ansvar ut i organisasjonen, og til å myndiggjøre enhetslederne, men iA-avtalen er ikke en av disse.

Prinsippene som ligger til grunn for IA-avtalen sier at det er mer lønnsomt for samfunnet som helhet at folk jobber fremfor at de mottar trygd (se del 1), og derfor må flere inkluderes i arbeidslivet fremfor å støtes ut av det. Inkluderingen skal skje på den enkelte virksomhet. Trondheim kommune er gjennom to-nivå modellen utformet for å oppnå mest mulig effektiv tjenesteproduksjon ved hver enkelt resultat enhet, og resultat enhetenes mål med virksomheten er ikke nødvendigvis forenlige med målene i IA-avtalen. Hvilke insentiver har en enhetsleder i Trondheim kommune til å legge til rette for ansatte med redusert funksjonsevne hvis det betyr at andre resultater enheten leverer påvirkes i negativ retning?

Enhetsledernes vilje til å prioritere tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne avhenger etter mitt syn av hvilke mål i enhetslederens lederavtale som er de dominerende. Dersom enheten er i en vanskelig økonomisk situasjon hvor ressursene ikke strekker til for å møte målene om tjenesteproduksjon, kan vi tenke oss at det høyeste prioriterte målet ved enheten vil være å få kontroll over den økonomiske situasjonen. Vi kan videre tenke oss at den halvårslige dialogen mellom rådmann og enhetsleder blir preget av en slik vanskelig økonomisk situasjon, det kan være uenighet mellom rådmann og enhetsleder om hvorvidt ressursene utnyttes på best mulig måte, og det kan være vanskelig å fokusere på andre oppgaver, som for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne. Målene i enhetslederens lederavtale må konkurrere med de andre målene i avtalen, og det er ikke gitt at målene som er knyttet til IA-avtalen vinner den konkurransen dersom enheten har andre alvorlige problemer.

I en *hierarkisk* variant av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al 2009) kan resultat enhetenes mål innen tjenesteproduksjon og effektiv utnyttelse av ressursene kollidere med målene i IA-avtalen. Rådmannen kan instruere enhetslederne om å tilrettelegge for arbeidstakere med redusert funksjonsevne, men suksessen avgjøres av om den enkelte enhetsleder ser seg i stand til å gjennomføre tilretteleggingen uten at tjenesteproduksjonen påvirkes i negativ retning. Dersom enhetslederne ikke ser rom for dette, blir tjenesteproduksjonen prioritert fremfor tilretteleggingen, og rådmannen blir sittende alene med forpliktelsene i IA-avtalen.

Dersom vi tar utgangspunkt i en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al 2009) åpner det seg muligheter for at ulik tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne kan forekomme gjennom ulik håndtering av tilretteleggingen i

Trondheim kommune. Som nevnt er resultatene forskjellige, basert på de tjenestene de skal produsere, og forutsetningene for å lykkes med tilrettelegging er også forskjellige. Enheter innen helse og velferd har gjerne døgnkontinuerlig drift i et stramt, regelstyrt regime og handlingsrommet for å variere arbeidstid og arbeidsoppgaver er svært begrenset i forhold til andre enheter hvor ansatte har fleksibel arbeidstid og større innflytelse over egen arbeidssituasjon.

Etter mitt syn ser det ut til at Trondheim kommune tolererer ulik grad av tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne ved enhetene. Det kan synes som om det er lettere å oppnå en god tilrettelegging der hvor regimet ikke er av strengeste art. Som nevnt har alle ansatte sitt ansettelsesforhold i Trondheim kommune, og ikke ved den enkelte enhet, og slik åpnes det i arbeidskontrakten for at ansatte kan flyttes mellom enhetene ved behov. Dette gjøres for eksempel ved nedleggelse av enheter eller i situasjoner hvor enheter må innskrenke virksomheten, og jeg ser tegn på at slik omplassering også benyttes på ansatte som trenger tilrettelegging på grunn av redusert funksjonsevne.

Jeg velger å dele enhetene i Trondheim kommune inn i "snille" og "streng" enheter, basert på hvor stort handlingsrom enhetene har til å legge til rette for ansatte med redusert funksjonsevne. Handlingsrommet styres etter mitt syn blant annet av om enheten har døgnkontinuerlig drift og lovpålagte oppgaver, og handlingsrommet kan også påvirkes av bemanningssituasjonen på enheten og den økonomiske situasjonen på enheten. En "snill" enhet har et stort handlingsrom for tilrettelegging, mens en "streng" enhet har et lite handlingsrom for tilrettelegging. Arbeidskontraktene som benyttes i Trondheim kommune, med ansettelsesforhold i kommunen og ikke ved den enkelte enhet, skaper etter mitt syn et press på de "snille" enhetene, der hvor jeg antar at det er lettere å tilrettelegge enn på de "streng" enhetene hvor jeg antar at det er vanskelig, og vellykket tilrettelegging blir avhengig av at ansatte får innpass ved de "snille" enhetene gjennom omplassering.

Her møter vi organiseringen i resultatenheter i Trondheim kommune igjen. De "snille" enhetene har også sine resultatkrav, og kan ikke ta på seg rollen som oppsamlingssted for ansatte med redusert funksjonsevne. De kan kun ta inn nye ansatte dersom de opplever en økning i budsjettammen eller har ubesatte stillinger.

En midlertidig løsning som av og til velges er bedriftsintern arbeidsutprøving, hvor ansatte med behov for tilrettelegging prøver ut sin arbeidsevne i oppgaver som er forskjellige fra oppgavene de opprinnelig hadde. Arbeidsutprøving er et begrep som tilhører NAV, en metode hvor NAV finansierer praksisplasser i bedrifter for å undersøke hvilken arbeidsevne en arbeidstaker har, og for å finne ut hvilken type arbeid en arbeidstaker kan egne seg til. Trondheim kommune er en så stor virksomhet at kommunen praktiserer en bedriftsintern arbeidsutprøving. Utprøvingen skjer ofte i samarbeid med NAV, og jeg vil anta at det er derfor begrepsbruken har spredt seg inn i Trondheim kommune. Arbeidsutprøvingen i

Trondheim kommune er av midlertidig art, den ansatt som utprøves arbeider i tillegg til enhetens faste ansatte og lønna dekkes av Personaltjenesten i Trondheim kommune. Fast tjenesteplassering ved en "snill" enhet oppnås bare dersom enheten har en stilling å tilby etter at arbeidsutprøvingen er gjennomført, og lønna til arbeidstakeren kan dekkes innenfor enhetens eget budsjett.

Arbeidsutprøvingen løser ikke behovet for tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne ved de "strengte" enhetene hvor arbeidstakeren med redusert funksjonsevne kanskje opprinnelig var tjenesteplassert. Der fortsetter virksomheten som før med like høye krav til funksjonsevne, og de "strengte" enhetene oppfyller ikke forpliktelsene i IA-avtalen.

Det kan innvendes at det er naturlig å bytte yrke i løpet av en arbeidskarriere, og flere vil hevde at det er vanlig. Det kan også hevdes at ansatte i Trondheim kommune er heldige som har muligheten til å bytte tjenesteplassering ved behov, men ingen av disse argumentene endrer prinsippet i IA-avtalen om at tilrettelegging skal skje på den enkelte virksomhet. Jeg finner ikke holdepunkter i IA-avtalen for at ansatte med redusert funksjonsevne skal bli nødt til å miste sin yrkestilhørighet dersom tilrettelegging skal oppnås. Tvert i mot – slik jeg leser prinsippene i IA-avtalen så er selve inkluderingen avhengig av at tilretteleggingen skjer der den ansatte er.

Jeg har i dette avsnittet diskutert hvordan Trondheim kommune har organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009, med vekt på hvordan resultatenehetene i organisasjonen er konstruert og hvilke formål resultatenehetene har. Dette så jeg i sammenheng med det ansvaret hver enkelt leder for resultatenehetene er pålagt gjennom IA-avtalen og diskuterte om resultatenehetene er i stand til å ta på seg ansvaret.

Etter mitt syn kolliderer prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen med organiseringen i resultateneheter i Trondheim kommune. Resultatenehetene skal levere tjenester for byens befolkning, og disse tjenestene skal være av høy kvalitet og produseres på en effektiv måte for at samfunnskontrakten mellom borgerne og det offentlige skal opprettholdes. Borgerne betaler for tjenestene Trondheim kommune produserer gjennom skatteseddelen, og borgerne forventer at pengene de skyter inn blir brukt på en effektiv måte. Prinsippene som ligger til grunn for IA-avtalen sier at det er mer lønnsomt for samfunnet som helhet at folk jobber fremfor at de mottar trygd (se del 1), og derfor må flere inkluderes i arbeidslivet fremfor å støtes ut av det. Inkluderingen skal skje på den enkelte virksomhet. Trondheim kommune er gjennom to-nivå modellen utformet for å oppnå mest mulig effektiv tjenesteproduksjon ved hver enkelt resultatenehet, og resultatenehetenes mål med virksomheten er ikke nødvendigvis forenlige med målene i IA-avtalen.

I en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet kan det virke som om praksisen i Trondheim kommune, når det gjelder å oppfylle kravet om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne, er avhengig av at enkelte deler av organisasjonen hvor tilrettelegging er relativt enkelt må "ta av for presset" i de delene hvor tilrettelegging er

vanskeligere. Organisasjonen Trondheim kommune kan klare kravet om tilrettelegging hvis enhetene er innforstått med at det er vanskeligere ved enkelte enheter enn ved andre, og hvis enhetene samarbeider om måloppnåelsen. Enhetene blir i dette perspektivet brikker i et samspill, men måloppnåelsen i forhold til IA-avtalen er avhengig av at enhetenes resultatkrav ikke prioriteres foran enkeltpersoners behov for tilrettelegging. Ulempene med denne løsningen er at arbeidstakere må gå i gjennom en vanskelig periode med usikker tilknytning til organisasjonen, og tilretteleggingsbehovet ved enheter med et stramt regime løses ikke.

5.2.3 Arbeidsdeling i forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune

Som en del av min analyse av hvordan Trondheim kommune har organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 -2009, vil jeg i dette avsnittet gi en oversikt over hvordan jeg oppfatter at Trondheim kommune har fordelt arbeidsoppgavene med IA-avtalen. I forrige avsnitt behandlet jeg hierarkiet, og i dette avsnittet vil jeg ta for meg arbeidsdelingen. *Arbeidsdeling* (Christensen et al 2009), med horisontal spesialisering av arbeidsoppgaver, kommer til syne i Trondheim kommune gjennom organisering i resultatenheter og gjennom de forskjellige støttefunksjonene som er etablert i de interne tjenestene. Disse tjenestene er spesialiserte fagmiljøer som skal bistå hele organisasjonen. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune har Bedriftshelsetjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Personaltjenesten viktige roller. Jeg vil se på om oppgavene som er gitt til resultatenheter og spesialiserte fagmiljøer i forbindelse med innføring av IA-avtalen utgjør en hensiktsmessig arbeidsdeling.

I eksemplet i forrige avsnitt kom jeg inn på hvordan Trondheim kommune håndterer tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. En sentral rolle i dette arbeidet utføres av Personaltjenesten. Der hvor den enkelte enhet kommer til kort i tilretteleggingen ber de om assistanse fra Personaltjenesten, og hjelpen kommer i form av veiledning innen mulige fysiske og organisatoriske løsninger med assistanse fra Bedriftshelsetjenesten og Arbeidsmiljøenheten. Personaltjenesten har også ansvaret for omplassering av ansatte i tilfeller hvor tilrettelegging på enheten ikke lar seg gjennomføre. Så vidt jeg kjenner til er det kun Arbeidsmiljøenheten som er etablert som en ny spesialisert enhet i perioden med innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune. De øvrige spesialiserte enhetene har påtatt seg nye roller i forbindelse med avtalen, og fått spesifikke oppgaver knyttet til avtalen. På den bakgrunn kan det synes som at Trondheim kommune hadde et godt utbygd system med horisontalt spesialiserte enheter som kunne takle utfordringene med å innføre IA-avtalen i perioden 2002 – 2009. Men er sentrale, spesialiserte enheter det riktige verktøyet til å skape et inkluderende arbeidsliv på den enkelte enhet?

Som jeg var inne på i avsnitt 5.2.2. forutsetter IA-avtalen at inkluderingen skal skje på den enkelte virksomhet. Hvis vi definerer Trondheim kommune som helhet som en virksomhet kan inkluderingen blant annet skje gjennom omplassering av ansatte med redusert

funksjonsevne, mens hvis virksomheten defineres som den enkelte resultatenheter vil omplassering ikke fungere som inkludering men som utstøting.

På den ene siden er det en stor fordel for hver enkelt arbeidstaker at Trondheim kommune er en stor og variert virksomhet der det er mulig å finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som behøver det, men på den andre siden kan størrelsen på og variasjonen i arbeidsoppgaver i Trondheim kommune bli en "sovepute" for den enkelte enhet. Det blir unødvendig for den enkelte enhet å foreta for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne når muligheten for omplassering finnes i Trondheim kommune.

