

AFI-rapport 11/2012

Eivind Falkum

Risiko og inkludering

Betingelser for funksjonshemmedes og eldres deltakelse i arbeidslivet



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2012
© Work Research Institute
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-309-4

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
Telefax: +47 22 56 89 18
E-post: afi@afi.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Innovasjon og virksomhetsutvikling

Rapport nr.:

11/2012

Tittel:

Risiko og inkludering. Betingelser for funksjonshemmede og eldres deltakelse i arbeidslivet

Dato:

August 2012

Forfattere:

Eivind Falkum

Antall sider:

36

Resymé:

Det er bare arbeidsgiverne som kan inkludere eldre og funksjonshemmede i arbeidslivet, men det er først i de siste årene at arbeidsgiverne har fått oppmerksomhet som en premiss for inkludering. Denne rapporten presenterer en intervjuundersøkelse med et lite men bredt utvalg av arbeidsgivere og drøfter hvordan de vurderer risikoen ved å ansette eldre og funksjonshemmede. Det er to hovedforhold som hindrer inkluderingen. Det første er inngangen til arbeidslivet; ingen av de intervjuede arbeidsgiverne har fått jobbsøknader fra arbeidssøkere som sier at de har nedsatt funksjonsevne/er funksjonshemmet. Kontakten mellom arbeidsgivere og funksjonshemmede går i hovedsak gjennom NAV. Heller ikke eldre er like ivrige arbeidssøkere som andre. En del bedrifter ansetter spesielt eldre arbeidstakere som pensjoneres fra politi, brannvesen og luftfart. Andre søker spesielt yngre arbeidstakere. Den andre hovedhindringen for inkludering er den økonomiske og sosiale risikoen som arbeidsgiverne må bære hvis inkluderingen mislykkes. Noen arbeidsgivere foreslår derfor at NAV skal overta arbeidsgiveransvaret når inkluderingen feiler, og at det vil være viktigere for dem enn tilretteleggingstilskudd og andre ytelser. Vi må finne langt bedre balanser mellom arbeidsgivernes krav og arbeidssøkernes forutsetninger for å delta i arbeidsmarkedet dersom inkluderingen skal lykkes.

Emneord:

Effektivitetskrav

Fleksibilitetskrav

Inkludering

Nedsatt arbeidsevne

Sosialt ansvar

Forord

Denne rapporten presenterer resultater fra en intervjuundersøkelse blant arbeidsgivere om inkludering av eldre og folk med nedsatt funksjonsevne på deres arbeidsplasser.

Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forsøksmidler arbeid og velferd.

Siktemålet med prosjektet har vært å kartlegge hvilke risikovurderinger arbeidsgivere gjør i forbindelse med fordeling av arbeid til eldre arbeidssøkere og arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne, sammenliknet med andre arbeidssøkere.

Undersøkelsene har vært lærerike på mange måter. For det første har de gitt noen overraskende svar på enkelte inkluderings spørsmål. For det andre har de gitt kunnskap om hvilke kriterier som er utslagsgivende for ansettelse og opprettholdelse av arbeidsforhold. For det tredje har de gitt generell kunnskap om arbeidsorganisering i dagens arbeidsliv.

Jeg takker alle arbeidsgiverne, tillitsvalgte og verneombud som stilte opp til intervjuene. De er anonymisert i rapporten.

Da jeg søkte om midler til prosjektet var jeg ansatt i Fafo. Underveis flyttet jeg til Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Jeg takker Fafo for muligheten til å ta prosjektet med til min nye arbeidsgiver for å slutføre det der. Jeg takker daglig leder i AFI, Arild H. Steen for gode kommentarer til rapporten.

Eivind Falkum

Arbeidsforskningsinstituttet, august 2012

Innholdsfortegnelse

Forord

Sammendrag

1 Introduksjon	1
2 Perspektiver, avgrensninger og metode	2
2.1 Arbeidsgivernes rolle i Inkluderende arbeidsliv	2
2.2 Risikoperspektivet i inkluderingsproblematikken	4
2.3 Metode, data og gjennomføring	5
3 Nedsatt funksjonsevne og fordelingen av arbeid.....	9
3.1 Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne.....	9
3.2 Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne via NAV	12
3.3 Arbeidstakere som får nedsatt funksjonsevne.....	16
3.4 Risikovurderinger ved inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne - oppsummering ..	19
4 Eldre i fordelingen av arbeid	22
4.1 Et bilde av eldres situasjon i arbeidsmarkedet.....	22
4.2 Rekruttering og ansettelse av eldre arbeidstakere	23
4.3 Tilrettelegging for å beholde de eldre.....	26
4.4 Risikovurderinger og eldre arbeidstakere – oppsummering.....	29
5 Arbeidsgivernes forutsetninger for inkludering	30
5.1 Hvem har ansvaret for inkludering?.....	30
5.2 Begrepsbruk kan være viktig	31
5.3 Er alder en relevant egenskap for inkludering?	31
5.4 Mot en inkluderende rekrutteringslogikk i hele arbeidslivet?	32
Litteratur.....	36

Sammendrag

Evalueringer og analyser av resultatoppnåelsen i IA har i stor grad dreid seg om målene er nådd og hvilken effekt virkemidlene har hatt. Prosjektet Risiko og inkludering har i stedet satt fokus på *forutsetninger* for å inkludere flere i arbeidslivet og avgrenset dette til arbeidsgivernes vurdering av risiko ved å ansette de med funksjonsnedsettelse og eldre i virksomhetene. I prosjektet Inkludering og risiko har jeg forsøkt å bevege meg bort fra de normative fortolkningene av hva inkludering skal være, og i stedet forsøkt å fange opp *faktiske forhold* i bedrifter og offentlige virksomheter som enten hemmer eller fremmer inkludering ved å spørre arbeidsgiverne om hva de oppfatter som risikabelt ved å ansette og beholde eldre arbeidstakere og folk med nedsatt funksjonsevne. Hvilke trekk ved arbeidsgiverne er det som er avgjørende? Dette har jeg lagt inn under et risikoperspektiv.

Ansettelse forutsettes å være rasjonelle: de bygger på informasjon og kunnskap om konsekvensene av å ansette hver av arbeidssøkerne og at den beste velges. Siden informasjon aldri er fullkommen, og siden vi også tolker informasjonen ut fra normative oppfatninger og kulturelle verdier, vil valget av "den beste" falle på den som antas i størst grad å innfri beslutningstakerens intensjoner og målsettinger. Dermed har en risikovurdering fire sentrale elementer: 1) arbeidsgivernes antakelse om mulige negative virkningene av å velge den enkelte jobbsøkeren, 2) arbeidsgivernes antakelse om mulige positive virkninger, 3) hvor stor er sannsynligheten for at de negative virkningene skal overskygge de positive i hvert av tilfellene og 4) arbeidsgivernes vurdering av mulighetene for å få tak i en bedre søker. Hypotetisk faller valget på den som antas å ha flest positive konsekvenser og færrest negative konsekvenser for jobbutførelsen og arbeidsmiljøet.

Problemstillingene belyses med data fra en kvalitativ intervjuundersøkelse med 20 arbeidsgivere. I den grad det har vært mulig har også tillitsvalgte og verneombud deltatt. I en del av virksomhetene er det daglig ledelse som er intervjuet og i noen av virksomhetene var det HR ansvarlige eller personalsjef som ble intervjuet, av og til alle kategoriene. Hovedbegrunnelsen for å velge kvalitative intervjuer som metode var å kunne beskrive resonnementer og argumenter som ligger bak arbeidsgivernes innhenting av informasjon, valg mellom alternativer og beslutningsatferd i forbindelse med ansettelse og personalpolitiske tiltak.

Hovedfunn

Arbeidsgiverne i denne undersøkelsen har veldig få erfaringer med å ansette folk med funksjonshemninger. Ingen av dem har fått jobbsøknader fra folk som åpent sier de har en eller annen funksjonsnedsettelse. Dette til tross for at nærmere 16 prosent av befolkningen sier de har en eller annen funksjonshemming i en eller annen grad i SSBs statistikker for 2011. 42 prosent av funksjonshemmede i arbeidsfør alder deltar i arbeidslivet, mot 74 prosent av alle. De med synlige funksjonshemninger utgjør en langt mindre gruppe, men de er likevel så pass mange at det er påfallende at arbeidsgiverne ikke har opplevd at de tar initiativ og søker om jobb for egen maskin. De få som har ansatt funksjonshemmede har enten satset bevisst på å rekruttere dem selv, eller de har ansatt dem i etterkant av NAV-tiltak. Mange har hatt personer med funksjonsproblemer på tiltak som arbeidsutprøving og arbeidstrening, men få av dem har ansatt dem når NAV-perioden var over.

