



istockphoto.com

Arbeidsinkludering: Tiltak for flere i arbeid

Av Henrik Lerstøl Bjørøen, prosjektmedarbeider i Civita

Høy sysselsetting gir verdiskaping, sosial integrering og er en bærebjelke i den norske velferdsmodellen. I Norge er det derfor et politisk mål at flest mulig skal forsørge seg selv gjennom arbeid, ofte omtalt som arbeidslinjen.¹ Likevel vil det alltid være mennesker som av ulike grunner havner utenfor arbeidslivet. Vi vet at mange av disse kan og vil arbeide helt eller delvis.² Det er derfor viktig å tilrettelegge for et inkluderende arbeidsliv.

Under nåværende regjering har arbeidslivslovgivningen utviklet seg i retning av mindre fleksibilitet og høyere terskel for inkludering. En rapport fra SINTEF viser også at offentlig sektor har et betydelig forbedringspotensial i sitt inkluderingsarbeid sammenlignet med private virksomheter. Dette notatet ser nærmere på utviklingen i det norske arbeidslivet, og hvilke tiltak som kan føre til et mer inkluderende arbeidsliv.

Incentiver til arbeidsinkludering

Når arbeidsgivere skal rekruttere personer med nedsatt arbeidsevne, hull i cv-en eller manglende formelle kvalifikasjoner, påtar de seg en risiko for økte kostnader og redusert produktivitet. Derfor kan tiltak som reduserer risikoen for arbeidsgivere, styrke incentivene til inkludering. Arbeidsinkludering skjer vanligvis gjennom praksisutplassering eller andre former for ikke-fast ansettelse i en innledende fase, som gir arbeidsgiver mulighet til å vurdere kandidater før en eventuell fast ansettelse. Gjennom en periode med arbeidstrening kan både arbeidsgiver og arbeidstaker få tid til å vurdere arbeidsevnen. Dette fungerer som et risikodempende tiltak for virksomhetene. En rapport fra SINTEF viser at arbeidspraksis ender med ansettelse i to av tre virksomheter.³

Fra arbeidssøkeres ståsted vil inkluderingstiltak kunne styrke mulighetene for fast ansettelse, fordi de ville hatt vanskeligheter med å nå opp i den ordinære konkurransen med andre arbeidssøkere. Her ligger det fra arbeidsgiveres side et incentiv til samfunnsansvar, som også underbygges av SINTEF-undersøkelsen. Arbeidsgivere oppgir samfunnsansvar som viktig for virksomhetenes beslutning om å ansette eller gi arbeidstrening. Dette samfunnsansvaret er også formulert i IA-avtalen, en intensjonsavtale om å forebygge sykefravær og frafall i arbeidslivet.⁴

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er arbeidsinkludering et viktig verktøy for å utnytte arbeidskraften som foreligger i befolkningen. Ved å sysselsette flere vil velferdsutgifter kunne reduseres. Samlet sett kan arbeidsinkludering ha flere positive ringvirkninger for virksomheter, arbeidssøkere og det norske arbeidslivet generelt. Arbeidsinkludering er derfor av allmenn interesse.

Det norske arbeidslivet i dag

SSBs siste tall viser at Norge i dag har en arbeidsledighet på 3,4 prosent, som er lavt sammenlignet med de fleste vestlige land.⁵ Likevel er det forbedringspotensial, særlig når det gjelder inkludering av personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere. Tall fra NAV viser at om lag 700 000 mennesker står utenfor arbeidslivet, på ulike ytelser. Andelen eldre øker og antall yrkesaktive bak hver alderspensjonist synker raskt. I tillegg øker andelen unge som står uten arbeid. Bærekraften i velferdsmodellen vil svekkes over tid, om ikke flere kommer i arbeid eller arbeider mer.

Personer med nedsatt arbeidsevne

Nedsatt arbeidsevne omfatter arbeidssøkere som på grunn av fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming har vansker med å få arbeid.⁶ Ved utgangen av desember 2022 var 204 235 personer registrert med nedsatt arbeidsevne i aldersgruppen 15 til 66 år. Dette er en økning på 2,9 prosent fra tilsvarende periode i 2021. Av disse mottar omtrent to tredjedeler arbeidsavklaringspenger (AAP). NAV varslet i slutten av 2022 om at stadig flere mottar AAP. Fra tredje til fjerde kvartal i 2022 økte antall mottakere av AAP med 23 prosent.