Mindre virksomheter kan ha en tettere kopling mellom tilrettelegging og resultat. Dersom en sentral medarbeider i en liten virksomhet står i fare for å falle ut av arbeidslivet hvis ikke arbeidsplassen tilrettelegges, vil det sannsynligvis lønne seg for virksomheten å strekke seg langt for å tilrettelegge fremfor å la den ansatte støtes ut. Det krever store ressurser å ansette og lære opp nye ansatte, og hvis tilrettelegging kan forhindre slike utgifter, samt ikke koster mer enn hva det koster å ansette og lære opp en ny, vil det i et økonomisk perspektiv være lønnsomt å tilrettelegge. Det er kanskje slike avveininger rundt nytten av tilrettelegging som fører til påstander om at IA-avtalen praktiseres bedre i privat enn i offentlig sektor. Hvis det er slik at begrepet resultatenheter er inspirert av organisasjonsmodeller fra privat sektor gjennom reformbølgen New Public Management (Hood 1991), så kan man si at prinsippene fra privat sektor bare delvis er brukt. Det mangler noe vesentlig; nemlig en kopling mellom innsats og resultat. Resultatenheter måles på hvor mye ressurser de bruker til å produsere en tjeneste, og tjenestene oppfyller samfunnskontrakten mellom kommunen og borgerne. Men dersom resultatenheter skulle komme til å produsere mer effektivt enn forventet får de ikke beholde "overskuddet" slik en virksomhet i privat sektor kan oppnå et overskudd som kan gå til investeringer, utbytte, bonuser etc. Selve premien mangler, selve hovedmotivet bak kapitalistisk virksomhet mangler i offentlig sektor. En hjelpepleier får ikke bonus for å besøke flere brukere enn forventet i løpet av et år, og en enhetsleder i Trondheim kommune får ikke alltid beholde lønnsmidler som ikke er benyttet i ett år til å investere i det neste året. Dette er etter mitt syn en fundamental forskjell mellom privat og offentlig sektor, og denne forskjellen spiller en rolle i forhold til IA-avtalen i Trondheim kommune på den måten at resultatenheter på mange måter drives som små "firma" etter inspirasjon fra privat sektor, men mangler handlefrihet med egne økonomiske midler.

Den store virksomheten Trondheim kommune har altså valgt å fordele tjenesteproduksjonen på mange likestilte resultatenheter, og ansvaret med å få IA-avtalen til å virke er på samme måte distribuert til mange, likestilte resultatenheter.

Men resultatenheter mangler økonomiske insentiver til å håndheve avtalen så lenge inkluderingen går ut over effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Resultatenheter må prioritere hvilke mål de skal fokusere på, og etter mitt syn blir tjenesteproduksjon prioritert høyere enn målene i IA-avtalen (se 5.2.2.9).

Spesialiserte, sentrale enheter som Personaltjenesten gir støtte til den enkelte resultatenheter

i forhold til IA-avtalen, men kan ikke endre enhetsledernes fokus på de grunnleggende kravene til effektivitet som ligger til tjenesteproduksjonen i hver resultatenhet.

I tillegg til organiseringen og arbeidsdelingen hos arbeidsgiveren Trondheim kommune i forbindelse med innføring av IA-avtalen i perioden 2002-2009 har også en annen gruppe av aktører en rolle i IA-avtalen i Trondheim kommune.

Arbeidsgiver og arbeidstaker utgjør partene i norsk arbeidsliv, og i forbindelse med IA-avtalen var det disse partene i samarbeid med regjeringen som skapte IA-avtalen. Arbeidstakernes representanter sine underskrifter finnes på begge utgavene av den lokale IA-avtalen. Tillitsvalgte på alle nivå skal i følge det gjeldende avtaleverket i Trondheim kommune delta i alle saker som omhandler arbeidstakers forhold, og Trondheim kommune har et godt utbygd system for samarbeid mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt. Samarbeidet foregår gjennom drøftinger og forhandlinger. Det er vesentlige forskjeller mellom drøfting og forhandling:

I en drøfting har arbeidsgiver siste ord, det vil si styringsrett, men avtaleverket sier gjerne at drøfting skal være gjennomført før beslutning tas.

I en forhandling er resultatet åpent, og partene diskuterer seg frem til en løsning som begge parter kan godta.

Hvilke situasjoner som skal løses med drøfting og forhandling reguleres av det gjeldende avtaleverket, for eksempel Hovedavtalen mellom Landsorganisasjonen i Norge og KS.

I de fleste spørsmål knyttet til IA-avtalen i Trondheim kommune kommer drøfting til anvendelse i følge mine informanter, og det betyr at makten over avgjørelsene som tas er ujevnt fordelt. Arbeidsgiver har mest makt gjennom styringsretten. Dette kommer tydelig til syne i saker som omhandler for eksempel omplassering av arbeidstakere. Jeg har vist hvordan jeg mener Trondheim kommune bruker omplassering til erstatning for tilrettelegging på enhetene i enkelte tilfeller, og i slike saker kan uenigheten mellom partene være så dyp at sakene til slutt må finne sin løsning i rettssystemet. Det kan være en betydelig avstand mellom hvilke forslag arbeidsgiver fremmer som en rimelig alternativ tjenesteplassering og de forslag arbeidstakeren og tillitsvalgte er villige til å godta. En av mine informanter sier:

"...han forstår at det ligger i tillitsvalgtes rolle å støtte medlemmenes sak, men mener at tillitsvalgte ikke alltid bidrar til å realitetsorientere arbeidstakerne om hva som er mulig å oppnå av tilrettelegging. Uenighet går ofte på om arbeidsgiver har forsøkt nok eller ikke. Ikke alle tillitsvalgte er like kreative heller. Forskjellige typer finnes også blant de ansatte ved Personaltjenesten".

"...mener å se veldig forskjell på hvilken innstilling tillitsvalgte har til denne typen spørsmål."

Det er altså slik, i følge min informant i denne saken, at selv om alle partene er enige om prinsippene i IA-avtalen på et overordnet nivå gjennom å undertegne avtalen i Trondheim kommune, så håndteres de ikke likt i alle saker rundt enkeltindivider verken hos arbeidsgiver eller arbeidstaker. Dette kan tyde på at arbeidsdelingen innen oppgavene som hører til i IA-avtalen ikke er tydelig i Trondheim kommune. Partene er verken enige innbyrdes om hvilken holdning de skal ha i saker, eller enige partene i mellom om hvordan sakene skal håndteres.

5.2.4. Rutiner rundt IA-avtalen i Trondheim kommune

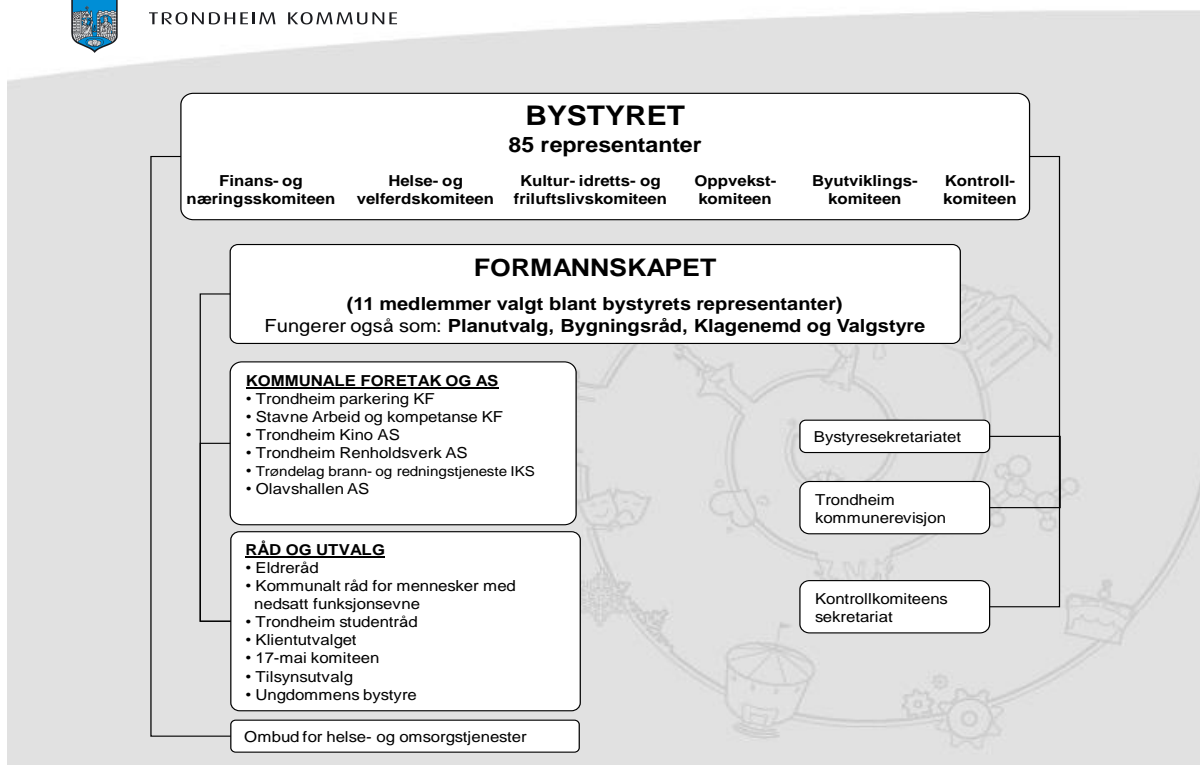
Jeg vil i dette avsnittet diskutere hvordan Trondheim kommune har tilpasset rutiner og reglement for å kunne innføre IA-avtalen i perioden 2002 -2009.

Rutiner (Christensen et al 2009) kommer til syne i Trondheim kommune gjennom styrende dokumenter for virksomheten i organisasjonen. I første rekke legger lov- og avtaleverk klare rammer for hvordan virksomheten skal drives.

Norsk arbeidsliv er i høy grad regulert, med Arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen som sentrale premissleverandører. I det innbyrdes forholdet mellom lov- og avtaleverk finner vi prinsippet om forrang for lover, det vil si at ingen nasjonale avtaler kan inngås som er i strid med lovverket, og ingen lokale avtaler kan inngås som er i strid med nasjonale avtaler eller lovverk. Regler og prosedyrer i Trondheim kommune må i tråd med dette utformes på en slik måte at de ikke bryter med lov- og avtaleverk. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune kommer rutiner til syne blant annet gjennom sykefraværsoppfølging og vilkår for utbetaling av sykepenger. IA-avtalen gir tilgang til særskilte virkemidler og verktøy for IA-bedrifter, men stiller til gjengjeld store krav til rapportering og dokumentasjon på at sykefraværsoppfølgingen er gjort i tråd med de gjeldende retningslinjene.

Trondheim kommunerevisjon ser i sin evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009 blant annet på hvilke rutiner og regler for håndtere IA-avtalen som er på plass i organisasjonen i perioden.

Trondheim kommunerevisjon er en frittstående enhet direkte underlagt ordføreren og bystyret, som har som oppgave å revidere og vurdere rådmannens og resultatenehetenes løsning av politiske bestillinger som kommer fra bystyret og formannskapet (se illustrasjon av politisk organisasjonskart under). Kommunerevisjonen er uavhengig av resten av administrasjonen i Trondheim kommune nettopp på grunn av denne revisorrollen, og jeg har i min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune hatt god nytte av kommunerevisjonens upartiske blikk på saken.



(Trondheim kommune, politisk organisasjon 2009)

Trondheim kommunerevisjon konkluderer i sin rapport IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging, delrapport 1 med at:

- rådmannen har iverksatt tiltak for å følge opp delmål en om å forebygge og redusere fraværet
- arbeidet med å redusere sykefravær er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid
- rådmannen har etablert rutiner som tilrettelegger for sykefraværsoppfølging ute på enhetene i kommunen
- revisjonen stiller spørsmål om innholdet i tiltakene er godt nok kjent ute på enhetene og om opplæringstilbudet til enhetslederne blir benyttet i stor nok grad
- til tross for at kommunen har iverksatt en rekke tiltak og prosjekter for å redusere sykefraværet, har sykefraværet økt (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F)

I delrapport 2 behandler Trondheim kommunerevisjon enhetenes oppfølging av IA-avtalen i Trondheim kommune. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær, og i forhold til å finne ut i hvilken grad enhetene har iverksatt tiltak for å følge opp målene i IA-avtalen konkluderer de med at enhetene har iverksatt flere tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet:

- samtlige undersøkte enheter kan vise til at de har benyttet ett eller flere tiltak

- de aller fleste enhetene utarbeider skriftlige sykefraværstrutiner
- enhetslederne arbeider for å legge til rette for å hindre sykefravær
- de fleste enhetene utarbeider oppfølgingsplaner
- sykefraværarbeidet er stort sett kommet frem gjennom god dialog mellom ansatte og enhetsleder

Imidlertid viser undersøkelsen at enhetene ikke har klart å redusere sykefraværet i tråd med målsetningen for IA-avtalen, og at det er betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetning (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F).

Slik jeg forstår kommunerevisjonens evaluering er rutiner og andre strukturelle tiltak egnet til å håndtere innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune på plass i organisasjonen, men slik jeg tolker kommunerevisjonens konklusjoner så sier de at selv om Trondheim kommune har tilpasset organisasjonen til å håndtere målet om en senking av sykefraværet i IA-avtalen, så er kanskje ikke strukturendringene store eller dype nok.

Som jeg viste i avsnittene før kolliderer prinsippene i IA-avtalen til en viss grad med Trondheim kommunes organisering i resultatenheter, og jeg mener at dette kan være en hindring for måloppnåelsen i IA-avtalen som kan ha større betydning enn om rutinene for sykefraværsoppfølging er justert.

5.3. Forskningsspørsmål nummer to; Hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen?

I denne delen av analysen vil jeg se på organisasjonskulturen ved tre resultatenheter i Trondheim kommune og hvilken betydning den har for innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune.

Temaet for min undersøkelse er innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune, og en av innfallsvinklene jeg velger til å diskutere hvordan denne prosessen foregikk tar utgangspunkt i organisasjonskulturen og hvordan organisasjonskulturen kan påvirke arbeidet som gjøres.

Denne delen av min undersøkelse baserer seg i hovedsak på intervjuer jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune, og jeg bruker disse intervjuene som primærdata i analysen. I tillegg vil jeg trekke inn sekundærdata fra Trondheim kommune, NAV og Trondheim kommunerevisjon for å sette mine primærdata i perspektiv med organisasjonen Trondheim kommune.