Arbeidsgiveransvaret for de som ikke lykkes med inkluderingen, og som mister ansettelsesforholdet, beskrives av noen arbeidsgivere som den største risikoen og hindringen for inkludering av folk som trenger tilpasninger og tilrettelegginger. Det fører til økonomisk tap i oppsigelsestiden, mulige

kostnader ved en arbeidsrettssak, dårlig samvittighet for de det gjelder og mulige problemer i arbeidsorganisering og arbeidsmiljø. Derfor har informanter foreslått en ordning der NAV overtar arbeidsgiveransvaret når inkluderingen ikke lykkes. Hvis dette fører til at flere med funksjonsnedsettelse ansettes på vanlige vilkår vil både arbeidstakere, arbeidsgivere og NAV tjene på det.

Det er store forskjeller i hvordan virksomhetene forholder seg til eldre arbeidstakere. I utgangspunktet gir alle informantene uttrykk for at alder i prinsippet ikke skal ha noe særlig betydning hverken ved ansettelse eller i arbeidsorganisasjonen. Likevel avtegner det seg noen klare forskjeller i praksis. Det er først og fremst hensynet til virksomhetens organisasjon og effektivitet som er avgjørende. I det ene ytterpunktet finner vi selskap som har en bevisst strategi for å rekruttere eldre arbeidstakere. Disse arbeidsgiverne mener at eldre arbeidstakere har større lojalitet til arbeidsplassen, er mer tilpasningsdyktige til arbeidstidsordninger og gir virksomheten fleksibilitet i arbeidsorganiseringen i større grad enn yngre arbeidstakere. Disse strategiene ser ut til å følges i tradisjonelle virksomheter med enkel produksjon av varer og/eller tjenester.

I rapporten lanseres begrepene inkluderingsfleksibilitet, det vil si fleksibilitet i arbeidsorganiseringen som gjør det lettere å inkludere eldre og folk med nedsatt arbeidsevne/funksjonsevne, og effektivitets orientert fleksibilitet, det vil si fleksibilitet i arbeidsorganiseringen som styrker effektiviteten. Noen ganger kan effektivitetsfleksibiliteten svekke inkluderingsfleksibiliteten, men det finnes klare eksempler der det å øke inkluderingsfleksibiliteten styrker effektivitetsfleksibiliteten.

”Arbeidsgivernes idealmodell” for inkludering av folk med nedsatt funksjonsevne innebærer at de selv ansetter folk med funksjonshemminger på vanlige vilkår, men at NAV overtar arbeidsgiveransvaret når inkluderingen ikke lykkes. Denne modellen kan gi en vinn-vinn-vinn situasjon for arbeidstakere, arbeidsgivere og staten og fortjener derfor ytterligere utredning og utprøving.

1 Introduksjon

Inkluderende arbeidsliv (IA) ble iverksatt i 2001 som en modernisering av arbeidslinja i den norske velferdsmodellen. "Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv" ble undertegnet av staten og alle arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Inkluderende arbeidsliv skulle redusere sykefraværet med tjue prosent, inkludere flere med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet og sørge for at den reelle pensjoneringsalderen gikk opp. Velferdsstaten og arbeidslivet skulle støtte opp om hverandre. Arbeidslivet skulle bidra til å realisere de velferdspolitiske målene, mens velferdsstaten skulle bidra med økonomiske ytelser og faglig støtte til inkluderingen i arbeidslivet. "Flere i arbeid – færre på trygd" var slagordet for IA, og er nå det overordnede målet også for hele NAV reformen.

Etter ti år med IA er pensjoneringsalderen økt med et halvår, mens de to andre delmålene ikke er innfridd (Ose et al 2009). Evalueringer og analyser av resultatoppnåelsen i IA har i stor grad dreid seg om målene er nådd og hvilken effekt virkemidlene har hatt. Prosjektet Risiko og inkludering har i stedet satt fokus på forutsetninger for å inkludere flere i arbeidslivet og avgrenset dette til arbeidsgivernes vurdering av risiko ved å ansette folk med nedsatt funksjonsevne og eldre i virksomhetene med denne problemstillingen:

*Hvilke risikovurderinger gjør arbeidsgivere når funksjonshemmede og eldre søker jobb?
Hvordan påvirker dette eldre og de med nedsatt funksjonsevne sine muligheter for å få jobb
og bli inkludert i arbeidslivet? Kan analyser av disse risikovurderingene brukes til å justere
tiltak i Inkluderende arbeidsliv?*

Denne problemstillingen er utledet av en enkel antakelse om at det er ingen andre enn arbeidsgiverne som kan inkludere folk i arbeidslivet. Det er de som forvalter arbeidsplasser og fordeler arbeid i befolkningen. Hvem de ansetter og hvem de beholder bestemmer hvem som inkluderes, men det avhenger også av hvem som søker om arbeid og hvordan de gjør dette. Det er dette som belyses i denne rapporten.

2 Perspektiver, avgrensninger og metode

2.1 Arbeidsgivernes rolle i Inkluderende arbeidsliv

NOU 2000:27 (Sandman-utvalgets innstilling) utredet sykefravær og uførepensjonering og foreslo inkluderende arbeidsliv som en reform. Utredningen kartla forekomster av sykefravær og uførepensjonering. Beskrivelser og analyser tok i all hovedsak utgangspunkt i data som viste hvordan sykefravær og uførepensjonering fordeles mellom ulike grupper i befolkningen. I kapittelet om utviklingen på arbeidsmarkedet var det yrkesdeltakelsen og fordelingen av arbeid, sykefravær og de ulike trygdestønadene i befolkningen som ble beskrevet. Utredningen hadde med andre ord et fokus på arbeidstakere og befolkningens deltakelse i arbeidslivet på den ene siden, og dens bruk av velferdsstatlige ytelser på den andre. Arbeidsgivernes forutsetninger for å tilby arbeid ble i liten grad belyst.

I iverksettingen av inkluderende arbeidsliv fra 2001 og framover var det de samme variablene som ble fokusert. Spørsmålet var hvordan man skulle få arbeidstakerne til å redusere sitt sykefravær og hvordan man kunne tilrettelegge for eldre og de med nedsatt funksjonsevne på arbeidsplassene slik at de kunne delta mer. I dette bildet ble det etablert virkemidler som skulle gjøre det enklere for arbeidsgiverne å inkludere, og enklere for arbeidstakere å delta i arbeidslivet. Eksempler er utvidete egenmeldingsperioder ved sykefravær, aktiv sykemelding og tilretteleggingstilskudd for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Alle disse tiltakene ble evaluert både hver for seg og i sammenheng helt fra etableringen av IA. Listen over virkemidler og administrative verktøy er utvidet gjennom hele perioden. Det ble etablert et eget følgeforskningsprosjekt for løpende evaluering av Rikstrygdeverkets arbeid med iverksetting av IA-avtalen (Falkum 2004). Både AFI og ECON var også engasjert i evaluering av resultatene av satsingene (Hilsen og Steinum 2003). Forskningsarbeid viste også at omstillingstakten i arbeidslivet skapte en mobilitet i arbeidsstyrken som ikke gjorde inkludering enklere (Dale-Olsen 2005). Sintefs sluttevaluering i 2009 konkluderte med at det bare var delmål 3 om eldre i arbeidslivet som til en viss grad var nådd (Ose et al 2009).

Arbeidsgivere, arbeidstakere og staten var parter i IA-avtalen, både på et overordnet nivå og i de virksomhetene som sluttet seg til avtalen. Selv om avtalen omfattet nesten to tredeler av arbeidstakerne på midten av 2000-tallet var det bare en liten del av arbeidsgiverne som hadde undertegnet den, først og fremst de store virksomhetene med mange ansatte. For statlige virksomheter var det i praksis obligatorisk å slutte opp om avtalen.

I perioder gikk sykefraværet ganske mye ned, og i slike perioder var det stor optimisme om å nå målsettingene om tjue prosent reduksjon. Sykefraværs mønsteret brøt med tidligere trender. På 1980 og 1990 tallet gikk sykefraværet ned når arbeidsledigheten økte, og opp når arbeidsmarkedet var stramt (Pedersen 1997). Et par år etter at IA avtalen ble satt ut i livet ble den statistiske sammenhengen mellom sykefravær og sysselsetting mindre synlig. I de senere årene har den gjenoppstått. En mulig forklaring på bruddet er at regelendringene og tiltakene som fulgte med IA førte til at normene for fravær i virksomhetene endret seg og at ansattes sykdomsatferd forandret seg i tråd med det. At sammenhengen har gjenoppstått kan eksempelvis være en konsekvens av endringer i arbeidsmarkedet etter finanskrisen i 2008.