Figur 1: Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (venstre akse) og andel av befolkningen (høyre akse), i alderen 18-66 år. Antall. Alder. Mars 2010 - desember 2022

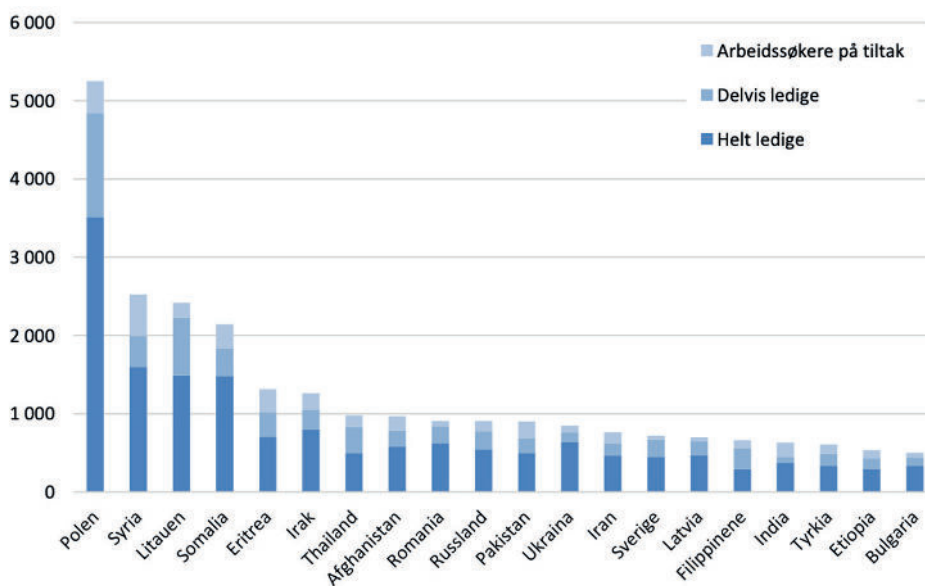


Kilde: NAV

Innvandrere

NAVs tall fra desember 2022 viser at 45 prosent av de som var registrert som helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak var innvandrere. Dette utgjorde 35 600 personer. Polen (5 300), Syria (2 500) og Litauen (2 400) var de tre største opprinnelseslandene i denne gruppen ved utgangen av september. Det har også vært en markant økning i ukrainske arbeidssøkere, som følge av omtrent 35 000 asylsøkere fra Ukraina. Ved utgangen av desember var det 800 ukrainske arbeidssøkere. Flere studier viser at innvandrere har en tendens til å være arbeidsledige i lengre perioder enn norskfødte, og at en ledighetsperiode kan ha en mer negativ påvirkning på innvandreres fremtidige jobbmuligheter og inntekt.⁷

Antall innvandrere registrert som helt ledig, arbeidssøker på tiltak eller delvis ledig hos NAV, etter fødeland. De 20 vanligste fødelandene er vist. Desember 2022



Kilde: NAV

Utviklingstrekk

Arbeidsmarkedet har i stor grad stabilisert seg etter Covid-19-pandemien, som på det høyeste medførte en arbeidsledighet på 5,3 prosent.⁸ Etter pandemiens slutt ble det høy etterspørsel etter arbeidskraft, og i mai 2022 oppga 27 prosent av norske virksomheter at de hadde problemer med å få tak i riktig kompetanse.⁹

I dag er imidlertid situasjonen mer krevende. Inflasjon, høyere strømpriser og et generelt mer krevende kostnadsbilde, gjør at virksomheter heller tenderer mot nedbemanning enn flere ansettelser. I løpet av desember 2022 ble det registrert 26 200 ledige stillinger på arbeidsplassen. no. Dette tilsvarer en nedgang på rundt syv prosent sammenlignet med desember i fjor. Tilbudet av arbeidsplasser er likevel høyt historisk sett.