Rammen rundt intervjuene med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune var nokså åpen, men jeg la vekt på å forsøke å forstå organisasjonskulturen på hver enhet, og på å stille spørsmål som skulle avdekke hvordan aktørene, som til daglig befinner seg i disse organisasjonskulturene, opplevde innføringen av IA-avtalen i perioden

2002 – 2009. Jeg ville undersøke om organisasjonskulturen ved hver resultatenheter hadde betydning for hvordan ansatte forholdt seg til innføringen av IA-avtalen.

Jeg velger et *kulturelt* perspektiv (Christensen et al 2009) til å belyse spørsmålet; hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen, og ønsker med det å sette fokus på hvilke erfaringer med IA-avtalen aktørene har hatt i sine miljøer. For å kunne behandle opplevelsen av innføringen av IA-avtalen i et kulturelt perspektiv tok jeg utgangspunkt i at innføringen av IA-avtalen fant sted i et miljø, i en organisasjonskultur, og jeg ser det som nødvendig å identifisere hva en organisasjonskultur kan bestå av for å kunne nærme meg tema i et kulturelt perspektiv.

Christensen et al peker på noen begreper eller faktorer som kan brukes til å identifisere en organisasjonskultur. Blant flere mulige faktorer som kan utgjøre en organisasjonskultur velger jeg å se nærmere på; *uformelle normer og verdier*, en *”logikk om det passende”* og *kritiske beslutninger* (Christensen et al 2009). Jeg vil bruke disse faktorene i min undersøkelse av organisasjonskulturen ved tre resultatenheter i Trondheim kommune.

I intervjuene jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune dreide samtalen seg ofte om hvordan ”mange bekker små blir til en stor å” i betydningen at IA-arbeid er et møysommelig arbeid hvor mange små fremskritt på enhetene kan gi et stort fremskritt for hele organisasjonen Trondheim kommune, og hvor endringer i organisasjonskulturen for eksempel i betydningen endrede holdninger, økt takhøyde, aksept av forskjellighet og økt inkludering ikke lot seg ”innføre” på kort tid, men måtte bygges opp over lang tid dersom målene i IA-avtalen skulle oppfylles. Denne innfallsvinkelen, at kulturelle faktorer kan påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen over tid, blir en del av min undersøkelse av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune.

5.3.1. Uformelle normer og verdier ved tre resultatenheter i Trondheim kommune

Jeg vil i dette avsnittet identifisere uformelle normer og verdier slik de fremstår i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Formålet med denne identifikasjonen er å vise hvordan uformelle normer og verdier er en faktor i organisasjonskulturen ved resultatenheterne, og hvordan denne organisasjonskulturen kan være med å forme holdninger og handlinger ved enhetene.

Uformelle normer og verdier (Christensen et al 2009) kommer til syne når aktørene ved resultatenheterne jeg intervjuet forteller om hvordan de forholder seg til sykefravær som en gruppe av kolleger. Det er her snakk om organisasjonskulturen ved enhetene, om hvordan medlemmene i arbeidsmiljøet har blitt enige om et slags moralsk fellesskap som gjør dem i stand til å håndtere ulike utfordringer – i dette tilfellet sykefravær spesielt – eller som gjør at de *ikke* er i stand til å håndtere utfordringene.

De uformelle normene skiller seg fra formelle normer som for eksempel Trondheim

kommunes vedtatte verdier; kompetent, modig, åpen, og normer for behandling av saker i tråd med reglementet i Trondheim kommune, og fra lov- og avtaleverk som gjelder for virksomheten i organisasjonen.

Gjennom intervjuene med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune fortalte informantene mye om hvordan de som gruppe håndterte sykefravær og tema knyttet til sykefravær ved enhetene. Noen aktører forteller inngående om hvordan de konkret har jobbet med å ha et bevisst forhold til ulemper og ekstra belastning som oppstår for gruppen når noen er syke, mens andre forteller om hva de har gjort for å skape en generell "takhøyde" i arbeidsmiljøet.

Et stikkord som går igjen i forbindelse med dette hos flere respondenter er åpenhet. Åpenhet rundt enkeltpersoners tilstand, og åpenhet rundt hvordan arbeidsmiljøet rundt enkeltpersonene takler tilstanden.

En respondent formulerer seg slik rundt temaet livsfase-politikk:

"...fokus på livsfaseperspektivet i personaloppfølgingen. En 19-åring har andre behov enn en 30-åring med småbarn. Småbarnsfasen har sine spesifikke behov, For eksempel er man mer borte fra jobben med syke barn, og det påvirker også de som er på jobb, og dette må arbeidsmiljøet takle med åpenhet, men slikt fravær er ikke med på statistikken over sykefravær. Denne belastningen på den enkelte som har ekstra fravær på grunn av småbarn og arbeidsmiljøet rundt må man tørre å snakke om".

En annen sier det slik:

"Vi er som en liten familie her som tar hensyn til hverandre, og det handler mye om at man er villig til å være åpen om situasjonen sin, at man legger til rette for å være menneske og snakke om tingene rundt seg. Det gjør det enklere å få bistand og hjelp i det kollegiale. Det mener jeg vi jobber med og har et godt tak på."

Disse utsagnene om hvordan arbeidsmiljøene ved enhetene forsøker å være åpne når de skal håndtere fravær forteller meg noe om at arbeidsmiljøene har en vilje til å skape aksept og raushet for utfordringer kolleger kan ha. Det motsatte av en aksept ville være at arbeidsmiljøet irriterer seg over fraværet. Jeg oppfatter at de prøver å skape en organisasjonskultur med en *uformell norm* (Christensen et al 2009) som sier at det må tåles at noen er mer borte enn andre, fordi folk er forskjellige og befinner seg i forskjellige livsfaser. Den formelle normen i organisasjonen Trondheim kommune sier at hver arbeidstaker har et visst antall dager per år til disposisjon for å være hjemme med syke barn, for å følge opp det eksemplet, men den formelle normen sier ingenting om hvordan kollegene rundt den fraværende skal forholde seg.

Et annet stikkord som peker seg ut når informantene forteller om hvordan de forholder seg til sykefravær som gruppe, er felles ansvar, i denne sammenheng menes felles ansvar for arbeidsmiljøet ved enhetene. Et felles ansvar for arbeidsmiljøet kan ikke kalles en uformell

norm i utgangspunktet, fordi dette felles ansvaret er slått fast i lovs form i Arbeidsmiljølovens kapittel 2 (Aml §2-1 til 2-3) og er således i høy grad en formell norm, men den lokale forståelsen og tolkningen av bestemmelsene i Arbeidsmiljøloven varierer fra enhet til enhet i Trondheim kommune. En av informantene uttrykker seg slik:

"...gikk tidlig bort fra begrep som; "alle har ansvar for..." og over til "jeg (hver enkelt) har ansvar for..." Hver og en har ansvar for sitt arbeidsmiljø, både det individuelle ansvaret for at "jeg" skal ha det bra på jobb, og "jeg" har også ansvar for at andre har det bra på jobb. Det er ikke bare sjefen min og alle andre sitt ansvar. Når "alle" har ansvar så betyr det at ingen har ansvar."

En annen av informantene sier:

"Jeg tror IA-avtalen handler veldig mye om hvilke holdninger man har; den enkelte arbeidstaker i forhold til kollega, og leder i forhold til den enkelte arbeidstaker.

(Intervjuer): Humor er viktig for dere?

"Ja, veldig viktig. Veldig mye latter i gangene, og et miljø som tåler en fleip. Leder er en faktor, men det er hver enkelt ansatts innsats og engasjement for arbeidsmiljøet som virkelig gir effekt og teller i summen – alle må bidra, være oppmerksom på at det lille bidraget i hverdagen er det som gir det positive."

Jeg oppfatter disse tolkningene av Arbeidsmiljølovens bestemmelse om det felles ansvar for arbeidsmiljøet som uttrykk for uformelle normer og verdier som inngår i enhetenes organisasjonskultur.

I det første sitatet handler det om at ingen kan unnlate å ta ansvar for arbeidsmiljøet ved å si at andre har ansvaret, kanskje aller viktigst å ikke overlate alt ansvaret til arbeidsgiver. Arbeidsgiver har et særskilt ansvar, fordi arbeidsgiver har et "sørge for" –ansvar i Arbeidsmiljøloven (Aml §2-1). Arbeidsgiver har også råderett over ressursene som kan brukes, men arbeidsgiver kan ikke ha ansvaret alene hvis lovens intensjon skal følges. Det er etter mitt syn ikke mulig å pålegge ansatte å skape et godt arbeidsmiljø. En leder kan og skal reagere på uakseptabel atferd, men bruk av sanksjoner skaper vel heller en kultur preget av frykt enn av forståelse, og gir arbeidet med å skape et godt arbeidsmiljø et negativt fortegn.

I det andre sitatet trekkes humor frem (med litt hjelp fra intervjueren) som en viktig bestanddel i organisasjonskulturen ved enheten. En felles humor i et arbeidsmiljø kan etter mitt syn brukes som en uformell norm og verdi i en organisasjonskultur. Mennesker har i høy grad svært forskjellige former for humor, og det som er morsomt for noen kan av andre oppfattes som støtende eller fornærmende, men når en informant tar sjansen på å trekke frem humor som en faktor i deres organisasjonskultur forteller det meg noe om at det sannsynligvis finnes en felles forståelse av at humor er ønskelig ved enheten, og at

arbeidsmiljøet har en noenlunde felles oppfatning av hva som er morsomt. Hvis en slik grunnleggende trygghet i forhold til humor er til stede regner jeg det som sannsynlig at det også finnes en trygghet i forhold til at det går an å si fra hvis man ikke synes et utsagn er morsomt uten at det legger en demper på stemningen.

Sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune beskriver uformelle normer og verdier i organisasjonskulturen ved sine enheter med stikkordene åpenhet, felles ansvar og humor.

Åpenhet rundt enkeltpersoners sykdom og tilstand, og åpenhet rundt hvordan arbeidsmiljøet rundt enkeltpersonene takler utfordringer som måtte oppstå som følge av tilstanden.

Felles ansvar i betydningen at ingen av deltakerne i arbeidsmiljøet ved enhetene kan unnlate å ta ansvar for sitt eget arbeidsmiljø og kollegenes arbeidsmiljø.

Humor, som en viktig bestanddel i organisasjonskulturen ved enheten og som et symbol på trygghet.

Disse stikkordene former til sammen uformelle normer og verdier i organisasjonskulturen, og utgjør en kulturell faktor som kan påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen Trondheim kommune.

Stikkordene åpenhet, felles ansvar og humor utgjør til sammen det som sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune beskriver som viktige ingredienser i organisasjonskulturen ved de tre resultatenheterne. Jeg knytter åpenhet, felles ansvar og humor til begrepet *uformelle normer* (Christensen et al 2009) og identifiserer slik en kulturell faktor som kan påvirke holdninger og handlinger i en organisasjon.

Åpenheten kan påvirke holdninger og handlinger i en organisasjon gjennom å gjøre arbeidsmiljøet som gruppe bedre i stand til å forstå og takle utfordringer med sykefravær. Hvis arbeidsmiljøet kjenner til og forstår problemene enkeltpersoner sliter med, kan de lettere foreta nødvendige tiltak for å avhjelpe ulempene i arbeidsmiljøet som kan oppstå ved sykefravær. Dette kan for eksempel dreie seg om å overta arbeidsoppgaver for den som er syk, noe som etter mitt syn er en inkluderende handling. Jeg kjenner av egen erfaring hvor belastende det er å vite at arbeidsoppgaver ikke blir utført når jeg selv er syk, og setter svært stor pris på om jeg får beskjeder om at oppgavene blir tatt hånd om mens jeg er borte. Men en slik omsorg for den som er borte fra arbeidet betinger, i følge respondentene i intervjuene, en åpenhet rundt sykdom og årsaker til fravær. Det kan se ut som om det finnes en kopling mellom åpenhet rundt egen situasjon og den omsorgen som oppstår i arbeidsmiljøet. Denne koplingen kan muligens skyldes at sykdom kan ramme hvem som helst i et arbeidsmiljø, slik at alle kan komme i en situasjon hvor de behøver avlastning og forståelse. Etter mitt syn er dette i tråd med prinsippene i IA-avtalen som skal skape et mer inkluderende arbeidsliv, men denne formen for inkludering i arbeidsmiljøet krever altså at

hver arbeidstaker er villig til å være åpen om sin egen situasjon for at inkluderingen skal bli en realitet.

Felles ansvar for arbeidsmiljøet kan påvirke holdninger og handlinger i en organisasjon gjennom å forhindre at ansvaret for arbeidsmiljøet pulveriseres. Hvis et arbeidsmiljø eller en leder klarer å aktivisere den enkeltes ansvar for arbeidsmiljøet, kan det etter mitt syn føre til en sterk følelse av trygghet for den enkelte og for alle. I motsatt fall; hvis ingen kan være sikre på at noen alltid tar ansvar for arbeidsmiljøet, kan miljøet bli preget av utrygghet. Det er nok å oppleve en gang at du trodde at noen tok ansvar men så var det ingen som gjorde det allikevel, før du mister troen på at kollegene vil stille opp ved behov. Eksempler på slike situasjoner kan være; kan du stole på at de som lovt å bli igjen for å rydde etter julebordet faktisk gjør det? Kan du stole på at de du spiser lunsj sammen med tar med seg mobiltelefonen din eller veska di hvis du glemmer den ved bordet?

I forbindelse med IA-avtalen generelt og sykefravær spesielt kan et felles ansvar for arbeidsmiljøet påvirke holdninger og handlinger gjennom arbeidsmiljøet på jobben ikke glemmer den som er syk når det skal inviteres til for eksempel fødselsdagsfeiring med kake på en fredag. Et felles ansvar for arbeidsmiljøet trenger ikke nødvendigvis medføre de store belastningene for hver enkelt, det er like mye et spørsmål om at den som er syk skal vite at kollegene er der og ikke glemmer deg i det øyeblikket du er ute av syne.