Reformen trakk i liten grad inn kunnskap om arbeidsgivernes behov for arbeidskraft eller endringer i dette behovet som en betingelse for å kunne inkludere flere. Hvor stor del av de uføretrygdete som kunne tilbakeføres til arbeidslivet ble drøftet på nasjonale samlinger, i liten grad ut fra behovet for

arbeidskraft eller hvilke arbeidsoppgaver som kunne fylles av eldre og folk med nedsatt funksjonsevne, men ut fra hvor mange av de uføre man antok kunne tenke seg å komme tilbake. En antakelse var at en tredel av dem kunne tenke seg å komme i jobb. Som følgeforskere reiste vi spørsmål om hvor de i så fall skulle jobbe. Hvor var arbeidsplassene og hvem skulle tilby dem? Falkum (2004) drøftet hvordan arbeidsgivernes forutsetninger for inkludering var betinget av økonomiske, teknologiske og organisatoriske forutsetninger, men denne debatten tok aldri av, verken i konferanser, samlinger med avtalepartene eller i trygdeforskningsmiljøet. Alt handlet om den enkelte arbeidstakeren, hvilke systemer som trengtes for å inkludere han eller henne og det var velferdsforskningens fordelingsperspektiv som dominerte feltet. Tema i den offentlige debatten var hvordan arbeidsgiverne kunne bidra til "flere i arbeid, færre på trygd", og i liten grad hvordan inkluderingen ville virke inn på verdiskapingen. Fordelingspolitiske effekter og reduksjon i offentlige kostnader har gått foran virkningene på verdiskapingen.

Følgeforskningen og andre evalueringer viste at bedrifter og offentlige virksomheter hadde systemer og tiltak for å beholde sine arbeidstakere hvis de fikk nedsatt funksjonsevne, men svært få av dem hadde utviklet tiltak for og ansatte nye folk med nedsatt funksjonsevne (Falkum, Bogen og Moland 2003, Falkum 2004). Inkluderingen av de med nedsatt funksjonsevne var (og er) med andre ord i stor grad begrenset til de som arbeidsgiverne allerede hadde/har ansvar for. Dette er også et av funnene i sluttevalueringen av IA (Ose en al 2009). Hvilke forutsetninger som måtte være tilstede for at arbeidsgiverne skulle ansette nye med nedsatt funksjonsevne ble diskutert som et spørsmål om hvilke tilskudd og bidrag de trengte fra NAV. Bedriftenes og virksomhetenes egne økonomiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale forutsetninger for å inkludere funksjonshemmede og eldre er i mindre grad belyst. Det foreligger noen analyser av innvandreres problemer med å komme inn i arbeidslivet, men også disse studiene fokuserer trekk ved arbeidssøkerne og samhandlingen med arbeidsgiverne som kan forklare utestenging og innlåsing (Rogstad 2001) eller behandling i NAV (Djuve & Tronstad 2011). Diskusjonen om arbeidsgivernes oppfatninger og atferd i inkluderingen har fått en normativ vinkling i samfunnsdebatten.

Først i nyere tid har det kommet arbeid som drøfter arbeidsgivernes rolle i inkluderingen mer eksplisitt. Midtsundstad (2008) viser hvordan arbeidsgivernes sosiale ansvar (CSR) er knyttet til deltakelse i arbeidslivet og forbygging mot sykefravær i skandinaviske land, mens sosialt ansvar knyttes mer til miljøforurensning og ikke minst bærekraft, i det minste i den angloamerikanske sfæren. Det ser ut til å gå et hovedskille mellom sosialt ansvar forstått som ansvar for deltakelse i arbeidslivet, hva vi kan kalle arbeidsmarkedsansvar på den ene siden, og ansvar for den økonomiske og kulturelle utviklingen, det vi kan kalle "bærekraftsansvar" på den andre. Disse to ansvarsforholdene trenger på ingen måte å utelukke hverandre. Tvert i mot er det grunn til å anta at de henger sammen, at bedrifter som setter inn krefter på å redusere forurensningen også vil ha tiltak for å bedre arbeidsmiljø og deltakelse i arbeidslivet.

Andreassen & Bergene (2011) viser og drøfter hvordan arbeidsgiverne kan deles inn i ulike kategorier ut fra måten de tolker og praktiserer det sosiale arbeidsmarkedsansvaret (inkluderingsansvaret). Arbeidsmiljøloven forplikter arbeidsgiverne til å tilrettelegge for arbeidstakere med helseproblemer og funksjonsnedsettelse. Regelverket gir arbeidstakere og arbeidsgivere plikter i håndteringen av sykefravær. Andreassen og Bergene (ibid) kaller dette forpliktelsesbasert sosialt ansvar. Arbeidsgivere som strekker seg utover over sine forpliktelser i avtaler og regler, gjerne til ytre samfunnsforhold, har en moralsk forståelse av sosialt ansvar i følge Alm Andreassen og Bergene. Strategisk forståelse av sosialt ansvar er den siste kategorien deres. Den kjennetegner arbeidsgivere som inkluderer og tilrettelegger for å beholde medarbeidere som det er vanskelig å erstatte, altså

inkludering ut fra nytte for virksomheten. Slike strategiske nyttebetraktninger kan også tjene både arbeidstakernes og velferdsstatens interesser samtidig. Falkum & Colman (2011) beskriver en slik vinn-vinn-vinn situasjon i forbindelse med permittering i et norsk smelteverk etter finanskrisen i 2008. I et lokalt trepartssamarbeid mellom bedriften, fagforeningene og det lokale NAV-kontoret ble det utviklet nye permitteringsordninger som bidro til at bedriften beholdt kompetansen, de ansatte beholdt jobben og NAV fikk redusert saksbehandlingen.

I sin studie ender Andreassen og Bergene (ibid) opp med to nye kategorier i tillegg til de tre som bygget på et teoretisk resonnement. De "selvtilstrekkelige" arbeidsgiverne vil ta det sosiale ansvaret på egen kappe, har få forventninger til og trenger ikke NAV og IA, har fokus på kompetanse og ser ut til å ha en utvidet "strategisk" forståelse av sosialt ansvar. De "avvisende" arbeidsgiverne er et fåtall i undersøkelsen. De ser på arbeidstakerne som potensielle misbrukere av rettigheter og velferdsgoder og de forventer at NAV skal gripe inn overfor uansvarlige arbeidstakere og leger som skriver ut sykemeldinger.

Andreassen og Bergene (2011) har bidratt med en nyttig typologisering av arbeidsgivernes forståelse av sosialt ansvar, og det er spesielt interessant å se hvordan dette også preger arbeidsgivernes forventninger til NAV. Studien deres knytter inkluderingsproblematikken til debatten om hvor langt samfunnskontrakten mellom velferdsstaten og verdiskapingen skal gå, på normative fortolkninger av hvor teigdelingen mellom arbeidsgiverne og velferdsstaten skal gå, og den peker dermed langt utover den tradisjonelle velferdsforskningens fokus på snevre fordelingsmekanismer og fordelingsvirkninger. I prosjektet Inkludering og risiko har jeg forsøkt å bevege meg bort fra de normative fortolkningene av hva inkludering skal være, og i stedet forsøkt å fange opp faktiske forhold i bedrifter og offentlige virksomheter som enten hemmer eller fremmer inkludering ved å spørre arbeidsgiverne om hva de oppfatter som risikabelt ved å ansette og beholde eldre arbeidstakere og folk med nedsatt funksjonsevne. Hvilke trekk ved arbeidsgiverne er det som er avgjørende? Dette har jeg lagt inn under et risikoperspektiv.

2.2 Risikoperspektivet i inkluderingsproblematikken

Utgangspunktet er en hypotese om at alle ansettelser bygger på en vurdering av risiko knyttet til det å velge enkelte jobbsøkere framfor andre. Dernest en hypotese om at risikoen ved å ansette målgruppene i Inkluderende arbeidsliv vurderes som større enn for andre grupper av arbeidssøkere. I så fall slår arbeidsgivernes risikovurderinger direkte ut på inkluderingen i arbeidslivet. Ut fra hypotesen blir det viktig å forklare hvordan arbeidsgiverne vurderer risiko ved ansettelser, hva som ligger bak vurderingene og om og hvordan de kan forklare graden av inkludering. Hva er det de oppfatter som risikabelt ved inkludering av eldre og de med nedsatt funksjonsevne for sin virksomhet, og hvordan varierer slike oppfatninger blant arbeidsgiverne?

Ansettelser forutsettes å være rasjonelle: de bygger på informasjon og kunnskap om konsekvensene av å ansette hver av arbeidssøkerne og at den beste velges. Siden informasjon aldri er fullkommen, og siden vi også tolker informasjonen ut fra normative oppfatninger og kulturelle verdier, vil valget av "den beste" falle på den som antas i størst grad å innfri beslutningstakerens intensjoner og målsettinger. Dermed har en risikovurdering fire sentrale elementer: 1) arbeidsgivernes antakelse om mulige negative virkningene av å velge den enkelte jobbsøkeren, 2) arbeidsgivernes antakelse om mulige positive virkninger, 3) hvor stor er sannsynligheten for at de negative virkningene skal overskygge de positive i hvert av tilfellene og 4) arbeidsgivernes vurdering av mulighetene for å få tak i en bedre søker. Hypotetisk faller valget på den som antas å ha flest positive konsekvenser og færrest negative konsekvenser for jobbutførelsen og arbeidsmiljøet.