Helse-, pleie- og omsorgssektoren hadde flest ledige stillinger, og var sammen med undervisningsarbeid, jordbruk, skogbruk og fiske, samt akademiske yrker – de eneste yrkesgruppene med økt antall ledige stillinger. Bygg og anlegg (-35%), ledere (-34%) og kontorarbeid (-34%) hadde størst nedgang.¹⁰

I en situasjon hvor det er krevende for virksomheter å ansette funksjonsfriske, blir det ytterligere utfordrende å inkludere personer med nedsatt arbeidsevne eller andre arbeidssøkere som vanligvis ikke ville nådd opp i en ordinær søknadsprosess. I sum medfører dette vanskelige betingelser for inkludering i dagens arbeidsmarked.

Mange arbeidsgivere ønsker å bidra til å inkludere mennesker med redusert arbeidsevne, og ser på det som et samfunnsansvar. Det er imidlertid flere faktorer som er avgjørende for inkludering, sett med et arbeidsgiverperspektiv. Blant annet er det behov for en viss fleksibilitet og gode støtteordninger for å tilsette mennesker med manglende formell kompetanse, hull i cv og/eller nedsatt arbeidsevne.

Virke, hovedorganisasjonen for handels- og tjenestenæringen, er en av dem som over tid har vært tett involvert i inkluderingsarbeidet. I en undersøkelse i november 2021 oppga nær halvparten av Virkes medlemmer at midlertidige ansettelser eller innleie før vurdering av fast ansettelse, var viktige bidrag til inkludering.

Arbeidsmarkedet har under nåværende regjering blitt mindre fleksibelt, kostnadene ved rekruttering er økt og terskelen for inkludering hevet. I 2021 ble blant annet den generelle adgangen til midlertidige ansettelser opphevet, jf. aml §14-9 (2) f). Fra januar 2023 gjelder videre en ny heltidsnorm, som innebærer en utvidet drøftings- og dokumentasjonsplikt for arbeidsgiver ved ansettelser som ikke er fulltidsstillinger. Dette vil bety økt byråkrati og høyere terskel for inkludering.

Denne utviklingen styrkes ytterligere fra 1. april, når det trer i kraft en lovendring som innskrenker muligheten til innleie fra bemanningsbyråer. Tidligere har bedrifter med midlertidige arbeidsbehov kunnet leie inn arbeidskraft fra bemanningsbyråer. Etter lovendringen vil det kun være i tilfeller av rene vikariater, som for eksempel ved permisjoner eller sykefravær blant egne ansatte, at det vil være tillatt å leie arbeidskraft fra bemanningsbyråer. Det gir ytterligere redusert

rom for arbeidsgivere til å gi jobbmulighet for arbeidssøkere som ellers ikke ville blitt vurdert som kvalifiserte.

Lovendringen er tiltenkt å styrke muligheten til fast ansettelse, men det vil også bli høyere risiko for permitteringer og nedbemanninger når arbeidsgiver får sterkt redusert handlingsrom for innleie av eller adgang til å ansette midlertidig arbeidskraft. Tjeneste- og handelsnæringens hovedorganisasjon, Virke, forteller at lovendringen medfører betydelige utfordringer for deres medlemmer. De påpeker at det tidligere er slått fast at så mange som 40 prosent av de som fikk oppdrag via bemanningsbyråer i 2020, kom fra arbeidsledighet.

For å oppsummere: Utviklingen i arbeidsmarkedet kjennetegnes av økt risiko og redusert fleksibilitet. Totalt sett betyr dette at arbeidsinkludering blir mer utfordrende. Sysselsettingsutvalget konkluderte med et behov for økt fleksibilitet i norsk arbeidsliv.¹¹

Offentlig versus privat sektor

SINTEF har presentert noen interessante funn om inkludering i offentlig versus privat sektor. Offentlige virksomheter oppgir at de er mer motivert av formelle føringer som IA-avtalen eller policy om samfunnsansvar internt i virksomheten, mens privat sektor oppgir potensiell arbeidskraft som et viktigere incentiv. Når det gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, blir fysiske funksjonsnedsettelse oppgitt som mer utfordrende i privat sektor enn i offentlig sektor. Private virksomheter er på den andre siden mer fleksible i møte med sosiale utfordringer som sosial angst. Det er også variasjon i fleksibilitet mellom ulike bransjer, hvor varehandel, industri og helse- og sosialtjenester er mest fleksible når det gjelder å tilby ulike former for arbeidsoppgaver.