Humor kan påvirke holdninger og handlinger i en organisasjon gjennom å representere trygghet i arbeidsmiljøet. Der hvor det forekommer hjertelig latter er det som oftest trygt å være, rett og slett fordi mennesker ler og har det morsomt i situasjoner hvor vi ikke er i fare hvis det går an å bruke en slik steinalderlogikk i denne sammenhengen. Det finnes selvsagt mange slags humor, både inkluderende og ekskluderende, og det finnes også nervøs latter som brukes til å dekke over usikkerhet, men etter mitt syn er det bedre å være en del av et arbeidsmiljø hvor latter forekommer enn et sted hvor latter ikke forekommer. Like viktig som at latter forekommer i arbeidsmiljøet er det å være oppmerksom på at latteren er der, og dyrke å humoren. Det er en slik holdning jeg mener å finne når en respondent i et intervju velger å trekke frem humor som en faktor i organisasjonskulturen. Jeg tolker dette funnet til å være en bevisst holdning om at humor kan være med å bygge en organisasjonskultur.

Sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune beskriver *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) i organisasjonskulturen ved sine enheter med stikkordene åpenhet, felles ansvar og humor. Disse stikkordene er en oppsummering av mine funn fra intervjuene jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Åpenhet, felles ansvar og humor former til sammen uformelle normer og verdier i organisasjonskulturen ved enhetene, og utgjør en kulturell faktor som kan påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen.

Åpenhet rundt enkeltpersoners sykdom og tilstand, og åpenhet rundt hvordan arbeidsmiljøet rundt enkeltpersonene takler utfordringer som måtte oppstå som følge av

tilstanden.

Felles ansvar i betydningen at ingen av deltakerne i arbeidsmiljøet ved enhetene kan unnlate å ta ansvar for sitt eget arbeidsmiljø og kollegenes arbeidsmiljø.

Humor, som en viktig bestanddel i organisasjonskulturen ved enheten og som et symbol på trygghet.

5.3.2. Det kulturelt passende i IA-arbeidet ved tre resultatenheter i Trondheim kommune

Jeg vil i dette avsnittet beskrive hvordan sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune forholder seg til hva som bør være en passende atferd i situasjoner hvor sykefravær oppstår og håndteres i lys av IA-avtalen ved resultatenheterne i Trondheim kommune, og hvilke forventninger til atferden som stilles til aktørene fra deres omgivelser. En *kulturelt passende* atferd (Christensen et al 2009) er en av faktorene som kan påvirke organisasjonskulturen ved resultatenheterne i Trondheim kommune.

En *”logikk om det passende”* er begrepet March og Olsen bruker om den grunnleggende handlingslogikken i en organisasjonskultur. Christensen et al videreutvikler og viderefører March og Olsens begrep i sammenheng med sin organisasjonsteori for offentlig sektor, og knytter begrepet til et kulturelt perspektiv i sin organisasjonsteori gjennom å omdøpe March og Olsens begrep til *det kulturelt passende*. Jeg velger å bruke begrepet *det kulturelt passende*, og derfor blir referansen i det videre tatt fra Christensen et al.

En *logikk om det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) handler om hvordan mennesker ikke nødvendigvis handler rasjonelt når beslutninger skal tas, men gjør det som oppfattes som en rimelig eller akseptabel atferd. En rimelig og akseptabel atferd kan være bygd på erfaringer som er gjort i tilsvarende situasjoner, særlig hvis de er nært i tid, eller at man ser til hvordan andre har løst tilsvarende situasjoner.

Det kulturelt passende er på samme måte som *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) en faktor i organisasjonskulturen og kan i likhet med uformelle normer være med å påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen, men *det kulturelt passende* er i større grad enn uformelle normer og verdier knyttet til konkrete handlinger, eller mer presist; hvilke forventninger organisasjonen har til de konkrete handlingene som skal utføres. Forventningene om å handle på en kulturelt passende måte kan komme både fra og til alle aktører. Til enhetsleder fra medlemmer i arbeidsmiljøet på resultatenheten, fra enhetsleder til de ansatte, eller fra et høyere nivå i organisasjonen, for eksempel fra rådmannen eller politikerne, og til både enhetsleder og de ansatte ved resultatenheterne. Forventningene om *det kulturelt passende* følger ikke nødvendigvis formell linjeorganisering i Trondheim kommune, hvis ordføreren uttaler seg i media på vegne av hele organisasjonen Trondheim kommune, kan det være like sannsynlig at ansatte ved en resultatenhet plukker opp

budskapet i uttalelsen og lar den prege sin holdning til saken, som at en enhetsleder plukker opp det samme budskapet og lar seg influere.

I mine intervjuer fortalte sentrale aktører ved resultatene om hva de syntes var en rimelig og akseptabel atferd i deres miljø innenfor håndtering av sykefravær, og om ulike føringer og signaler om forventet atferd innenfor IA-arbeidet de plukket opp fra omgivelsene.

Jeg vil bruke begrepet *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) i min analyse av organisasjonskulturen ved tre resultatenheter i Trondheim kommune.

Jeg fant at de sentrale aktørene ikke nødvendigvis har den samme oppfatning om hva som er en passende atferd, og vil vise hvordan ståstedet til aktørene kan være betinget av deres rolle i organisasjonen, av historie og av politiske standpunkt. Disse betingelsene kan igjen føre til at det ikke finnes *en* logikk om det kulturelt passende - men flere konkurrerende logikker som eksisterer side om side.

For å anvende logikken om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) vil jeg ta utgangspunkt i et aktørperspektiv og analysere intervjuene jeg gjorde med bakgrunn i aktørenes rolle, i historie og i aktørenes politiske standpunkt. Mitt tema i denne oppgaven er innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune, og de sentrale aktørene i dette arbeidet ved resultatene er enhetsleder, tillitsvalgt, verneombud og ansatt (se Del 2).

Enhetsleder og tillitsvalgt har i forbindelse med IA-avtalen, slik jeg ser det, et interessant, sammensatt og symbiotisk forhold ved resultatene i Trondheim kommune:

- Interessant fordi de gjennom partsforholdet i arbeidslivet har et sterkt eiendomsforhold til IA-avtalen
- Sammensatt fordi enhetsleder og tillitsvalgt er både samarbeidspartnere og motparter i følge lov- og avtaleverket som regulerer arbeidslivet i Norge
- Symbiotisk fordi IA-avtalen forutsetter at partene (arbeidsgiver og arbeidstaker) i arbeidslivet skal samarbeide om å gjøre arbeidslivet mer inkluderende

Den ene parten kan ikke klare seg uten den andre hvis inkluderingen skal foregå i tråd med prinsippene i IA-avtalen, men enhetsleder og tillitsvalgt kan ha svært ulike utgangspunkt i samarbeidet, og i enkelte tilfeller blir samarbeidet overskygget av rollen som motparter. Det som er en passende atferd i forbindelse med IA-arbeidet for en enhetsleder, kan være en svært upassende atferd i en tillitsvalgt sine øyne.

Som jeg viste i avsnitt 5.2.1. og 5.2.2. har en enhetsleder i Trondheim kommune et delegert ansvar for sin resultatene, og målene i IA-avtalen kan komme i konflikt med andre mål som er knyttet til for eksempel tjenesteproduksjonen ved enheten. Enhetsleder er ofte tvunget til å prioritere hvilke mål som skal ha mest oppmerksomhet, og i enkelte tilfeller blir

for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne prioritert lavere enn tjenesteproduksjonen ved enheten. I slike tilfeller kan det oppstå uenighet om hva som er en *kulturelt passende* atferd (Christensen et al 2009).

En enhetsleder uttaler i sammenheng med spørsmålet om hvor ofte enheten skal ta i mot en arbeidstaker med behov for arbeidsutprøving (se 5.2.2) at:

”Nei, da må det være lov å si nei, det passer dårlig nå, eller si at denne opptreningen/opplæringen går ikke særlig bra, og da begynner de andre involverte partene (arbeidstakerorganisasjoner, NAV, Personaltjeneste) å ”pakke rundt” denne personen, men hun må ta hensyn til et helt arbeidsmiljø, og hvis opptreningen er en belastning for arbeidsplassen så må hun som leder faktisk prioritere arbeidsplassen, og da blir vi plutselig motstandere i stedet for å kanskje forsøke å finne noe annet til vedkommende”.

En tillitsvalgt sier om en lignende situasjon:

”(…)forteller om en sak der et medlem i hennes organisasjon hadde vært i et møte med enhetsleder alene, deretter i et møte med enhetsleder og Personaltjeneste. Etter disse møtene var medlemmet fullstendig knekt fordi arbeidsgiver hadde stilt spørsmål som; Er dette riktig arbeidsplass for deg dette? Kanskje du skulle begynne å søke andre jobber? Vinklingen ble så negativ at medlemmet ringte til (……) og var knust”.

Disse sitatene er ikke hentet fra samme enhet eller samme konkrete situasjon, og er valgt ut for å illustrere typiske trekk som går igjen i flere intervjuer med samme tema, men det jeg prøver å få frem er hvor forskjellig utgangspunkt en enhetsleder og en tillitsvalgt kan ha til samme tema, som i dette tilfellet er spørsmålet om en arbeidstaker skal eller ikke skal innlede eller fortsette en periode med arbeidsutprøving.

Der enhetslederen ser et rasjonelt behov for å verne et arbeidsmiljø mot uheldig belastning gjennom ta inn eller beholde en arbeidstaker som fungerer dårlig, og en realitetsorientering i det å fortelle vedkommende at arbeidsutprøvingen ikke kan eller bør gjennomføres, ser den tillitsvalgte en enkeltperson som blir avvist av arbeidsgiver og som ikke får den tilretteleggingen som hun eller han har behov for. Enhetslederen velger å prioritere gruppens behov for et godt arbeidsmiljø og unngå ekstra belastninger som kan føre til økt sykefravær, og det er i tråd med IA-avtalen dersom vi vektlegger målet om å senke sykefraværet i virksomheten, mens den tillitsvalgte velger å prioritere enkeltindividets behov for tilrettelegging, og det er også i tråd med IA-avtalen dersom vi vektlegger målet om å legge til rette for arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Begge disse standpunktene kan være *kulturelt passende* (Christensen et al 2009), men hvilken handling som vil være den passende kan partene i dette eksemplet være fullstendig uenige om.

Det er etter mitt syn ikke tilfeldig at den tillitsvalgte i sitatet over tar utgangspunkt i arbeidstakerens behov i sin fortelling. Å være tillitsvalgt betyr at du har tatt på deg et verv i

en organisasjon av medlemmer. Fagforeningene er medlemsorganisasjoner og eksisterer for å fremme medlemmenes sak. Den største arbeidstakerorganisasjonen i Trondheim kommune er Fagforbundet, og Fagforbundet er igjen medlem av sammenslutningen Landsorganisasjonen (LO). LO ble stiftet i 1899, og kan vise til drøyt hundre års historie som interesseorganisasjon for arbeidstakere. LO presenterer sin egen historie som en serie av konflikter, med seire og tap, men som en sammenhengende kamp for medlemmenes rettigheter. I 1907 inngikk LO den første landsomfattende tariffavtalen i Norge, og i 1916 ble det første felles program med det politiske partiet Arbeiderpartiet lagd. LO og Arbeiderpartiet samarbeidet nært gjennom store deler av forrige århundre, og fremstår som arkitektene bak det vi i dag kjenner som sosialdemokratiet i Norge. (kilde: LO.no). Denne koblingen med et politisk parti medfører også etter mitt syn at LO ikke er politisk nøytrale. LO har meninger om i hvilken retning utviklingen i Norge bør gå, og er med på å prege politikken gjennom sin innflytelse. Det politiske ståstedet spres i organisasjonene helt frem til den enkelte tillitsvalgt og det enkelte medlem gjennom ulike medlemsblader, nettsteder, gjennom samfunnsdebatten og gjennom debatter innad i medlemsorganisasjonene.

Når en arbeidstaker lar seg velge til tillitsvalgt i en slik tradisjon av kamp for arbeidstakernes rettigheter, legger det etter mitt syn kraftige føringer på hvordan en tillitsvalgt skal opptre i alle situasjoner hvor arbeidstakernes rettigheter diskuteres i Trondheim kommune. Den historiske tradisjonen i fagbevegelsen kan prege den tillitsvalgte i en slik grad at det vil oppfattes som upassende å innta en annen posisjon enn den posisjonen som tilsier at det er arbeidstakerens rettigheter som skal forsvares. *Det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) for en tillitsvalgt vil være å innta en forsvarsposisjon for medlemmet (arbeidstakeren) hvis vi ser på den tillitsvalgtes rolle i lys av fagbevegelsens historietradisjon.

En enhetsleder i Trondheim kommune kan utsettes for andre forventninger til hva som er *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) i forbindelse med IA-avtalen.

Som jeg viste i avsnitt 5.2.1. og 5.2.2. har en enhetsleder i Trondheim kommune et delegert ansvar for sin resultatenheter, og målene i IA-avtalen kan komme i konflikt med andre mål som er knyttet til for eksempel tjenesteproduksjonen ved enheten. Enhetsleder er ofte tvunget til å prioritere hvilke mål som skal ha mest oppmerksomhet, og i enkelte tilfeller blir for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne prioritert lavere enn tjenesteproduksjonen ved enheten. I sammenligning med de tillitsvalgtes tilhørighet til en historisk og politisk tradisjon fremstår posisjonen til en enhetsleder i Trondheim kommune som langt mer pragmatisk, hvor fokuset er på å lede en del av en virksomhet, og ikke nødvendigvis å prege utviklingen i samfunnet. Det blir derfor vanskeligere å se hva som er *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) for en enhetsleder enn for en tillitsvalgt. Jeg vil utforske enhetsleders rolle i organisasjonskulturen videre i neste avsnitt.