Ansettelse vil gjøres med en viss grad av usikkerhet. Når kunnskap og informasjon ikke kan gi svar på alle spørsmål vil beslutningstakeren benytte skjønn. Skjønn kan bygge på erfaringer, intuisjon, følelser, holdninger, normer, verdioppfatninger osv. Arbeidsgiveren kan med andre ord påvirkes av forhold som gjør at risikovurderingene blir overdrevet i den ene eller andre retningen. Både gevinstene og kostnadene ved de alternative valgmulighetene kan forvrenges, overdrives eller underdrives. I hovedsak kan vi tenke oss at risikovurderingene oppstår som en slags balansering mellom informasjon, kunnskap, erfaring og faktiske forhold på den ene siden, og normer, holdninger, forventninger, verdioppfatninger og situasjonsoppfatninger på den andre. Ny kunnskap, mer informasjon eller endring av faktiske forhold kan forandre denne balanseringen, samtidig som den reduserer usikkerhet. På samme måten kan endringer i situasjonsoppfatninger (eksempelvis forståelse av bemanningsbehov), verdioppfatninger, holdninger og eksempelvis et nytt normativt press i retning av å akseptere eller diskriminere en samfunnsgruppe endre balansen og redusere usikkerheten i risikovurderingene.

Risikovurderingene får en rasjonell og en normativ begrunnelse hos arbeidsgiverne. Begrunnelsene kan knyttes både til individtrekk og systemtrekk. Individtrekkene handler om trekk ved arbeidssøker/arbeidstaker som alder, kjønn, utdanning, etnisk tilhørighet, yrkeserfaring, arbeidskapasitet osv. I tillegg vil samhandlingen mellom arbeidsgiver og arbeidssøker/-taker påvirke vurderinger og valg som treffes. Hvordan kommunikasjonen forløper kan være avgjørende for vurderingene. I tillegg kan arbeidsgivernes avgjørelser være påvirket av oppfatninger hos de ansatte og deres tillitsvalgte i virksomheten. Det betyr at arbeidsgivernes forventninger om hvordan eldre eller de med nedsatt funksjonsevne vil passe inn i arbeidsmiljøet kan påvirke risikovurderinger og dermed ansettelsen. Dette kan også forstås som et systemtrekk ved virksomheten.

Systemtrekk er eksempelvis behov for arbeidskapasitet og kompetanse i virksomheten, tilgang til arbeidskraft i arbeidsmarkedet, lønnskrav og – betingelser, pensjonsordninger og ikke minst tiltak som er ment å støtte inkludering. Om virksomheten har IA-avtale eller ikke vil være et systemtrekk.

Arbeidssøkerens forutsetninger for jobben holdes opp mot virksomhetens jobbkrav. Dette legges til grunn for en vurdering av om personen "passer inn". I ansettelse vil kategoriene slå ut på forskjellige måter i arbeidsgivernes risikovurderinger. Hvordan forholdet mellom individ og system, og mellom det rasjonelle og det normative balanseres vil variere fra sak til sak. Ved hjelp av dette perspektivet avgrenses prosjektet til ansettelsesprosesser og ansettelsesvilkår for eldre arbeidstakere (55+) og folk med redusert funksjonsevne.

2.3 Metode, data og gjennomføring

Arbeidsgivernes risikovurderinger i forbindelse med ansettelse er lite belyst i tidligere forskning. Derfor var informasjonsgrunnlaget for dårlig til å utarbeide et spørreskjema og gjennomføre en kvantitativ survey. Kvalitative intervjuer åpner for mer eksplorerende spørsmål med sikte på å kunne begrepsfeste og lage et rammeverk for analyser. Hovedbegrunnelsen for å velge kvalitative intervjuer som metode var å kunne beskrive resonnementer og argumenter som ligger bak arbeidsgivernes innhenting av informasjon, valg mellom alternativer og beslutningsatferd i forbindelse med ansettelse og personalpolitiske tiltak. Dette prosjektet har utviklet grunnlaget for å teste ut hypoteser med kvantitative metoder senere.

Problemstillingene belyses med data fra en kvalitativ intervjuundersøkelse med arbeidsgivere. I den grad det har vært mulig har også tillitsvalgte og verneombud blitt intervjuet. I en del av virk-

somhetene er det daglig ledelse som er intervjuet og i noen av virksomhetene var det HR ansvarlige eller personalsjef som ble intervjuet, av og til alle kategoriene.

Det ble planlagt å gjennomføre intervjuer i virksomheter med og uten IA medlemskap, både i privat og offentlig sektor, fortrinnsvis virksomheter med 50 ansatte eller færre. Siktemålet var å dekke et bredt spekter av bransjer og virksomheter. Ved å ta med mange ulike typer virksomheter var det tanken å få fram ulike betingelser for deltakelse i arbeidslivet. Antakelsen var et noen virksomheter hadde arbeidsoppgaver som ville gjøre det enklere å inkludere eldre og/eller de med nedsatt funksjonsevne enn andre.

Proff Forvalt er et eget selskap og en virksomhetsdatabase under Brønnøysundregisteret. Gjennom en brukerlisens i Fafo ble først 25 virksomheter med 50 ansatte eller mindre trukket ut som aktuelle. Private var i flertall. Proff Forvalt var effektivt ved at det oppga adresse, telefonnummer, ansvarlig leder og i en del tilfeller e-post til daglig leder/kontaktperson. En skriftlig invitasjon til å delta i intervjuundersøkelsen (se vedlegg) ble sendt på e-post til daglig leder i de 25 første virksomhetene. De ble også oppfordret til å ta med tillitsvalgt eller verneombud i intervjuet, eller å formidle kontakt med tillitsvalgt og/eller verneombud for egen avtale om intervju med dem. En del av virksomhetene responderte ikke, og navn og e-postadresser ble sjekket ved å ringe til virksomhetenes telefonbord. Noen hadde skiftet daglig leder og i noen firma henviste daglig leder til HR-ansvarlige eller personalsjef. I første omgang fikk jeg avtale om intervju med 11 av dem, og disse intervjuene ble gjennomført fortløpende. Etter mange purringer var det en del av virksomhetene jeg ga opp. Samtidig ble de oppsatte avtalene gjennomført. I disse intervjuene ble det ganske klart at jeg ikke fikk den variasjonen i svarene jeg forventet. Derfor valgte jeg å trekke inn noen større virksomheter i utvalget for å teste om det var forskjeller etter virksomhetenes størrelse.

Utvalget ble utvidet med 23 nye virksomheter med en noe større spredning etter størrelsen. Disse virksomhetene og de som ennå ikke hadde svart ble kontaktet på samme måten, og en del nye virksomheter ble intervjuet. I alt var det 19 av virksomhetene som ikke ville delta. Ytterligere åtte lot ikke høre fra seg i det hele tatt.

I løpet av denne prosessen skiftet jeg arbeidsgiver og tok prosjektet med meg til Arbeidsforskningsinstituttet der det ble avsluttet. Det er mulig at noen få av de åtte som jeg ikke fikk kontakt med etter utsending falt ut på grunn av adresseforandringer, men jeg holder dette for lite sannsynlig ettersom nye invitasjoner ble sendt ut med AFI-logo til de samme kontaktpersonene. Studien er kvalitativ og eksplorerende, og dermed har bestrebelsene på å forklare bortfall liten hensikt. Det er ikke snakk om å generalisere funn, men utvide og utdype forståelser av noen lite beskrevne forutsetninger for inkludering.

Intervjuene har tatt sikte på å få fram oppfatninger om og erfaringer med inkludering av de med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere på arbeidsplassene. Spørsmålene har startet med rekruttering til nye jobber, fordeling av oppgaver, arbeidsorganisering, fysisk og sosialt arbeidsmiljø, økonomiske premisser, tilrettelegging, samarbeid med NAV og bruk av offentlige tjenester og ytelser. Arbeidsgiverne er spurt om oppfatninger av ulike grupper, og vurdering av ulike typer problemer og risiko forbundet med dem på arbeidsplassene. Dernest hva som er de største utfordringene for å få til inkludering, om det er noe poeng å inkludere og ulike tiltak de mener kan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv for eldre og de med nedsatt funksjonsevne.

Alle intervjuene er skrevet ut og samlet i en egen fil. Materialet er behandlet med metoder for kvalitative analyser av casestudier. Jeg har i særlig grad forsøkt å få fram bilder av virkeligheten på

arbeidsplassene som enten sammenfaller eller bryter med etablerte forståelser av hva inkludering av de med nedsatt funksjonsevne og eldre dreier seg om i norsk arbeidsliv. Noen av funnene utfordrer ikke bare forventninger til og fortolkninger av inkluderende arbeidsliv, men også begrepsapparatet som den etablerte forståelsen bygger på. Dette kommer nødvendigvis til uttrykk i drøftingene og forslagene til tiltak.