I SINTEFs rapport var informanter i NAV samstemte om at private virksomheter jevnt over er mer positive til utprøving og rekruttering av personer med nedsatt arbeidsevne enn offentlige virksomheter. Det fremkommer at offentlig sektor i mindre grad tilbyr ordinære oppgaver i arbeidstrening, og at offentlig sektor i mindre grad tilbyr fast ansettelse etter arbeidstrening. Fremfor å tilby faste stillinger, tilbyr offentlig sektor som regel vikariater eller andre former for ikke-fast ansettelse. Det offentlige gir oftere tilbud om arbeidspraksis, mens det private i større grad gir tilbud om fast ansettelse etter praksisopphold. Derav viser empirien at inkludering er mest effektivt i privat sektor, målt etter fast ansettelse.

Årsaksforklaringen bak sektorforskjellene er sammensatt. For det første må praksisplasser i offentlig sektor vanligvis lyses ut, med prinsippet om at den mest kvalifiserte kandidaten normalt skal tilbys jobben. For det andre preges offentlige virksomheter gjerne av mer rigide økonomiske budsjetter, som gir mindre fleksibilitet i møte med kandidater som ikke når gjennom i en ordinær ansettelsesprosess.

En tredje faktor, ifølge NAVs representanter, er at privat sektor er mer resultatorientert og drevet av en innovasjonsvilje og «gründerånd». Denne verdiorienteringen tar private virksomheter med seg i sitt inkluderingsarbeid. Det blir knyttet en prestisje til å lykkes med inkludering, for brukeren og virksomheten selv, som kan resultere i mer effektiv arbeidsinkludering i privat sektor.

Til slutt antyder undersøkelsen at det offentlige preges av et mer rigid system, som fremstår mer utilgjengelig og inndelt i flere organisatoriske nivåer og med særegne regler knyttet til fast ansettelse. Ansatte i NAV opplever derfor at det er mindre hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på offentlige virksomheter, dersom målet er fast ansettelse.

Mulige tiltak

Samarbeid og åpenhet mellom inkluderingsaktører bør styrkes

En nedsettelse i arbeidsevne kan medføre utfordringer for én arbeidsgiver, mens den vil være problemfri for en annen. Arbeidsgiver må derfor formidle til NAV hvilken arbeidsevne som kreves av de aktuelle arbeidsoppgavene, mens NAV må finne riktig kandidat til denne beskrivelsen. I den forbindelse er samhandlingen mellom NAV og arbeidsgiverne en sentral forutsetning for at kandidater skal motta riktig arbeidstrening og tilrettelegging.

I flere tilfeller konkurrerer de ulike inkluderingsaktørene om de samme arbeidsgiverne. SINTEFs rapport finner at omlag 60 prosent av arbeidsinkluderingsbedrifter opplevde svært stor eller ganske stor konkurranse om arbeidsgiverne fra NAV. Videre bekreftet informanter fra NAV at det er en sterk og uheldig konkurranse om arbeidsgiveres oppmerksomhet. Når den samlede innsatsen for inkludering konsentreres mot de samme arbeidsgiverne, istedenfor å rettes mot å finne potensielle nye arbeidsgivere, blir denne konkurransen kontraproduktiv. Dermed bør det gjøres tiltak for å styrke incentivene til samarbeid og åpenhet mellom de ulike inkluderingsaktørene, slik at flere arbeidsgivere kan bli med i inkluderingsarbeidet.