Jeg har i dette avsnittet beskrevet hvordan sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune forholder seg til hva som bør være en passende atferd i situasjoner

hvor sykefravær oppstår og håndteres ved resultatenheterne. En logikk om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009) handler om hvordan mennesker ikke nødvendigvis handler rasjonelt når beslutninger skal tas, men gjør det som oppfattes som en rimelig eller akseptabel atferd. *Det kulturelt passende* er på samme måte som *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) en faktor i organisasjonskulturen og kan i likhet med uformelle normer være med å påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen, men det kulturelt passende er i større grad enn uformelle normer og verdier knyttet til konkrete handlinger, eller mer presist; hvilke forventninger organisasjonen har til de konkrete handlingene som skal utføres.

Jeg fant gjennom intervjuer at de sentrale aktørene ikke nødvendigvis har den samme oppfatning om hva som er en passende atferd, og gjennom mine funn viste jeg hvordan ståstedet til aktørene kan være betinget av deres rolle i organisasjonen, av historie og av politiske standpunkt. Disse betingelsene kan igjen føre til at det ikke finnes *en* logikk om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009), men flere konkurrerende logikker som eksisterer side om side.

5.3.3. Kritiske avgjørelser ved tre resultatenheter i Trondheim kommune

I dette avsnittet vil jeg diskutere hvordan avgjørelser omkring tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne og andre avgjørelser innen IA-arbeidet som tas av enhetsleder i Trondheim kommune kan ha innvirkning på arbeidsmiljøet og prege organisasjonskulturen.

Jeg har tidligere identifisert enhetsleder som en nøkkelrolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, fordi enhetsleder er gitt ansvar for oppfølging av den enkelte sykemeldte og for tilrettelegging. Leder skal ta de nødvendige avgjørelsene, og avgjørelsene kan prege organisasjonskulturen ved enheten. Særlig i tilfeller hvor det er nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt kan slike *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) endre kulturen. I mine intervjuer var jeg på jakt etter erfaringer med tilrettelegging og annen problemløsning for enkeltpersoner som hadde innvirkning på arbeidsmiljøet, og hvordan enkeltresultat i positiv retning kunne prege organisasjonskulturen og igjen føre til mer inkludering i tråd med målene i IA-avtalen. Resultatet kan naturligvis også bli det motsatte av økt inkludering når kritiske avgjørelser blir tatt.

Jeg vil diskutere hvilke konsekvenser for organisasjonskulturen *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) har hatt ved tre resultatenheter i Trondheim kommune.

Jeg har tidligere vist hvordan prinsippene i IA-avtalen sier at inkluderingsarbeidet skal skje i den enkelte virksomhet, og hvordan inkluderingsarbeidet kan arte seg forskjellig etter hvordan man definerer virksomheten. I Trondheim kommunes tilfelle; den enkelte resultatenhet eller Trondheim kommune som helhet. Det samme spørsmålet om definisjon kan gjelde organisasjonskulturen. Mine intervjuer foregikk på tre av de enkelte resultatenheter, og jeg kan dermed ikke si noe om hvordan organisasjonskulturen er i hele Trondheim kommune, mine funn er knyttet til de enhetene jeg faktisk undersøkte. Føringer

for hvordan enhetsledere skal opptre finnes derimot, som vist i forrige avsnitt, og føringer fra et høyere nivå, som for eksempel Trondheim kommunes verdier; kompetent, modig, åpen, er felles for hele organisasjonen Trondheim kommune. Resultatenhetene er allikevel forskjellige, enhetslederne er også forskjellige, og gjennom den myndigheten som er delegert til enhetslederne har hver enkelt leder et forholdsvis stort rom til å definere sin egen lederrolle og en mulighet til å sette sitt personlige preg på organisasjonskulturen ved sin enhet. Enhetslederne bidrar, enten de skal verne, utvikle eller endre organisasjonskulturen, til å påvirke resultatenhetens identitet gjennom *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009).

Som jeg viste i avsnitt 5.2.1. og 5.2.2. har en enhetsleder i Trondheim kommune et delegert ansvar for sin resultatenhet, og målene i IA-avtalen kan komme i konflikt med andre mål som er knyttet til for eksempel tjenesteproduksjonen ved enheten. Enhetsleder er ofte tvunget til å prioritere hvilke mål som skal ha mest oppmerksomhet, og i enkelte tilfeller blir for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne prioritert lavere enn tjenesteproduksjonen ved enheten. Slike valg kan ha konsekvenser for organisasjonskulturen ved resultatenheten. Dersom enhetsleder over en periode blir tvunget til å prioritere tjenesteproduksjon fremfor andre og "mykere" tiltak som for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne, kan kulturen ved resultatenheten endres i negativ retning gjennom at det sprer seg en følelse i arbeidsmiljøet av at omsorg fra leder er fraværende. En motsatt virkning kan også forekomme dersom enhetsleder klarer å motivere de ansatte til sammen å komme seg i gjennom en vanskelig periode. En enhetsleder jeg intervjuet formulerte det slik:

"Vi er litt spesielle fordi vi ikke har penger til alle lønnskostnadene dekket i budsjettet, vi er avhengige av inntjening. Ekstra press på grunn av dette. Jeg prøver å ikke snakke for mye økonomi med de ansatte, vi må heller snakke om oppgavene. Det blir ekstra frustrasjon hvis alle skal høre om produksjon omsatt i kroner og øre hver dag. Vi tar en oppsummering en gang pr. måned og forteller hvordan det har gått. Da jubler vi veldig høyt hvis det går bra, og hvis det ikke går fullt så bra sier vi at da får vi prøve å gjøre det beste ut av det og prøve å komme mer på skinner igjen".

Den samme leder sa i forbindelse med hvordan arbeidsmiljøet ved resultatenheten takler redusert funksjonsevne:

"...men løser det ved at andre i perioder bretter opp ermene og hjelper til slik at fellesskapet løser det som enkeltpersoner ikke klarer".

Hvis jeg skal tolke disse uttalelsene i et *kulturperspektiv* (Christensen et al 2009) forteller de om en enhetsleder som har et bevisst forhold til hvordan enhetslederens egen rolle påvirker organisasjonskulturen ved resultatenheten gjennom den måten enhetslederen velger å presentere status i økonomien ved resultatenheten. Det siste utsagnet sier noe om en

enhetsleder som er trygg nok i sin rolle til å kunne fortelle om at fellesskapet gjør en ekstra innsats i perioder. Det siste utsagnet kunne ha vært en floskel, og uttrykk for enhetsleders optimistiske holdning eller enhetsleders ønske om hvordan forholdene ved resultatenheten skulle være, men inntrykket av at arbeidsmiljøet faktisk stiller opp ved behov bekreftes av tillitsvalgt ved den samme enhet som sier:

”...mener at arbeidsmiljøet er positive til at noen av og til trenger tilrettelegging, men jo mer trøkk det er i arbeidssituasjonen jo vanskeligere er det når folk blir borte”.

Jeg har i dette avsnittet diskutert hvordan avgjørelser omkring tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne og andre avgjørelser innen IA-arbeidet som tas av enhetsleder i Trondheim kommune kan ha innvirkning på arbeidsmiljøet og prege organisasjonskulturen. Jeg har tidligere identifisert enhetsleder som en nøkkelrolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, fordi enhetsleder er gitt ansvar for oppfølging av den enkelte sykemeldte og for tilrettelegging. Leder skal ta de nødvendige avgjørelsene, og avgjørelsene kan prege organisasjonskulturen ved enheten. Særlig i tilfeller hvor det er nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt kan slike *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) endre kulturen. Jeg fant at dersom enhetsleder over en periode blir tvunget til å prioritere tjenesteproduksjon fremfor andre og ”mykere” tiltak som for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne, kan kulturen ved resultatenheten endres i negativ retning gjennom at det sprer seg en følelse av at omsorg fra leder er fraværende. En motsatt virkning kan også forekomme dersom enhetsleder klarer å motivere de ansatte til sammen å komme seg i gjennom en vanskelig periode.

5.4. Forskningsspørsmål nummer tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009?

Jeg vil i denne delen av analysen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune gå gjennom hvordan sentrale aktører ved tre enheter i Trondheim kommune beskriver erfaringer med IA-avtalen, som jeg behandlet i forskningsspørsmål to. Jeg vil sammenligne Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen fra 2009 med mine egne funn fra intervjuene jeg gjorde med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune, og gjennom sammenligningen forsøke å si noe om hvor vellykket innføringen av IA-avtalen var i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009. Jeg diskuterer IA-avtalen i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) i denne delen av oppgaven. Myteperspektivet er hentet fra Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al 2009), og i tillegg vil jeg bruke Kjell Arne Røviks teori om adopsjon av organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998).

5.4.1. Kommunerevisjonens evaluering i et myteperspektiv

Jeg vil i dette avsnittet diskutere Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 – 2009 i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009).

Formålet med denne diskusjonen er å vise hvordan IA-avtalen både er et konkret tiltak i Trondheim kommune i perioden, men samtidig en *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Trondheim kommunerevisjon gjennomførte i 2009 en større forvaltningsrevisjon av IA-avtalen i Trondheim kommune. Dette skjedde altså før avtalen ble revidert og fornyet i 2010, og behandler perioden 2002-2009.

Rapporten er delt i to delrapporter. Trondheim kommunerevisjon konkluderer i sin rapport IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging, delrapport 1 med at:

- rådmannen har iverksatt tiltak for å følge opp delmål en om å forebygge og redusere fraværet
- arbeidet med å redusere sykefravær er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid
- rådmannen har etablert rutiner som tilrettelegger for sykefraværsoppfølging ute på enhetene i kommunen
- revisjonen stiller spørsmål om innholdet i tiltakene er godt nok kjent ute på enhetene og om opplæringstilbudet til enhetslederne blir benyttet i stor nok grad
- til tross for at kommunen har iverksatt en rekke tiltak og prosjekter for å redusere sykefraværet, har sykefraværet økt (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F)

Rapporten nevner også at tillitsvalgte og verneombud er deltakere i prosesser rundt IA-avtalen i Trondheim kommune, men går ikke så dypt inn i disse roller at kommunerevisjonen tar det med i konklusjonen. Dette kritiseres av rådmannen i rådmannens høringsuttalelse til rapporten.

I delrapport 2 behandler Trondheim kommunerevisjon enhetenes oppfølging av IA-avtalen i Trondheim kommune. Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i enheter med høyt sykefravær, og i forhold til å finne ut i hvilken grad enhetene har iverksatt tiltak for å følge opp målene i IA-avtalen konkluderer de med at enhetene har iverksatt flere tiltak for å forebygge og redusere sykefraværet:

- samtlige undersøkte enheter kan vise til at de har benyttet ett eller flere tiltak
- de aller fleste enhetene utarbeider skriftlige sykefraværsrutiner
- enhetslederne arbeider for å legge til rette for å hindre sykefravær
- de fleste enhetene utarbeider oppfølgingsplaner
- sykefraværsarbeidet er stort sett kommet frem gjennom god dialog mellom ansatte og enhetsleder

Imidlertid viser undersøkelsen at enhetene ikke har klart å redusere sykefraværet i tråd med målsetningen for IA-avtalen, og at det er betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetning. Kommunerevisjonen peker på følgende forbedringspotensialer:

- normer for fravær må i større grad diskuteres i alle enheter
- ved gjennomføring av dialogmøtene (etter tolv ukers sykefravær) må enhetene involvere Personaltjenesten/bedriftshelsetjenesten i større grad
- det må i større grad søkes løsninger for å finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som trenger tilrettelegging, og uten at det medfører ekstra belastning for andre ansatte på den enkelte enhet. NAV og Personaltjenesten bør involveres i større grad
- nærværsfaktorene må i større grad identifiseres og styrkes i alle enheter
- alle mål som er beskrevet i lederavtalen om sykefraværsarbeidet, må gjennomgås i halvårssamtalen (mellom leder og hennes/hans kontaktperson hos rådmannen)

Heller ikke i delrapport 2 tar kommunerevisjonen stilling i sin konklusjon til hvorvidt tillitsvalgte og verneombud har en tilstrekkelig aktiv rolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune, selv om det kommer frem underveis at noen av informantene peker på dette forholdet. Slik jeg ser det er det har kommunerevisjonens rapport lagt stor vekt på å undersøke om strukturelle verktøy er gode, mange og riktige nok til å håndtere sykefravær ved arbeidsplassene, og det spørres så vidt jeg kan se etter reagerende tiltak, og ikke så mye etter forebyggende eller helsefremmende tiltak.

I følge kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon fra 2009 er IA-arbeidet integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting.

Kommunerevisjonen gir råd om blant annet å diskutere normer for fravær i alle enheter, involvere Personaltjeneste/Bedriftshelsetjeneste i større grad, finne alternative arbeidsoppgaver til ansatte som behøver tilrettelegging uten at det medfører ekstra belastning for de øvrige ansatte ved enheten, og de tilråder at de såkalte nærværsfaktorer identifiseres og styrkes ved enhetene.

Kommunerevisjonens evaluering viser at IA-arbeidet er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid og at en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass i organisasjonen. Ansvarsfordelingen innen oppfølging av sykefravær viser hvordan Trondheim kommune legger til rette for IA-arbeid på enhetene, med enhetslederens rolle i sentrum. Sentrale aktører i arbeidet identifiseres gjennom en beskrivelse av partsforholdene i Trondheim kommune og arbeidsmiljøarbeid ved enhetene.

Jeg bruker kommunerevisjonens evaluering fra 2009 som bakgrunn og sammenligner

resultatene fra evalueringen med mine funn fra intervjuer med sentrale aktører på tre enheter i Trondheim kommune.

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at *”organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet”* (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter.

Kommunerevisjonens evaluering er ingen myte, og må heller ikke forveksles med begrepet oppskrift som jeg bruker senere i oppgaven. Jeg benytter kommunerevisjonens revisjon som en bakgrunn for en diskusjon i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009).