Poenget med undersøkelsen har vært å avdekke arbeidsgivernes risikobetraktninger i spørsmål om inkludering av eldre og arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Det har vært viktig å identifisere og beskrive likheter og forskjeller i risikovurderingene mellom offentlige og private virksomheter og ut fra hva slags arbeid de utfører, hva slags arbeidskraft de mener de har behov for, om de har IA avtale, hvilke erfaringer de har med NAV og ut fra størrelse. Det er ikke noe poeng å sammenlikne virksomhetene en for en, og både virksomheter og personer er anonymisert. Siktemålet er som sagt å få fram et så dekkende bilde av sammenhengen mellom risikovurderinger og inkludering som mulig. De virksomhetene jeg har intervjuet er stilt opp i tabellen nedenfor. Enkelte av virksomhetene er deler av større konsern.

Tabell 1 oversikt over respondenter i intervjuundersøkelsen

Nr	Type virksomhet	Antall ansatte	IA avtale	Antall informanter
1	Bankvirksomhet	50	nei	3
2	Grustak	27	nei	1
3	Foredling landbruksprodukter	16	nei	1
4	Kollektiv transport	130	ja	2
5	Underholdning	stor	nei	2
6	Nettbasert informasjonsvirksomhet	26	nei	1
7	Næringsmiddelprodusent	38	ja	1
8	Plateverksted (stål)	48	ja	1
9	Elektronikk, sensortechnologi	27	nei	2
10	Kjede av serveringssteder (20 – 40 ansatte per sted)	-	ja	1
11	Varehandel	1800	ja	2
12	Kollektiv transport	350	ja	1
13	Bygg og anlegg	300	ja	1
14	Nyhetsformidling	450	ja	1
15	Byggevarerhandel	-	nei	1
16	Betalingsformidling	36	nei	2
17	Nyhetsformidling	40	nei	2
18	Forlagsvirksomhet	250	nei	1
19	Import/engros	425	ja	2
20	Varehandel	400	ja	4

Det er stor spennvidde i hva de produserer av varer og tjenester. Fem av virksomhetene er offentlige eide bedrifter. Halvparten av virksomhetene er med i IA, mens den andre halvparten ikke har IA avtale. De fleste har likevel kontakt med og erfaringer med NAV i forbindelse med inkluderingsspørsmål. Det er svært liten forskjell i beskrivelsene til henholdsvis arbeidsgiver og tillitsvalgte/verneombud i de samme virksomhetene, og dette blir følgelig ikke en egen variabel i analysene. Størrelsen har derimot en del å si for analysene. Det samme gjelder IA avtale.

Den første delen av rapporten handler om inkludering av eldre og personer med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med rekruttering. Under denne delen drøftes særlig variasjon i forståelsene av begrepene arbeid, funksjonshemming og eldre arbeidstakere. Risikovurderinger i forbindelse med rekruttering drøftes i denne delen.

Den andre delen handler om inkludering av eldre arbeidstakere og arbeidstakere som får nedsatt funksjonsevne etter at de er ansatt. Her drøftes variasjonen i oppfatninger om inkludering av ulike grupper av arbeidstakere, samarbeidet med NAV og betydningen av IA-avtalene. Risikofaktorer for arbeidsgiverne drøftes.

I den siste delen drøftes problemstillingen om sammenheng mellom arbeidsgivernes risikovurderinger og inkluderingen av eldre og personer med nedsatt funksjonsevne arbeidstakere. Spørsmål om ansvaret for inkludering spesielt og arbeidsgivernes sosiale ansvar mer generelt drøftes som en betingelse for inkluderende arbeidsliv. Hvordan skal inkluderingsansvaret deles mellom arbeidsgiverne, arbeidstakerne og staten? Er det risiko forbundet med inkluderende arbeidsliv og hvem skal i så fall bære den? Tilslutt presenteres og drøftes arbeidsgivernes innspill til hva som kan bidra til et mer inkluderende arbeidsliv for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

3 Nedsatt funksjonsevne og fordelingen av arbeid

Inkludering i arbeidslivet forutsetter ansettelse hos en arbeidsgiver. Arbeidskontrakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er et grunnleggende dokument som regulerer den enkeltes deltakelse i arbeidslivet. Kontrakten avgjør om du er deltaker i arbeidslivet eller ikke, hva arbeidet omfatter og hvordan det skal utføres. De som har en slik kontrakt er arbeidstakere, mens de som ikke har en slik kontrakt er uten arbeid og står utenfor arbeidslivet. Arbeidskontrakter inngås i rekrutteringsprosesser. Rekrutteringen til arbeidslivet bestemmer hvem som får delta og hvem som ikke får delta, hvem som inkluderes og hvem som ekskluderes. Rekrutteringen er hovedmekanismen for å fordele arbeidskontraktene mellom borgerne i samfunnet. Denne fordelingsprosessen balanserer i prinsippet arbeidsgivernes etterspørsel mot arbeidstakernes tilbud om arbeidskraft. Dette bildet kan imidlertid speilvendes ved å hevde at det er arbeidstakerne som etterspør arbeid, og arbeidsgiverne som tilbyr arbeidsplasser. Perspektivene er imidlertid grove forenklinger. Fordelingen av arbeid, og balanseringen av tilbud mot etterspørsel i arbeidsmarkedet, foregår gjennom svært sammensatte og kompliserte prosesser.

I jordbruksamfunnet og bytteøkonomien var fordelingen av arbeid i stor grad et spørsmål om å skaffe den muskelkraften som trengtes for å løse manuelle oppgaver. Mer avansert arbeid ble utført av håndverkere med spesiell opplæring, som i stor grad drev sin egen forretning og var organisert i laug. Administrasjon og ledelse ble fordelt etter sosial rang og arv i privat sektor, og til dels etter utdanning i embetsmannsstaten. Alt dette ble forandret gjennom industrialiseringen, spesialiseringen og utviklingen av kunnskapssamfunnet. I dag fordeles arbeidet i all hovedsak etter kompetanse. Arbeidsgiverne har identifisert behov for spesialkunnskap og spesielle ferdigheter, og arbeidssøkere må kunne dokumentere egen kompetanse. I tillegg til kognitive og intellektuelle egenskaper stiller arbeidsgiverne og arbeidsplassene krav til fysiske, sosiale og kulturelle egenskaper hos arbeidssøkerne. Arbeidsgiverne ansetter den de tror tilfredsstiller kravene deres bedre enn de andre søkerne. Spørsmålet er hva de legger størst vekt på, hvilket informasjonsgrunnlag de har og hva de oppfatter som risiko ved ansettelser. Ansettelseskriteriene er det arbeidsgiveren selv som bestemmer.

Alder og funksjonshemming er egenskaper ved arbeidssøkerne som kommer i tillegg til de øvrige ansettelseskriteriene. Spørsmålet er hvordan alder og funksjonshemming påvirker de vanlige ansettelseskriteriene.

3.1 Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne

Den reviderte avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv fra 2005 og et eget tillegg i 2007 snudde om på delmål 2 om inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Virksomhetene (arbeidsgiverne) har først og fremst ansvar for å ta vare på egne arbeidstakere som får nedsatt funksjonsevne, og i mindre grad ansvar for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne som ikke har noen tilknytning til virksomheten fra før. Målsettingen er operasjonalisert til å redusere sykepengeperiodene, få flere langtidssykemeldte på yrkesrettet attføring og få flere fra trygd til arbeid. Målsettingen er med andre ord fortolket som å redusere langtids sykefravær, og det knyttes eksplisitt til delmål 1 i IA om å redusere sykefravær. Sluttevalueringen viste at målet om å få ned langtidsfraværet ble nådd i 2009, mens målene om økning i yrkesrettet attføring og overgang fra trygd til arbeid ikke ble nådd (Ose et al 2009). Videre finner evalueringen at målsettingene for deltakelse i arbeidslivet for personer med

nedsatt funksjonsevne har vært nedprioritert i forhold til reduksjon i sykefraværet gjennom hele IA-perioden. 70 prosent av virksomhetene som deltok i evalueringen hadde jobbet med å legge forholdene til rette for egne ansatte som fikk redusert funksjonsevne, men slik dette ble målt vil det å jobbe med delmål 1 også gi høy score på måleindikatorene for delmål 2. Dermed er det grunn til å stille spørsmål ved dette funnet, dreier det seg om å redusere langtids sykefravær eller om å legge forholdene til rette for ansatte med redusert funksjonsevne. Evalueringen (op.cit.) konkluderer med at:

”Partene har blitt enige om at det er virksomhetenes hovedansvar er å ivareta personer i virksomhetene som har eller får redusert funksjonsevne, mens det er myndighetenes hovedansvar å ivareta personer utenfor virksomheten. Partene skal få bistand fra hverandre.” (ibid s13).