Nøkkelhullmerke

Et forslag som har blitt foreslått av virksomhetene i IA-avtalen for å styrke incentivene til inkludering, er et nøkkelhullmerke som tildeles virksomheter som kan vise til et særlig sterkt fokus på arbeidsinkludering. Hensikten med en slik ordning er å styrke virksomhetenes incentiv til sosialt ansvar og å koble inkludering tettere sammen med omdømmebygging. Et nøkkelhullmerke vil kunne gi økt status til virksomheter. På denne måten kan sammenhengen mellom virksometers omdømmebygging og samfunnsansvar bli mer formalisert. Virksomheter vil kunne vise til et merke som symboliserer at de har inkludering og samfunnsansvar som en høy prioritet.

Økonomiske incentiver

I SINTEFs rapport fremkommer det at det ofte er stor vilje til arbeidsinkludering blant virksomheter, men at dette kommer med et klart ønske om økonomisk kompensasjon og tett oppfølging fra NAV. På bakgrunn av de økonomiske risikomomentene ved inkludering som virksomhetene oppgir, bør det stilles spørsmål ved om de økonomiske incentivene bør styrkes. Når det gjelder innvandrere med manglende formelle kvalifikasjoner eller språklige utfordringer, kan et risikodempende tiltak være innslutingslønn. Dette er lønn som er lavere enn hva øvrige ansatte mottar, som kun gis på midlertidig basis og ved tilbud om fast ansettelse på sikt. Innslutingslønn kan fungere som et risikodempende tiltak for virksomheter, og bidra til at flere innvandrere kommer seg inn i arbeidsmarkedet.

Motargumentene mot en slik ordning kan være økt risiko for sosial dumping og at den på sikt vil bidra til redusert lønnsnivå for øvrige ansatte. Dette er legitime innvendinger. Det er også på grunn av disse risikomomentene at innslutingslønnen bør være midlertidig, og kun bli tilbudt sammen med fast ansettelse etter en bestemt periode. Midlertidigheten i ordningen vil forebygge at en gruppe arbeidstakere blir lavere lønnet over tid, og heller fungerer som et springbrett for innvandrere inn i det norske arbeidslivet. Potensielt kan innslutingslønn bidra til at flere innvandrere sysselsettes, noe som vil styrke integreringen og bærekraften i den norske velferdsmodellen.

Plattformøkonomi

En relativt ny utvikling i det norske arbeidslivet er fremveksten av plattformøkonomien. Plattform- eller delingsøkonomi kjennetegnes av tre aspekter:

- 1) Et mellomledd/en formidler i form av en digital plattform, som bidrar til
- 2) å koble komplementære aktører, som kan betraktes som tilbydere og kunder
- 3) som utveksler et sett med ytelser fra tilbyder til kunde. Her kan det være et stort mangfold av ytelser, fra tjenester, deling av eiendeler/eiendom, til kapital, kompetanse og arbeidskraft.¹²

Eksempler på aktører som opererer innenfor denne, er Airbnb, Uber og Foodora. En fordel med disse er at de gir muligheter for økt fleksibilitet når det gjelder tidspunkt, sted og arbeidsform, som kan være svært nyttig for dem som står utenfor arbeidslivet. Dette kan være spesielt fordelaktig for personer som har uforutsigbare sykdommer hvor arbeidsevnen kan variere betydelig fra dag til dag, som ME-syke. Plattformselskapenes fleksibilitet kan derfor tilføre noe unikt til arbeidsmarkedet som bidrar til å inkludere flere i arbeidslivet.

Plattformselskapenes fremvekst de siste årene har medført nye utfordringer og problemstillinger knyttet til arbeidstakers rettigheter. For eksempel er virksomhetenes uformelle ansettelsesform, hvor den ansatte opererer i «gråsonen» mellom arbeidstaker og oppdragstaker, et moment som har juridiske implikasjoner. ILO (Den internasjonale arbeidsorganisasjonen) har igangsatt sin utredning av den internasjonale plattformøkonomien, og det er påbegynt en prosess i EU med et plattformdirektiv som skal styrke arbeidstakernes rettigheter. Til tross for at disse arbeidene ikke er ferdigstilte, valgte regjeringen likevel å foreslå endringer i arbeidsmiljøloven.