Trondheim kommunerevisjons oppgave er å revidere og vurdere rådmannens løsning av de politiske bestillinger rådmannen og resten av organisasjonen Trondheim kommune får fra de styrende politikerne i kommunen. Kommunerevisjonen har så vidt jeg kan forstå ikke som oppgave å vurdere om det var riktig eller ikke å innføre IA-avtalen i 2002, og nøyer seg med å måle effekten av de tiltakene Trondheim kommune satte inn for å innføre avtalen i organisasjonen. Trondheim kommunerevisjon vurderer ikke hvorfor IA-avtalen ble inngått i Trondheim kommune, eller hvordan en slik avtale kunne bli til mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Forvaltningsrevisorene i Trondheim kommunerevisjon er ansatte med høy kompetanse innen vurderingsarbeid, og har nok sikkert sine oppfatninger om hva og hvorfor IA-avtalen er, men det ligger altså ikke til kommunerevisjonens rolle å inkludere slike vurderinger i evalueringen av IA-avtalen.

Samtidig har Trondheim kommunerevisjon gjennom sin faglig sterke og uavhengige rolle stor påvirkningskraft på det politiske miljøet og administrasjonen i Trondheim kommune. Når kommunerevisjonen gjennomfører en større undersøkelse om IA-avtalen blir den lest og sitert i organisasjonen (og også av denne studenten). I et myteperspektiv kan det synes som om dette bidrar til å legitimere IA-avtalen som organisasjonsoppskrift i Trondheim kommune. En legitimering av IA-avtalen som oppskrift på hvordan man bør utforme organisasjonen Trondheim kommune. Når kommunerevisjonen ikke vurderer hvorfor Trondheim kommune undertegnet IA-avtalen tas det på en måte for gitt at avtalen er kommet for å bli, den er til stede i organisasjonen og legitimeres av å bli evaluert av Trondheim kommunerevisjon, men årsakene til at Trondheim kommune inngikk en slik avtale belyses ikke. I et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009), som handler om at organisasjoner konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet, kan man lure på om Trondheim kommune undertegnet en IA-avtale fordi alle andre gjorde det, for å møte de sosialt skapte normene fra de institusjonelle omgivelsene. Det var i et slikt perspektiv forventet at Trondheim kommune skulle, i likhet med de fleste andre norske kommuner, bli en IA-bedrift.

På det tidspunkt da IA-avtalen ble undertegnet i Trondheim kommune, i 2002, var det ingen som visste om avtalen ville ha den ønskede effekt. Som jeg har vist tidligere inneholder IA-

avtalen mål som kan beskrives som kolliderende, og prinsippene som ligger til grunn for måloppnåelse i avtalen var ikke utprøvd tidligere. I et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) kan en ikke-utprøvd avtale med delvis kolliderende mål beskrives som en oppskrift på en organisasjonsendring som muligens kan føre til de resultater man håper på. Denne type oppskrift presenteres gjerne som effektive redskaper for måloppnåelse, inneholder en ikke-vitenskapelig tro på måloppnåelse og tas for gitt som en tidsriktig, moderne og naturlig løsning. Når oppskriften har disse kjennetegnene kalles den en *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Presset fra omgivelsene for at Trondheim kommune skulle inngå en IA-avtale var til stede gjennom at avtalen ble inngått i toppsjiktet av norsk arbeidsliv (jfr. hierarkiet) mellom de nasjonale partene i arbeidslivet og regjeringen. Premisset om at sykefraværet i Norge var for høyt og dermed måtte reduseres var akseptert av de fleste, og troen på at en økt inkludering i arbeidslivet ville føre til et lavere sykefravær, var til stede gjennom at økt inkludering i arbeidslivet var den fremgangsmåte som ble valgt fremfor en innstramning av sykelønnsordningen. Faktorene press fra omgivelsene og troen på at IA-avtalen kunne føre til et lavere sykefravær synes å være i samsvar med begrepet *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Påstanden om at Trondheim kommunerevisjon gjennom sin evaluering av avtalen bidrar til å rasjonalisere en myte, kan avvises med at kommunerevisjonen nettopp skal evaluere slike tiltak, det er det som er kommunerevisjonens rolle, og at evalueringen var riktig og nødvendig så lenge IA-avtalen beviselig eksisterer, var innført i Trondheim kommune og hadde vært i virksomhet i syv år på det tidspunkt kommunerevisjonen foretok sin evaluering. Mitt poeng med denne diskusjonen er ikke å kritisere Trondheim kommunerevisjon for at kommunerevisjonen ikke behandlet IA-avtalen som en myte, eller at evalueringen var utført på en feil måte, men å vise at kommunerevisjonens evaluering kan bidra til å rasjonalisere IA-avtalen som myte når evalueringen leses og tolkes, og får virke i organisasjonen Trondheim kommune.

Jeg har vist hvordan Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 kan tolkes som en vurdering av konkrete tiltak organisasjonen satte inn for å innføre IA-avtalen i perioden, men også hvordan IA-avtalen samtidig kan tolkes som en rasjonalisert myte (Christensen et al 2009), og hvordan kommunerevisjonens evaluering kan bidra til å forsterke rasjonaliseringen av IA-avtalen som myte.

5.4.2. Egne funn i sammenligning med kommunerevisjonens evaluering

Jeg vil i dette avsnittet gjøre noen sammenligninger mellom Trondheim kommunerevisjons evaluering av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 og mine egne funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. gjennom disse sammenligningene vil jeg nærme meg svaret på mitt forskningsspørsmål nummer tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 2009?

Jeg benytter et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) til å diskutere funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune, og vil bruke Kjell Arne Røviks teori om *adopsjon av oppskrifter* (Røvik 1998) til å sette mine funn i sammenheng med kommunerevisjonens evaluering.

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at *"organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet"* (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles *myter*.

Organisasjonene må forholde seg til normene, og gjøre det synlig at de tar påvirkningen inn over seg og gjerne vise at de handler i tråd med normene, for å få aksept fra omverdenen. I forbindelse med innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune har jeg, etter å ha gjennomført intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter, tolket et slikt press fra omverdenen til å oppstå i tre forskjellige varianter:

- Forventninger om at Trondheim kommune skulle inngå en slik avtale, fordi så godt som alle norske kommuner har gjort det (konformitetspress)
- Forventninger om at Trondheim kommune skulle gjøre noe med det stigende sykefraværet, både for sin egen del, men også fordi det stigende sykefraværet var (og er) et "hett" tema med potensielt store konsekvenser for nasjonaløkonomien (økonomisk press)
- Forventninger om at Trondheim kommune skal være en moderne, oppegående organisasjon som følger med i samtiden og er i stand til å endre seg i takt med utfordringer (modernitetspress)

Organisasjonen Trondheim kommune må i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene. De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til stede i et slikt bilde. Som jeg har nevnt har Norge en lang tradisjon med å la partene i arbeidslivet avgjøre viktige spørsmål i arbeidslivet gjennom forhandlinger, og den symbolske dimensjonen som ligger i at alle de største arbeidstakerorganisasjonene, de største arbeidsgiverorganisasjonene og (selveste) regjeringen inngår en felles avtale som skal endre kurs i arbeidslivet i hele landet, skaper et stort press på den enkelte kommune om å delta. Alternativet ville være å bli oppfattet som umoderne og bakstreversk.

I et myteperspektiv overskygger det sosiale presset eventuelle argumenter organisasjonen måtte ha om at egen, innarbeidet praksis er velprøvd og effektiv, og det blir vanskelig å unngå å la seg påvirke av entusiasmen og fremtidsstroen som er knyttet til legitimiteten, den økonomiske problemløsningen og moderniteten som presenteres.

En av respondentene forteller dette fra den tidlige fasen i innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune:

"(.....) så klart behovet for å strukturere kommunens bistand til enhetslederne i forhold til sykefraværsoppfølging, forbedringspotensial fantes, i IA-avtalen som ble presentert fungerte som en slags vekkelser for miljøet i (.....), ga svar på mye av det de hadde lurt på lenge".

"(.....) kom tilbake fulle av pågangsmot, startet prosessen med å forberede tegning av en IA-avtale i Trondheim kommune, forankret oppover mot rådmannen".

"Så ble det opp til Personaltjenesten å lage en lokal versjon av avtalen. Det fremsto som selvfølgelig at Personaltjenesten skulle ta denne jobben. (.....) synes egentlig det var litt rart at det ikke ble mer snakk om avtalen enn det ble, og (.....) mener at få visste noe særlig om hva avtalen inneholdt før den ble undertegnet, i hvert fall på (.....) sitt nivå".

Respondenten forteller om at de opplevde en slags vekkelser når IA-avtalen ble presentert i miljøet der respondenten arbeider, og at IA-avtalen fremsto som en løsning på problemer med å håndtere sykefravær de hadde identifisert, men ikke klart å løse med de verktøyene de hadde hatt til rådighet. Respondenten snakker om at de fikk fornyet pågangsmot til å jobbe med sykefraværsoppfølging gjennom de løsningene som IA-avtalen presenterte, men at få personer hadde noen særlig kjennskap til hva IA-avtalen inneholdt. Beskrivelsen av hvordan respondenten oppfattet IA-avtalen i denne tidlige fasen synes å være i samsvar med de samme elementene som Christensen et al mener utgjør en *myte* (Christensen et al 2009).

Når en myte har "materialisert" seg gjennom å presentere en løsning på problemer organisasjonen er opptatte av å løse, og oppskriften skaper slik begeistring, samtidig som omgivelsene forventer at organisasjonen skal reagere positivt på oppskriften, blir myten i følge Christensen et al til en legitimert oppskrift på hvordan man *bør* utforme organisasjonen for å møte sosialt skapte normer fra de institusjonelle omgivelsene. Oppskriften presenteres gjerne som effektive redskaper for måloppnåelse, inneholder en ikke-vitenskapelig tro på måloppnåelse og tas for gitt som en tidsriktig, moderne og naturlig løsning. Når oppskriften har disse kjennetegnene kalles den en *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Slik jeg tolker disse funnene viser de at IA-avtalen i den tidlige fasen av innføring i Trondheim kommune bærer preg av å være en *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Jeg har tidligere sagt at jeg ser på IA-avtalen som en reform, og i dette tilfellet har reformen et klart mål; å senke sykefraværet med tjue prosent gjennom å skape et mer inkluderende

arbeidsliv. Prinsippene i IA-avtalen legger til grunn at for å oppnå målet må et samspill mellom aktørene være til stede, og alle må dra i samme retning hvis organisasjonen skal være i stand til å benytte IA-avtalen til et effektivt redskap for måloppnåelse. Alle aktører må ha tro på at måloppnåelse er mulig, og være villige til å følge prinsippene i IA-avtalen. Disse premisene kan sees på i lys av Kjell Arne Røviks teori om *adopsjon av oppskrifter* (Røvik 1998). Trondheim kommune inngikk IA-avtale i 2002, og med det startet arbeidet med å innføre og operasjonalisere avtalen i organisasjonen. Røvik peker på tre mulige "skjebner" som kan ramme en oppskrift i innføringsfasen: *rask tilkøpling, frastøting og frikøpling* (Røvik 1998):

- I en *rask tilkøpling* (Røvik 1998) fremstår oppskriften som en helhetlig pakke, et ferdig utviklet verktøy som lover rask måloppnåelse hvis den installeres på riktig måte.
- Ved *frastøting* (Røvik 1998) oppdager organisasjonen at en rask tilkøpling er for enkel og ikke fungerer til å håndtere komplekse problemer i det daglige. Oppskriften kan dessuten kollidere med grunnleggende normer og verdier i organisasjonen, og dersom oppskriften ikke møter disse kravene kan den bli forkastet
- Ved *frikøpling* (Røvik 1998) blir oppskriften tilsynelatende adoptert, men på en overflatisk måte slik at fungerende handlingsmønstre eller kjernevirksomhet ikke er truet. Samtidig snakker sentrale aktører som om oppskriften er adoptert for å gi organisasjonen ekstern legitimitet

I perioden 2002 – 2009 var IA-avtalen i en innføringsfase i Trondheim kommune. Som jeg har vist var oppskriften ny og entusiasmen stor i deler av organisasjonen i den tidlige delen av innføringsfasen. Dette kan tyde på at innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i den tidlige fasen kan gjenkjennes som *rask tilkøpling* (Røvik 1998). Organisasjonen hadde identifisert problemer med å håndtere sykefraværet, og var på utkikk etter en løsning som de mente å finne i IA-avtalen. Denne entusiasmen eksisterte uten at kjennskap til IA-avtalen var spredt i organisasjonen, men entusiasmen for IA-avtalen kan ha kommet fra omgivelsene, gjennom press fra omverdenen, noe som synes å være i samsvar med *myteperspektivet* (Christensen et al 2009).

Trondheim kommunerevisjon skiller ikke mellom noen tidlig eller sen fase i innføringen av IA-avtalen, men behandler perioden 2002 – 2009 under ett. Kommunerevisjonen sier ingenting om noen eventuell entusiasme rundt innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune, men holder seg til å måle om avtalen har hatt noen effekt i perioden. Kommunerevisjonen finner grunn til å "*stille spørsmål om innholdet i tiltakene er godt nok kjent ute på enhetene og om opplæringstilbudet til enhetslederne blir benyttet i stor nok grad*" (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F). Dette kan tyde på at den entusiasmen og interessen for IA-avtalen som mine respondenter forteller om fra den tidlige

fasen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune ikke førte til at enhetslederne benyttet anledningen til å gjøre seg kjent med prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen.

Dette leder meg til å diskutere om IA-avtalen ble utsatt for *frastøting* (Røvik 1998) under innføringen i Trondheim kommune. Hvis det var slik at aktørene i organisasjonen Trondheim kommune i utgangspunktet var positive til IA-avtalen, men opplevde at oppskriften var for enkel og ikke fungerte til å håndtere komplekse problemer i det daglige, kan interessen for IA-avtalen ha minket. En av respondentene (tillitsvalgt) sier det slik:

"(.....) tror at årene som er gått siden den første avtalen har gjort at nyhetens interesse har avtatt".