Dette kan diskuteres med utgangspunkt i hvilke erfaringer de intervjuede arbeidsgiverne har med rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. Søknad om arbeid er den første forutsetningen for å kunne ansette noen. Ingen av arbeidsgiverne i denne undersøkelsen har fått arbeidssøknader der søkeren oppgir å ha funksjonshemminger. Det kan selvsagt være at søkere ikke gir opplysninger om det av frykt for å bli ekskludert fra prosessen. Selv om ingen oppgir funksjonshemming i jobbsøknaden burde noen med funksjonsnedsettelse dukke opp i ansettelsesintervjuer, men det er det heller ingen av informantene som har opplevd.

”Jeg har jobbet med rekruttering her og i andre virksomheter i mer enn 12 år, men jeg har ennå til gode å se en søknad fra en som er funksjonshemmet. Det kan jeg rett og slett ikke huske å ha sett.” (HR-sjef i forlagsbransjen)

”Vi har aldri fått noen funksjonshemmede søkere, selv om arbeidet her godt kunne bli gjort av for eksempel folk i rullestol. De ville jo ikke hatt noe problem her som alt er tilrettelagt, men det har aldri blitt aktuelt. Nå har vi ikke gjort noe for det heller da, men...” (bankvirksomhet)

”Vi har aldri hatt søkere som bruker rullestol – det ville kreve mye tilrettelegging. Blinde hadde også vært et problem. En som har bikket 50 og sliter med å få seg jobb kan også være et problem. Dette er veldig bransjeavhengig.” (HR sjef, servering)

”Bygget her er tilrettelagt for funksjonshemmede, men vi har aldri fått noen søkere som er det.” (Daglig leder, elektronikkbransjen)

Dette er typiske utsagn. Samtlige av virksomhetene ble spurt eksplisitt om de hadde fått søknader fra personer med nedsatt funksjonsevne, men ingen av dem hadde det. Det er noen av virksomhetene som likevel har rekruttert personer med nedsatt funksjonsevne arbeidstakere, men det har gått gjennom NAV, og først og fremst mer midlertidige ansettelser der målet er arbeidsutprøving i en avgrenset periode der NAV betaler lønn. Det er bare noen få av utprøvingene som har endt med fast ansettelse.

Den ene kjeden av serveringsvirksomheter har ansatt flere personer med downs syndrom. Dette har vært en bevisst policy for å integrere denne gruppen i arbeidslivet, ikke for å ivareta et sosialt ansvar og skape seg et positivt omdømme, men fordi de mente det beriket arbeidsmiljøet og fordi de hadde

gode erfaringer med innsatsen deres. Virksomheten initierte denne rekrutteringen selv med aktive henvendelser til personer med downs.

"Vi har en håndfull ansatte som har downs syndrom. Vi har vært aktive for å få dem med for to år siden. Mange av de med downs er veldig stolte over å jobbe hos oss, og en del av dem har fast ansettelse med samme lønn som alle andre. Vi følger tariffen til Fellesforbundet. Jeg tror ikke det finnes sperrer for hva de med downs kan gjøre. Vi har aldri hatt søkere som bruker rullestol, det ville krevd mye tilrettelegging. Blinde hadde også vært et problem." (HR-sjef, serveringskjede)

Denne virksomheten er spesiell sammenliknet med de andre i undersøkelsen. Oppfatningene om personer med nedsatt funksjonsevne og funksjonshemming varierer. Sitatet over er et ytterpunkt. Når arbeidsgiverne sier at de ikke har fått søknader fra folk med nedsatt funksjonsevne er det blinde, døve og rullestolsbrukere de åpenbart har i tankene, men etter hvert ga de uttrykk for at funksjonshemmingen først og fremst måtte defineres og beskrives i forhold til arbeidsoppgavene som skulle løses, og det trengte ikke ha noe med synlige funksjonsnedsettelse å gjøre i det hele tatt.

"Vi har et par typer her som jobber med typiske vaktmesteroppgaver. En av dem greier å kløne det til nesten uansett hva det er han holder på med. Jeg vet ikke hva det kommer av, manglende konsentrasjonsevne eller hva, men gærent går det ofte". (personalsjef)

"Vi har en ansatt som har mistet en arm og har protese, men jeg har aldri tenkt på han som funksjonshemmet. Det er ingenting å utsette på arbeidet hans". (Daglig leder)

Arbeidsgiverne var først og fremst opptatt av å få løst oppgavene i virksomheten og det spilte ikke noen rolle om arbeidstakerne hadde funksjonsnedsettelse så lenge det ikke gikk utover arbeidet. Når de snakker om nedsatt funksjonsevne er det for det meste synlige nedsettelse de referer til, det vil si "rullestolsbrukere", "blinde og svaksynte", "døve og tunghørte". Selv om en del av arbeidsgiverne sier at de er åpne for å ansette folk med nedsatt funksjonsevne er grensene for hva "... som ikke går utover arbeidet ganske trange" .:

"Små funksjonshemminger kan det gå og inkludere her, men det handler om produksjonen, sikkerheten og produktiviteten. Søker det nye folk på jobber her så tar vi det beste. Noen faller utafør i produksjonsjobber. På økonomi, logistikk, sortering – der er det annerledes. I produksjonen er det vanskelig, selv truckførere deltar i jobbrotasjon, og med jobbrotasjon øker kravene til hva du må få til." (Personal og sikkerhetsansvarlig, metallvare)

Ettersom ingen av dem hadde fått søknader fra folk med nedsatt funksjonsevne blir dette imidlertid hypoteser. En faktisk ansettelsessituasjon der de med nedsatt funksjonsevne ble sammenliknet med andre ville nødvendigvis tatt hensyn til hvilke oppgaver som skulle utføres, og sitatet viser først og fremst at hva som oppfattes som funksjonsnedsettelse er bestemt av hva som må mestres for å løse oppgavene i arbeidet. Spørsmålet er hvordan den enkeltes individuelle forutsetninger matcher arbeidets krav til utførelse, og det er ikke sikkert at det vil avdekkes i en ansettelsesprosess:

"Det å ansette noen i det hele tatt er en risikosport, enten de har funksjonsnedsettelse eller ikke. Vi ansatte en i fjor som viste seg å ha tilpasningsvansker som gjør at han rett og slett ikke leverer. Til nå

har han kostet oss 1 million i året – vi hadde lagt til 20 prosent på bunnlinja om vi ikke hadde hatt han her. Det er en risiko å ansette feil person, og i dette tilfellet fikk vi ikke avdekket problemene i prosessen. Vi har sagt han opp og vi havner i arbeidsretten. Det er en prosess vi bare må ta.” (daglig leder, elektronisk formidling)

Funksjonsnedsettelse er ikke èn ting, og de er ofte ikke synlige, men viser seg først i praksis. Dette understreker behovet for en begrepsavklaring. Funksjonsnedsettelse må defineres i forhold til arbeidet. Dette kan også slå motsatt vei:

”Jeg har en avdelingsleder her som har vært her i 10 år. Da han søkte var han et problembarn på skolen, og da jeg plukket han ut til jobben ble han nok overrasket, ...men dette er ikke en skole. Jeg mente han ville fungere i vår setting...og da han begynte her overgikk han alle. Det er viktig at folk får en sjanse.”

Dette eksempelet understreker hvor viktig det er å få til en begrepsavklaring som hindrer at inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne styres av stereotype forståelser og oppfatninger.

Det finnes mange kjente eksempler på at funksjonshemmede klarer å skaffe seg gode jobber. Spørsmålet er om de er unntakene, eller om det er utvalget av arbeidsplasser i min undersøkelse som ikke er attraktive for denne gruppen arbeidssøkere. Det kan være spesielle trekk ved disse arbeidsplassene som forklarer mangelen på søknader. Trekk ved arbeidsgiverne som hindrer rekruttering av eldre og de med funksjonsnedsettelse drøftes i eget avsnitt nedenfor.

Evalueringen av IA påpekte at ”...det er myndighetenes ansvar å ivareta personer utenfor virksomheten.” En forklaring på fraværet av jobbsøknader kan være at dette ”myndighetsansvaret” er så innarbeidet både hos ”myndighetene” og blant personer med nedsatt funksjonsevne at det forventes at NAV skaffer dem en jobb. I så fall kan det være grunn til å stille spørsmål om hvilket ansvar funksjonshemmede selv bør ha for å søke seg inn i arbeidslivet, og hvordan det kan påvirke både jobbmulighetene og arbeidsvilkårene for dem. Brukermedvirkning er et prinsipp som også gjelder inkluderende arbeidsliv. En av arbeidsgiverne i undersøkelsen slo fast at

”Du får jo mer lyst til å ansette en som kommer av interesse og for egen maskin enn en som er sendt hit av andre”.