Gjennom proposisjon 14 L (2022– 23), som nå ligger til behandling i Stortinget, fremkommer det at regjeringen vil «fremme faste ansettelser, et organisert arbeidsliv og forsterket trepartssamarbeid for å møte nye utfordringer i norsk arbeidsliv».¹³ Det blir foreslått en presisering av arbeidstakerbegrepet, i den hensikt å tydeliggjøre lovens anvendelse. Dette kan potensielt føre til at flere ansatte i plattformøkonomien vil få arbeidstakerstatus, som er avgjørende for at den arbeidsrettslige verneavgivningen skal få anvendelse.

Den foreslåtte presisering av arbeidstakerbegrepet er tiltenkt å styrke arbeideres rettigheter, også i plattformøkonomien. Forslagene gir uttrykk for regjeringens orientering mot heltidsnormen. Samtidig bør regjeringen ta hensyn til fleksibiliteten i plattformselskapenes tilbud, og hvor gunstig

denne kan være for å inkludere flere. En lovendring som innskrenker muligheten til uformelle eller midlertidige ansettelsesformer, øker risikoen for arbeidsgivere og hever terskelen for inkludering. For å oppnå målene i IA-avtalen bør derfor fleksibiliteten i plattformøkonomien beskyttes.

Oppsummering

Dette notatet har sett på arbeidsinkludering i det norske arbeidslivet, hvordan denne påvirkes av regjeringens politikk og mulige tiltak som kan sikre et mer inkluderende arbeidsliv. Høy sysselsetting er et hovedmål i norsk politikk, for å fremme velferd for enkeltpersoner, øke verdiskapningen og sikre finansiering av velferdsordninger. Selv om Norge har lav arbeidsledighet, er det forbedringspotensial når det gjelder inkludering av eksempelvis personer med nedsatt arbeidsevne og innvandrere.

Utviklingen i det norske arbeidsmarkedet er krevende. Antall innbyggere som mottar AAP, har økt, antall eldre øker, og om lag 700 000 personer står utenfor arbeidslivet og mottar ulike ytelser. Dette kan tilskrives inflasjon, økte strømpriser og nedbemanning, men også politiske tiltak som har hevet terskelen for inkludering.

Arbeidsinkludering medfører risiko for virksomheter, da ansettelse av kandidater med redusert arbeidsevne eller manglende formelle kvalifikasjoner medfører risiko for økte utgifter og redusert produktivitet. Flexibilitet, med mulighet til innleie og deltidsansettelser, er risikodempende for arbeidsgivere. Regjeringen har derimot redusert muligheten til innleie og orientert seg mot heltidsnormen. Dette bidrar til å redusere fleksibiliteten og heve terskelen for inkludering.

For at den norske velferdsmodellen skal bli mest mulig motstandsdyktig, er utnyttelse av arbeidskraft og reduksjon av velferdsutgifter fundamentalt. Det bør derfor innføres tiltak som reduserer risikoen og terskelen for virksomheter til å inkludere flere i arbeidslivet.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på henrik@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 <https://civita.no/politisk-ordbok/arbeidslinjen/>
- 2 <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/potensial-for-flere-funksjonshemmede-i-arbeid>
- 3 <https://www.arbeidoginkludering.no/contentassets/07c9cd0f3a7c4bfbdbccbd98913177933/arbeidsinkludering---med-arbeidsgiveren-pa-laget.-rapport.pdf>
- 4 <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>
- 5 <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen>
- 6 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nedsatt-arbeidsevne>
- 7 <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/indikatorer-for-integrering-2022/arbeid-og-okonomi/>
- 8 <https://www.ssb.no/helse/faktaside/konsekvenser-av-korona>
- 9 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/bedriftsundersokelsen>
- 10 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/hovedtall-om-arbeidsmarkedet/arbeidsmarkedet-na>
- 11 <https://www.regjeringen.no/contentassets/2943e48dbf4544b8b5f456c850dcccbe/no/pdfs/nou202120210002000dddpdfs.pdf>
- 12 <https://www.fafo.no/images/pub/2016/10247.pdf>
- 13 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-l-20222023/id2947393/?ch=1>