Dette kan tyde på at tidsfaktoren spiller en rolle for hvordan aktørene i organisasjonen forholder seg til en oppskrift som IA-avtalen hvis en *rask tilkopling* (Røvik 1998) mislykkes. Resultatet kan i en slik situasjon bli *frastøting* (Røvik 1998).

I forbindelse med *frastøting* vil jeg også trekke frem aktørenes forskjellige utgangspunkt for hva som er en passende atferd for aktørene i IA-arbeidet som jeg behandlet i avsnitt 5.3.2. Jeg fant gjennom intervjuer at de sentrale aktørene ikke nødvendigvis har den samme oppfatning om hva som er en passende atferd, og gjennom mine funn viste jeg hvordan ståstedet til aktørene kan være betinget av deres rolle i organisasjonen, av historie og av politiske standpunkt. Disse betingelsene kan igjen føre til at det ikke finnes *en* logikk om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009), men flere konkurrerende logikker som eksisterer side om side.

Røvik peker på at hvis *"oppskriften kolliderer med grunnleggende normer og verdier i organisasjonen, og ikke møter disse kravene, kan den bli forkastet"* (Røvik 1998). Jeg har vist at aktørenes forskjellige utgangspunkt kan føre til flere konkurrerende logikker om hva som er *kulturelt passende* (Christensen et al 2009). Dette kan tyde på at det ikke har vært enighet i organisasjonen Trondheim kommune om hva en innføring av IA-avtalen skulle innebære. Blant annet finner jeg uenighet omkring ansvaret for å drive opplæring i IA-avtalens prinsipper og virkemidler. En av respondentene (enhetsleder) uttrykker dette slik:

"Alle er enige i alle oppsummeringene om at vi må bli flinkere, bedre, men det er for dårlig aktivitet (opplæring) på arbeidstakersiden. (.....) mener at det var tenkt slik at arbeidsgiversiden skulle skolere enhetslederne, mens arbeidstakerorganisasjonene skulle skolere tillitsvalgte".

En annen respondent (tillitsvalgt) sier om samme tema:

"Det har ikke vært prioritert i (.....) sin organisasjon. Ikke noe stort "trøkk". De har hatt det med i opplæring av tillitsvalgte, men IA-avtalen har ikke vært noe satsningsområde".

Disse to utsagnene forteller meg at det ikke er enighet om ansvarsfordelingen innenfor opplæring i IA-avtalen på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i Trondheim kommune, og det kan innebære at disse lokale partene i arbeidslivet har forskjellige oppfatninger av hva som skulle til for å innføre IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009.

Dersom IA-avtalen som oppskrift møter forskjellige normer og verdier i organisasjonen, er det vanskelig å se for seg hvordan oppskriften kan møte kravene fra grunnleggende normer og verdier i organisasjonen som Røvik peker på. Resultatet kan bli en delvis *frastøting* (Røvik 1998) fordi oppskriften ikke møter en organisasjon som reagerer enhetlig, og jeg mener at dette bildet synes å være i samsvar med hvordan Røvik beskriver *frastøting* (Røvik 1998).

Ved *frikopling* (Røvik 1998) blir organisasjonsoppskriften, i dette tilfellet IA-avtalen, tilsynelatende adoptert i organisasjonen, men på en overflatisk måte slik at fungerende handlingsmønstre eller kjernevirksomhet ikke er truet. Samtidig snakker sentrale aktører som om oppskriften er adoptert for å gi organisasjonen eksternt legitimitet.

Trondheim kommunerevisjon finner i sin evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune at IA-arbeidet er integrert i organisasjonens vanlige HMS-arbeid, og at en struktur beregnet til å håndheve IA-avtalen er på plass. På tross av forskjellige tiltak og prosjekter har Trondheim kommune ikke lyktes med å senke sykefraværet, og det fremkommer en betydelig avstand mellom faktisk sykefravær og kommunens målsetting (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F). Kommunerevisjonen gir ingen dom over IA-avtalen på grunnlag av disse funnene, men sier:

”Revisjonen har ikke grunnlag for å trekke konklusjon om at rådmannen ikke har iverksatt gode tiltak for å redusere sykefraværet. Økningen har vært en nasjonal trend, og sykefraværet er sammensatt og kompleks. Likevel er nivået på sykefraværet en viktig indikator for hvordan kommunen og enhetene jobber med sykefraværet” (Trondheim kommunerevisjon Rapport 06/2009 F).

Kommunerevisjonen sier, slik jeg forstår det, at rådmannen har gjort det som var forventet av tiltak for å legge til rette for å innføre IA-avtalen i Trondheim kommune, men er forsiktige med å koble innsatsen til resultatet. Kommunerevisjonen antyder at nivået på sykefraværet kan si noe om hvorvidt organisasjonen lykkes med målet i IA-avtalen om å senke sykefraværet, men er svært tilbakeholdne med å si om avtalen har vært vellykket eller ikke.

Dette kan bety at kommunerevisjonen mener at organisasjonen har gjort sitt beste for å få IA-avtalen til å virke, men at ytre faktorer har forhindret måloppnåelsen, men det kan også bety at organisasjonen Trondheim kommune bare tilsynelatende har gjort det som var nødvendig for å få IA-avtalen til å virke for å tilfredsstille sine omgivelser, og gjennom å vise til at økningen i sykefraværet er en nasjonal trend kan organisasjonen slippe å ta stilling til om IA-avtalen virker eller ikke. Dersom dette siste er tilfelle kan det tyde på at IA-avtalen er

utsatt for *frikopling* (Røvik 1998) i Trondheim kommune under innføringen av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009.

Enhetslederne jeg intervjuet har meninger om hvorvidt IA-avtalen er det konkrete verktøyet som kan være til nytte i arbeidet med å senke sykefraværet i Trondheim kommune, eller om IA-avtalen er mest til stede for syns skyld. En av respondentene (enhetsleder) sier det slik:

” (.....) ville forsøke å se signalene hos andre slik at det ville være mulig å sette inn forebyggende tiltak. Når man har møtt veggen er det ganske vanskelig å gjøre noe, tiltak må settes inn før det har gått så langt. (.....) føler at det IA-avtalen ikke hjelper (.....) med er akkurat den fasen, før man møter veggen, for det er da (.....) kan avdekke om en ansatt nærmer seg utbrenthet, eller om det er ting i privatlivet som setter helsa i fare”.

”Dette perspektivet mener (.....) at IA-avtalen ikke inneholder; du må bortimot bli sykemeldt før du kan søke om tilretteleggingstilskudd.”

En annen respondent (enhetsleder) sier det slik:

”...men løser det ved at andre i perioder bretter opp ermene og hjelper til slik at fellesskapet løser det som enkeltpersoner ikke klarer. Vi har ikke gått så langt at vi har søkt om tilretteleggingstilskudd. Vi får sykerefusjon”.

”For oss er ikke vikar en løsning, det krever 1-2 måneders opplæring for å komme inn i arbeidet her, så vi kan ikke ta inn folk fra gata i det hele tatt, vi må rett og slett løse det med egne krefter”.

Disse utsagnene forteller noe om at enhetslederne jeg intervjuet i forbindelse med innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av verktøyene som er tilgjengelige gjennom IA-avtalen, og at IA-avtalen oppleves som irrelevant for utfordringene i sykefraværsoppfølging som de har ved sine resultatenheter. Den første av respondentene opplever, slik jeg tolker utsagnet, at IA-avtalen har virkemidler som er tilgjengelige for sent i en prosess, at virkemidlene er reagerende og ikke forebyggende. Den andre respondenten opplever, slik jeg tolker utsagnet, at virksomheten ved resultatenheten er for spesiell til at virkemidlene i IA-avtalen kan benyttes. Samtidig, som jeg tidligere har vist, er alle enhetslederne i Trondheim kommune knyttet til IA-avtalen gjennom sine lederavtaler, og forventes å benytte prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen i sin håndtering av sykefravær. Som jeg har vist er lederavtalene et av verktøyene rådmannen bruker til å styre enhetslederne, blant annet blir enhetsledernes lønn regulert etter måloppnåelsen i lederavtalen, og dette kan føre til at enhetslederne tvinges til å i det minste snakke som om de bruker prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen selv om prinsippene og virkemidlene ikke passer med virksomheten ved alle resultatenheter. Dette synes å være i samsvar med Røviks teori om *frikopling* (Røvik 1998).

I diskusjonen om IA-avtalen ble utsatt for frikopling når den skulle innføres i Trondheim kommune, vil utsagnene om at IA-avtalen har virkemidler som kommer for sent i prosessen rundt sykefravær, og at virkemidlene i IA-avtalen ikke er relevant for alle typer virksomhet i Trondheim kommune kunne være i samsvar med Røviks teori om frikopling (Røvik 1998). Dersom prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen ikke kan brukes i arbeidet med sykefraværsoppfølging ved resultatenehetene i Trondheim kommune, blir prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen liggende urørt ved siden av den jobben som enhetsleder faktisk utfører i sykefraværsoppfølgingen. Disse tendensene kan synes å være i samsvar med beskrivelsen av IA-avtalen som *myte* (Chridetnsen et al 2009) og tyder på at IA-avtalen i innføringsperioden 2002 -2009 ble utsatt for *frikopling* (Røvik 1998) i Trondheim kommune. Jeg har som tidligere nevnt ikke intervjuet alle enhetsledere i Trondheim kommune om dette tema, og kan kun trekke slutninger basert på de data jeg har tilgjengelig, så jeg kan ikke konkludere med at IA-avtalen oppleves irrelevant i hele organisasjonen Trondheim kommune, men i min diskusjon av innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009), ser jeg tendenser til at IA-avtalen ble utsatt for både et forsøk på *rask tilkopling, frastøting og frikopling* (Røvik 1998).

Jeg har i dette avsnittet gjort noen sammenligninger mellom Trondheim kommunerevisjons evaluering av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 og mine egne funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultateneheter i Trondheim kommune. Gjennom disse sammenligningene har jeg nærmet meg et svar på mitt forskningsspørsmål nummer tre; med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 2009?

Jeg har benyttet et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) til å diskutere funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultateneheter i Trondheim kommune, og har brukt Kjell Arne Røviks teori om *adopsjon av oppskrifter* (Røvik 1998) til å sette mine funn i sammenheng med kommunerevisjonens evaluering.

Gjennom diskusjonen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 - 2009 i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009), finner jeg at IA-avtalen ble utsatt for både et forsøk på *rask tilkopling, frastøting og frikopling* (Røvik 1998).

5.5. Oppsummering

Jeg valgte et instrumentelt perspektiv (Christensen et al 2009) for å belyse mitt forskningsspørsmål; *hvordan har Trondheim kommune organisert arbeidet med innføring av IA-avtalen i perioden 2002 – 2009*, og ønsket med det å sette fokus på hvordan Trondheim kommune kan benytte utforming av egen organisasjon og kreftene som finnes i organisasjonen til å innfri det nasjonale målet om tjue prosent reduksjon av sykefravær i IA-avtalen. En byråkratisk organisasjonsform, slik Weber beskriver den, er preget av *hierarki, arbeidsdeling og rutiner*, og denne innfallsvinkelen til analyse av byråkrati som organisasjonsform videreutvikles og settes i en moderne kontekst av Christensen et al i boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (Christensen et al 2009).

Christensen et al deler det instrumentelle perspektivet i to varianter; en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant* (Christensen et al 2009).

Trondheim kommune gikk fra et høyt til et flatt hierarki, med to myndighets- og ledelsesnivå i 1999. Denne modellen kalles gjerne to-nivå, og har i Trondheim kommune fått den lokale betegnelsen Tjenestemodellen, hvor fokus ligger på å produsere gode kommunale tjenester for befolkningen i Trondheim. Hver enhet har en ganske stor grad av selvstendighet, og enhetsleder har både budsjett- og personalansvar. Denne typen enheter kalles gjerne resultatenheter med utgangspunkt i at hver enhet holder kontroll med, og styrer sitt eget budsjett og økonomiske resultat.

Trondheim kommune har også etablert en rekke administrative støttefunksjoner som har utviklet seg til fagspesifikke enheter innen blant annet personalarbeid, økonomi, IT og informasjon. (kilde: H.J. Busch 2004).

I en *hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) forplikter rådmannen og de hovedtillitsvalgte hele organisasjonen gjennom å inngå en IA-avtale i Trondheim kommune i 2002, og forutsetter at hele organisasjonen skal brukes til å gjennomføre målene i avtalen. Resultatenhetene skal produsere resultater, og slik er det naturlig å anta at enhetene formes mest mulig hensiktsmessig for å løse oppgavene. Derfor kan enhetene utformes forskjellig avhengig av hvilke resultater de skal levere, men alltid med det formål at oppgavene skal løses mest mulig hensiktsmessig. I en *hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) kan resultatenhetenes mål innen tjenesteproduksjon og effektiv utnyttelse av ressursene kollidere med målene i IA-avtalen.

I en *forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet* (Christensen et al 2009) kan det virke som om praksisen i Trondheim kommune, når det gjelder å oppfylle kravet om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert funksjonsevne, er avhengig av at enkelte deler av organisasjonen hvor tilrettelegging er relativt enkelt må "ta av for presset" i de delene hvor tilrettelegging er vanskeligere. Enhetene blir i dette perspektivet brikker i et samspill,

men måloppnåelsen i forhold til IA-avtalen er avhengig av at enhetenes resultatkrav ikke prioriteres foran enkeltpersoners behov for tilrettelegging.