3.2 Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne via NAV

Den første forutsetningen for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne er kontakt mellom arbeidsgiver og arbeidssøker. Når personer med nedsatt funksjonsevne ikke søker selv ser det ut til at NAV er det viktigste bindeleddet mellom arbeidsgivere og personer med nedsatt funksjonsevne. Det er ganske mange med nedsatt funksjonsevne som får arbeidsutprøving via NAV, og det er også ganske mange arbeidstakere som får tilrettelagt arbeidsplassen med støtte fra NAV. Følgelig finnes det ganske mange funksjonshemmede også i arbeidslivet, men de ser ikke ut til å søke om arbeid selv. Spørsmålet er om NAV oppfattes som en nødvendig forutsetning for å få funksjonshemmede i arbeid. Hvordan fungerer NAV som rekrutteringsmekanisme sett med arbeidsgivernes øyne?

”Vi har en her som har læreproblemer. Han klarer ikke å konsentrere seg, og droppa ut av skolen. NAV kontaktet oss og vi tok han inn med lønn fra NAV. Vi hadde ikke trengt det, men vi gir han 7000 i lønn i tillegg sånn at han også skal få lønnslipp sammen med de andre og føle at han er integrert i bedriften. Nå skal han ta et delbrev til svenneprøven.” (daglig leder, næringsmiddel, IA-avtale)

”Vi har tatt inn en del på arbeidstrening, men også hos oss blir arbeidet mer og mer spesialisert. De gamle jobbene som krevde lite kompetanse er borte. NAV kommer med folk som ikke har tilpasset seg arbeidslivet. De kommer på arbeidstrening” (HR sjef, varehandel)

”Vi har aldri tatt inn folk fra NAV. Hvis vi tar inn folk på arbeidstrening blir vi raskt forpliktet til å ansette dem. Det er ikke noe greit å utnytte NAV heller. Dette handler mye om dårlig samvittighet når vi etter trening ikke kan ansette dem likevel.” (daglig leder elektronikkbransjen, ikke IA-avtale)

Undersøkelsen viser for det første at funksjonshemmede arbeidssøkere i liten grad søker arbeid selv. De fleste kommer i arbeid via NAV og det ser ut til at de starter med arbeidsutprøving/arbeidstrening. I noen tilfeller leder arbeidsutprøving til fast ansettelse i virksomheten, men det avhenger av både arbeidsoppgaver, arbeidsorganisering og av arbeidsgivernes risikovurderinger.

”NAV kommer med folk som ikke har tilpasset seg arbeidslivet. De kommer på arbeidstrening. Vi har ansatt noen av dem, men arbeidet er krevende og det fysiske er en hindring for noen. De må kunne delta i flest mulig av gjøremålene i jobbrotasjonen. Noen ganger kan det hende du ikke kan delta 100 prosent i alt, men det ordner seg. Men vi kan ikke ha noen som for eksempel bare kan sitte i kassa. Da ødelegges jobbrotasjonsopplegget, og det vil gå utover arbeidsmiljøet og de andre får større belastninger. Som du ser blir jobbrotasjonen en forebygging mot skadelige belastninger og sykefravær, og det kan komme i konflikt med inkludering av enkelte typer nedsatt funksjonsevne.” (HR sjef og verneombud, varehandelkjede, IA-avtale)

Denne beskrivelsen viser for det første at forskjellige IA-tiltak kan motvirke hverandre. I dette tilfellet har bedriften etablert jobbrotasjon blant annet som et tiltak for å få ned sykefravær. Inkludering av arbeidstakere som ikke kan delta i jobbrotasjonen kan redusere denne effekten. Helt siden IA avtalen ble lansert i 2001 har arbeidsmedisiner Ebba Wergeland hevdet at inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne vil trekke sykefraværet opp. Hennes begrunnelse var at folk med nedsatt funksjonsevne har statistisk sett høyere fravær enn de som ikke har nedsatt funksjonsevne. Sitatet over peker på en annen mekanisme i tillegg, nemlig at tilpasninger i arbeidsorganiseringen for noen arbeidstakere kan bidra til økt sykefravær for de andre arbeidstakerne. Den andre refleksjonen som følger av sitatet er at arbeidsutprøving ikke bare er en utprøving av arbeidssøkerens funksjonsevne i arbeidet, men også en utprøving av arbeidsplassens evne til å sysselsette folk med nedsatt funksjonsevne. Dermed er det ikke bare trekk ved arbeidstakeren, men også trekk ved arbeidsplassen som vil være avgjørende for inkludering av folk med nedsatt funksjonsevne.

Sintef's evaluering av IA (Ose et al 2009) viser at det bare er 10 prosent av virksomhetene i deres undersøkelse som sier de har arbeidet med delmål 2 om inkludering av de med nedsatt funksjonsevne. De viser en tendens til at de store virksomhetene har arbeidet med delmålet mer enn de mindre. Halvparten av virksomhetslederene i undersøkelsen deres mener at virksomheten er lite

egnet for ansatte med funksjonsbegrensninger og at denne oppfatningen er mest utbredt i privat og kommunal sektor (ibid. s13). Virksomheter med mer enn 250 ansatte regner seg oftere som egnet enn de mindre. De finner at en av tre IA-virksomheter aldri har diskutert muligheten for å ansette noen med varig redusert funksjonsevne. I forbindelse med delmål 2 i IA-avtalen ble det opprettet IA-plasser som skulle være opplærings- og arbeidstreningsplasser for personer som ikke har et arbeidsforhold. I sluttevalueringen finner Ose et al (2009:12) at 2 av 3 arbeidsgivere hadde hørt om dette, 30 prosent hadde benyttet det, men for helhetlig sett svært få personer. Dette tiltaket (IA-plasser) er ikke nevnt av noen av mine informanter, men dermed ikke sagt at det ikke har skjedd. De bruker begrepene arbeidstrening, arbeidsutprøving og arbeidsopplæring om hverandre, og det kan hende at IA-plasser inngår i dette vokabularet.

Arbeidstrening og arbeidsutprøving er etablert og behandlet som individrettede tiltak for å inkludere de med funksjonsbegrensninger i arbeidslivet. I debatten om IA har hva som foregår i arbeidsutprøving og arbeidstrening ikke fått noe stort fokus. Heller ikke hvordan dette foregår eller hva henholdsvis arbeidstaker, arbeidsgiver og eller NAV bidrar med i prosessen, eller hvilke effekter dette har. Spørsmålet om hva arbeidsplassene, både ledelse og ansatte, lærer om sine begrensninger for arbeidsutprøving/arbeidstrening er i liten grad tatt opp så langt jeg kan se. Det er et ensidig fokus på nytten for den enkelte "klienten" som får arbeidsutprøving og arbeidstrening. I prinsippet bør også arbeidsplassen og virksomheten kunne lære noe om forbedringsmuligheter i sin egen arbeidsorganisering gjennom arbeidsutprøving, arbeidstrening og IA-plasser.

Ose et al (op.cit.) forklarer de svake resultatene for oppfyllingen av delmål 2 med svake systemer rundt ordningene fra NAVs side. Også her spriker erfaringene og oppfatningene i mitt materiale, både når det gjelder NAV og når det gjelder hvordan virksomheten selv forholder seg til dem.

"Det er gunstig med støtteordninger. Det er ikke noe i veien for å ta inn ansatte med spesielle behov, bare arbeidsgruppene (teamene) fungerer 100 prosent som de skal. Åpenhet er suksesskriterium nummer 1 for å få til slike tilpasninger. Vi snakker med alle i teamet, og alle er med å diskutere mulighetene. Og det må være et behov for ansettelsene. Vi er i en heldig situasjon – det er lett for oss å rekruttere. Vi får inn mange studenter som tar ekstravakter og jobber på lørdagen for eksempel." (HR sjef varehandelkjede, IA-avtale).