Arbeidsdeling (Christensen et al 2009), med horisontal spesialisering av arbeidsoppgaver, kommer til syne i Trondheim kommune gjennom organisering i resultatenheter og gjennom de forskjellige støttefunksjonene som er etablert i de interne tjenestene. I forbindelse med IA-avtalen i Trondheim kommune har Bedriftshelsetjenesten, Arbeidsmiljøenheten og Personaltjenesten viktige roller.

Partene er enige om prinsippene i IA-avtalen på et overordnet nivå gjennom å undertegne avtalen i Trondheim kommune, men de håndteres ikke likt i alle saker rundt enkeltindivider verken hos arbeidsgiver eller arbeidstaker. Dette kan tyde på at arbeidsdelingen innen oppgavene som hører til i IA-avtalen ikke er tydelig i Trondheim kommune. Partene er verken enige innbyrdes om hvilken holdning de skal ha i saker, eller enige partene i mellom om hvordan sakene skal håndteres.

Rutiner (Christensen et al 2009) kommer til syne i Trondheim kommune gjennom styrende dokumenter for virksomheten i organisasjonen. I første rekke legger lov- og avtaleverk klare rammer for hvordan virksomheten skal drives. Slik jeg forstår kommunerevisjonens evaluering er rutiner og andre strukturelle tiltak egnet til å håndtere innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune på plass i organisasjonen, men slik jeg tolker kommunerevisjonens konklusjoner så sier de at selv om Trondheim kommune har tilpasset organisasjonen til å håndtere målet om en senking av sykefraværet i IA-avtalen, så er kanskje ikke strukturendringene store eller dype nok.

Prinsippene i IA-avtalen kolliderer til en viss grad med Trondheim kommunes organisering i resultatenheter, og jeg mener at dette kan være en hindring for måloppnåelsen i IA-avtalen som kan ha større betydning enn om rutinene for sykefraværsoppfølging er justert.

Jeg valgte et *kulturelt* perspektiv (Christensen et al 2009) til å belyse spørsmålet; ***hvordan beskriver sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune innføringen av IA-avtalen***, og ønsket med det å sette fokus på hvilke erfaringer med IA-avtalen aktørene har hatt i sine miljøer. Christensen et al peker på faktorer som kan brukes til å identifisere en organisasjonskultur. Blant flere mulige valgte jeg å se nærmere på; *uformelle normer og verdier*, en *”logikk om det passende”* og *kritiske beslutninger* (Christensen et al 2009).

Sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune beskriver *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) i organisasjonskulturen ved sine enheter med stikkordene åpenhet, felles ansvar og humor. Åpenhet rundt enkeltpersoners sykdom og tilstand, og åpenhet rundt hvordan arbeidsmiljøet rundt enkeltpersonene takler utfordringer som måtte oppstå som følge av tilstanden.

Felles ansvar i betydningen at ingen av deltakerne i arbeidsmiljøet ved enhetene kan unnlate å ta ansvar for sitt eget arbeidsmiljø og kollegenes arbeidsmiljø.

Humor, som en viktig bestanddel i organisasjonskulturen ved enheten og som et symbol på trygghet.

Det kulturelt passende er på samme måte som *uformelle normer og verdier* (Christensen et al 2009) en faktor i organisasjonskulturen og kan i likhet med uformelle normer være med å påvirke holdninger og handlinger i organisasjonen, men det kulturelt passende er i større grad enn uformelle normer og verdier knyttet til konkrete handlinger, eller mer presist; hvilke forventninger organisasjonen har til de konkrete handlingene som skal utføres. Jeg fant gjennom intervjuer at de sentrale aktørene ikke nødvendigvis har den samme oppfatning om hva som er en passende atferd, og gjennom mine funn viste jeg hvordan ståstedet til aktørene kan være betinget av deres rolle i organisasjonen, av historie og av politiske standpunkt. Disse betingelsene kan igjen føre til at det ikke finnes *en* logikk om *det kulturelt passende* (Christensen et al 2009), men flere konkurrerende logikker som eksisterer side om side.

Jeg har tidligere identifisert enhetsleder som en nøkkelrolle i IA-arbeidet i Trondheim kommune. Leder skal ta de nødvendige avgjørelsene, og avgjørelsene kan prege organisasjonskulturen ved enheten. Særlig i tilfeller hvor det er nødvendig å tenke nytt og utradisjonelt kan slike *kritiske avgjørelser* (Christensen et al 2009) endre kulturen. Jeg fant at dersom enhetsleder over en periode blir tvunget til å prioritere tjenesteproduksjon fremfor andre og "mykere" tiltak som for eksempel tilrettelegging for ansatte med redusert funksjonsevne, kan kulturen ved resultatenheten endres i negativ retning gjennom at det sprer seg en følelse av at omsorg fra leder er fraværende. En motsatt virkning kan også forekomme dersom enhetsleder klarer å motivere de ansatte til sammen å komme seg i gjennom en vanskelig periode.

Jeg valgte et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) til å belyse spørsmålet; ***med bakgrunn i kommunerevisjonens evaluering fra 2009; hvor vellykket er IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009?*** Perspektivet er hentet fra Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen et al 2009), og i tillegg brukte jeg Kjell Arne Røviks teori om adopsjon av organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998).

I et myteperspektiv er et nøkkelresonnement at "*organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, hvor de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet*" (Christensen et al 2009). De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter.

Presset fra omgivelsene for at Trondheim kommune skulle inngå en IA-avtale var til stede gjennom at avtalen ble inngått mellom de nasjonale partene i arbeidslivet og regjeringen. Premisset om at sykefraværet i Norge var for høyt og dermed måtte reduseres var akseptert av de fleste, og troen på at en økt inkludering i arbeidslivet ville føre til et lavere sykefravær, var til stede gjennom at økt inkludering i arbeidslivet var den fremgangsmåte som ble valgt fremfor en innstramning av sykelønnsordningen. Faktorene press fra omgivelsene og troen

på at IA-avtalen kunne føre til et lavere sykefravær i Trondheim kommune synes å være i samsvar med begrepet *rasjonalisert myte* (Christensen et al 2009).

Jeg finner at Trondheim kommunerevisjons evaluering av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 kan tolkes som en vurdering av konkrete tiltak organisasjonen satte inn for å innføre IA-avtalen i perioden, men også hvordan IA-avtalen samtidig kan tolkes som en rasjonalisert myte (Christensen et al 2009), og hvordan kommunerevisjonens evaluering kan bidra til å forsterke rasjonaliseringen av IA-avtalen som myte. Organisasjonen Trondheim kommune må i et *myteperspektiv* (Christensen et al 2009) passe på sitt omdømme, og søke legitimitet fra omgivelsene. De symbolske aspektene ved offentlig politikk er sterkt til stede i et slikt bilde.

Kommunerevisjonen sier, slik jeg forstår det, at rådmannen har gjort det som var forventet av tiltak for å legge til rette for å innføre IA-avtalen i Trondheim kommune, men er forsiktige med å koble innsatsen til resultatet. Kommunerevisjonen antyder at nivået på sykefraværet kan si noe om hvorvidt organisasjonen arbeider med målet i IA-avtalen om å senke sykefraværet, men er svært tilbakeholdne med å si om avtalen har vært vellykket eller ikke.

Enhetslederne jeg intervjuet i forbindelse med innføringen av IA-avtalen i Trondheim kommune har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av verktøyene som er tilgjengelige gjennom IA-avtalen, og IA-avtalen oppleves som irrelevant for utfordringene enhetslederne opplever i sykefraværsoppfølging. IA-avtalen har virkemidler som blir tilgjengelige for sent i prosessen, og virkemidlene oppfattes som reagerende og ikke forebyggende.

Virksomheten ved resultatene kan også være for spesiell til at virkemidlene i IA-avtalen kan benyttes. Samtidig er alle enhetslederne i Trondheim kommune knyttet til IA-avtalen gjennom sine lederkontrakter, og forventes å benytte prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen i sin håndtering av sykefravær. Dette dilemmaet synes å forsterke bildet av at IA-avtalen kan oppfattes som en *myte* (Christensen et al 2009).

Jeg har gjort sammenligninger mellom Trondheim kommunerevisjons evaluering av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 -2009 og mine egne funn som kom frem i intervjuer med sentrale aktører ved tre resultatenheter i Trondheim kommune. Gjennom diskusjonen av innføring av IA-avtalen i Trondheim kommune i perioden 2002 - 2009 i et myteperspektiv (Christensen et al 2009), finner jeg at IA-avtalen ble utsatt for både *rask tilkøpling*, *frastøting* og *frikøpling* (Røvik 1998).

Den *raske tilkøplingen* (Røvik 1998) skjedde i perioden før organisasjonen hadde noen kjennskap til prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen, men entusiasmen og forventningene til måloppnåelse ga IA-avtalen en varm mottakelse i toneangivende deler av organisasjonen Trondheim kommune.

Delvis *frastøting* (Røvik 1998) inntraff da det viste seg at den tilsynelatende raske tilkøplingen viste seg å være bygd på forventninger og ikke på erfaringer, og når det viste seg at sentrale

aktører hadde forskjellige oppfatninger om hva som var en *kulturelt passende atferd* (Christensen et al 2009) i forbindelse med prinsippene og virkemidlene i IA-avtalen.

Jeg finner at IA-avtalen ble utsatt for *frikopling* (Røvik 1998) i deler av Trondheim kommune gjennom at enhetslederne jeg intervjuet har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av verktøyene i IA-avtalen. Samtidig forventes det at enhetslederne skal benytte prinsippene og virkemidlene i avtalen. IA-avtalen fremstår i dette bildet som irrelevant i arbeidet med sykefraværsoppfølgingen, og dette synes å være i samsvar med *frikopling* (Røvik 1998).

Litteraturliste

Arbeidsmiljøloven, Lov 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø. Arbeidstid og stillingsvern mv.

Brunsson, N. (1989): *The organization of hypocrisy*. New York. Wiley (kap 1)

Busch, T. og Vanebo, J.O.(2003): *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*. 5. utg. Oslo. Universitetsforlaget

Busch, H.J. (2004): *Tjenestemodellen i Trondheim kommune*. Notat

Endringsledelse i et strategisk perspektiv (2007). Tor Busch...(et al.). Oslo: Universitetsforlaget

Hagen, Kåre (2006): *Avtalen om et Inkluderende Arbeidsliv – En ny metode for sosialpolitisk endring?* (notat tilhørende rapport fra eksternt finansiert forskningsprosjekt ved Handelshøyskolen BI, Oslo)

Hovedavtalen, Hovedavtale mellom Fagforbundet/Landsorganisasjonen i Norge og KS (2006-2009)

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. Utg. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Johnsen, E., Vanebo, J.O. og Busch, T. (1995): *Ledelse av ledelsesprosessen*. Oslo, Tano

Johnsen, Erik (2005): "Fra New Public Management til Professional Public Management". I: Busch, Tor...(et al.): *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforlaget, kap. 17, s. 270-285

Johnsson, J., Lugn A. og Rexed, B. (2003): *Langtidsfrisk*. Genesis Forlag, Kjeller

Kvale, Steinar (2008): *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Norsk Forlag AS, 11. opplag 2008

LO: www.LO.no: LOs historie

Marsdal, Magnus E.(2010): *Sykelønn ABC – Fakta og argumenter om arbeidsliv og helse*. Manifest forlag AS

NOU 2003:19 (2003): *Makt og demokrati: sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: fornyings- og administrasjonsdepartementet ISBN 82-583-719-3

Nyeng, Frode (2007): *Vitenskapsteori for økonomer*. Abstrakt forlag AS 2004, 3.opplag 2007

NAV (2006), *Samarbeidsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv*, Revidert versjon, Intensjonsavtale 2006-2009, Samarbeidsavtale for nye virksomheter

Opstad, Leiv (2006): *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk

Organisasjonsteori for offentlig sektor (2009). Christensen, Tom... (et al). Oslo: Universitetsforlaget

Røvik, K.A. (1998) *Moderne organisasjoner*. Kap. 1 (s.13-24) og kap. 7 (s.145-156). Bergen. Fagbokforlaget (del av kompendium MPA 12, Organisasjon og ledelse)

SINTEF (2009): Rapport A11947 – Evaluering av IA-avtalen

Trondheim kommune (2005): Veileder til lederavtalen

Trondheim kommunerevisjon: Rapport 06/2009 F, IA-avtalen i Trondheim kommune – rådmannens oppfølging, Delrapport 1

Trondheim kommunerevisjon: Rapport 07/2009 F, IA-avtalen i Trondheim kommune – enhetenes oppfølging, Delrapport 2

Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg

Intervjuguide

IA-avtalen i Trondheim kommune

Før intervjuet starter presenteres tema for undersøkelsen, hvem jeg er, noen sentrale begreper og i korte trekk hva jeg forsøker å finne ut. Jeg informerer også om anonymisering og gir tilbud om å lese og kommentere utskrift av intervjuet før det skal brukes.

På samme måte får intervjuobjektet anledning til å presentere seg selv og arbeidsplassen sin.

Samtalen tas opp på bånd.

Første hovedtema:

Erfaringer med IA-avtalen i perioden 2002 -2009

- Hva er IA-avtalen for deg?
- Hvilke erfaringer har du med IA-avtalen?
- Kjenner du til noen av prinsippene eller virkemidlene i avtalen?
- Kjenner du til noen eksempler på vellykket IA-arbeid?
- Kjenner du til noen eksempler på mislykket IA-arbeid?
- Hva kan være årsakene til vellykket/mislykket?

Andre hovedtema:

Samarbeidsrelasjoner i IA-arbeidet

- Hvem er de mest sentrale aktørene i IA-avtalen der du er?
- Hvilken rolle har hver enkelt aktør?
- Hvordan samarbeider aktørene om IA-avtalen?
- Kjenner du til noen eksempler på vellykket samarbeid om IA?
- Kjenner du til noen eksempler på mislykket samarbeid om IA?
- Hva kan være årsaken til vellykket/mislykket?