"Vi har god kontakt med NAV. Vi har fått spørsmål om å ta inn folk som skulle begynne midt på dagen, for eksempel. Vi har hatt folk som har fått prøve seg, men de klarte ikke kjøret. Jeg mener de må komme inn på samme vilkår som andre hvis det skal virke. Men av de som vi kan få fra NAV er det bare unntaksvis folk som duger." (Daglig leder, bygg og anleggsbransje, IA-avtale)

"Vi har en på tiltak fra NAV. Han har slitt med alkoholproblemer. Det er klart det ville være bra for han å få fast ansettelse hos oss, og at han kom ut av NAV. Vi vurderer det, men det er veldig vanskelige vurderinger. Vi er redd for at hvis han får fast ansettelse så slapper han av og begynner å drikke tett igjen. Vi vet jo ikke om det vil skje, men det kan skje. Og hvis det skjer er det til med sykemeldinger, oppfølging og, hvis han ramler helt utpå igjen; oppsigelse. Vi kunne godt ha ansatt han fast hvis vi hadde en avtale med NAV om at de tok over dersom det sprakk." (Daglig leder, næringsmiddelproduksjon, "assosiert IA-medlem")

Av disse sitatene ser vi at arbeidsgivere forholder seg til NAV ut fra sine egne forutsetninger og sine egne behov for kompetanse og kapasitet. I det første tilfellet er de villige til å justere egen arbeidsorganisering i noen grad for å få til inkludering, men det ser ut til å være vanskeligere jo mindre virksomheten er, som i den siste uttalelsen. Dette er helt sammenfallende med andre forskningsfunn (Ose et al 2009). Et annet gjennomgående trekk er at en god del av de intervjuede virksomhetene som har IA-avtale også har tatt i mot personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsutprøving eller arbeidstrening, men at det er svært få av dem som har ansatt noen av dem. I dette materialet ser ikke arbeidsutprøving, arbeidstrening eller IA-plasser via NAV ut til å være noen suksessfull vei til rekruttering av folk med funksjonsnedsettelse. Legard og Terjesen (2010) viste at unge funksjonshemmede bevisst søkte å unngå NAV på vei inn i arbeidslivet. I denne undersøkelsen finner de at det å søke jobb gjennom NAV virker negativt inn på muligheten for å få arbeid. Undersøkelsen bekrefter med andre ord funnet om at arbeidsgiverne heller vil ha personer med nedsatt funksjonsevne som søker arbeid selv enn å få dem via NAV.

”Hvis NAV kunne gi mer støtte kunne det være interessant å bli med i IA. Hvis de for eksempel kunne dekke noe inntektstap for folk som gikk over i redusert stilling. NAV burde ha enda flere og større gulrøtter. Nå har vi opplevelsen av at NAV skyver alt over på virksomhetene. Vi har en hos oss som har en veldig synlig funksjonshemming, og først etter en lang kamp har han fått tilskudd fra NAV. Når de som har nedsatt funksjonsevne ikke klarer alle oppgavene og tempo i arbeidet trekker de seg ofte ut. NAV må stille opp som delpart og ta litt delansvar. Hvis NAV tok en større part både med penger og hjelpemidler kunne vi ansatt flere med nedsatt funksjonsevne. Vi etterlyser mer samarbeid. Vi maser og maser for å få NAV på banen, men når de kommer fraskriver de seg altfor mye av ansvaret. ”.
(Daglig leder og HR-sjef underholdningsbransjen)

”Ja, vi er IA virksomhet, men det har ingen betydning for oss. Vi har ikke fått den støtten vi regnet med på noen ting. De har bare fokus på sykefraværet. Utover det har IA ingen praktisk betydning for oss. Bedriftene blir med av to grunner, få hjelp med sykefravær, og det er noe man gjør for omdømmet. De aller fleste funksjonene hos oss har helsekrav til syn, hørsel, luktesans, fysisk styrke, generell fysikk og helse. Det blir ikke så lett å inkludere funksjonshemmede hos oss.” (HR-sjef, kollektiv transport, IA-avtale).

”Vi har en ansatt som er rullestolsbruker. Han jobber i kassa, og det går fint. Han kom inn via NAV med tilretteleggingstilskudd. Utfordringen nå er at vi må nedbemanne på grunn av konkurransen. Han kan bare sitte i kassa eller informasjonen. Dermed binder han opp en rolle som vi ikke kan ta inn i et jobbotasjonsopplegg, og vi skal legge oss på en lavere bemanning. Vi har måttet ta inn en halv stilling ekstra for å få det til å gå rundt på grunn av han.” (HR-sjef varehandelskjede).

Samlet sett viser sitatene at arbeidsgiverne har veldig ulike forutsetninger for å få til rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne. De produserer helt forskjellige ting og har ulike måter å organisere virksomhetene på. Noen typer virksomheter er underlagt spesielle regler for offentlig godkjenning av kompetanse, helsetilstand og alder for de som skal utøve et yrke. Det gjelder eksempelvis de fleste yrkene inne kollektiv transport. Slike stillinger er i prinsippet utelukket for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne.

Oppfatningene om og erfaringene med NAV i forbindelse med rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne er helt åpenbart temmelig forskjellige ut fra sitatene. Det kan virke som om tilbudet fra NAV til arbeidsgiveren varierer fra sted til sted og NAV kontorene i mellom, men det virker også som om både forholdet mellom virksomheten og NAV, og det lokale tilbudet fra NAV kan avhenge av personlige egenskaper hos saksbehandleren.

Noen av virksomhetene er langt mer positive til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne og går langt for å få det til. Andre har negative oppfatninger av NAV samtidig som de ikke har muligheter for inkludering på grunn av offentlige reguleringer i ansettelseskriteriene.

Det er også noen likhetstrekk virksomhetene i mellom. De er alle opptatt av å gjøre det som er riktig for virksomheten, både økonomisk og organisatorisk, og at dette kommer foran inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. De aller fleste virksomhetene krever en eller annen form for spesiell kompetanse hos sine arbeidstakere, og at det er det viktigste ansettelseskriteriet i de aller fleste av virksomhetene. Selv virksomheter som tradisjonelt har rekruttert ufaglært arbeidskraft krever bestemte kunnskaper og ferdigheter i dag. Det ser også ut til at de fleste av dem jobber med effektivisering av arbeidsorganiseringen, mange med innføring av jobbrotasjon og med nedbemanning.

Inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne foregår i liten grad gjennom nye ansettelser, selv ikke via NAV. Ansvar for å inkludere de med nedsatt funksjonsevne som står utenfor arbeidslivet er overlatt til offentlige myndigheter. De lykkes i liten grad med å styrke rekrutteringen til tross for at ny forskning viser at det er samfunnsøkonomisk effektivt å bruke selv store beløp på tilrettelegging (Steen et. al 2012). Hvis målet om "flere i arbeid – færre på trygd" skal realiseres må det finnes nye måter å dele risikoen ved rekrutteringen på mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og offentlige velferdstiltak. Økt inkludering ser ut til å forutsette nye måter å dele risikoen på. Dette drøftes i analysedelen.

3.3 Arbeidstakere som får nedsatt funksjonsevne

Folk som står utenfor arbeidslivet, og som har svakere forutsetninger for å mestre jobbkrav enn andre, har dårlige sjanser til å få en ansettelse. Samtidig bidrar effektivitetskrav og nye former for arbeidsorganisering til at det blir færre jobber som det er lett å tilpasse til folk med spesielle forutsetninger. Vilårene for å inkludere funksjonshemmede som står utenfor arbeidslivet blir med andre ord dårligere med for eksempel jobbrotasjon. Spørsmålet er om dette også gjelder arbeidstakere som får redusert funksjonsevnen etter at de ble ansatt. Hva gjør arbeidsgiverne for dem?

"Tidligere hadde vi attføringsutvalg der vi fulgte opp individene i partssammensatte organ. Vi laget lister over stillinger for de som ikke kunne ta de tyngste jobbene, og da ble det ganske individuelle tilnærminger. AMU er noe mer prinsipielle, men noen ganger kan du merke at ledere jobber mer for å bli kvitt folk en å jobbe for å tilpasse oppgavene til folkene." (tillitsvalgt, distribusjon).

Mange av arbeidsgiverne hevder at det har blitt vanskeligere å tilpasse oppgavene til de som får nedsatt funksjonsevne. De viser til at det tidligere ikke var så vanskelig å spesialtilpasse en egen stilling med oppgaver som vedkommende kunne mestre. Etter hvert som både lagerfunksjoner,

transport, regnskap og liknende oppgaver er satt ut på anbud i mange virksomheter (out-sourcet), har mulighetene for å skreddersy en jobb til en person blitt mindre. Den fleksibiliteten i arbeidsorganiseringen som trengs for å inkludere personer med spesielle forutsetninger ser ut til å bli mindre i følge informantene. Omstillinger bidrar til større verdiskaping og økt effektivitet, men dette kan gå på bekostning av fleksibilitet i arbeidsorganiseringen. Dette leder til et interessant perspektiv på nettopp fleksibilitet.

I arbeidslivsutvalget (Colbjørnsen-utvalget) og senere ALLU argumenterte arbeidsgiverne for større fleksibilitet i ansettelsesforholdene. Eksempelvis ble det hevdet at arbeidstidsreguleringene i AML hindret fleksibilitet i arbeidsorganiseringen. Virksomhetene kunne bli mer fleksible med en avregulering av arbeidstiden. Flexibiliteten skulle oppnås med større individuell valgfrihet for arbeidstakerne og gi større effektivitet for arbeidsgiverne. Denne effektivitetsorienterte fleksibiliteten var begrunnet med behov for å styrke konkurransevnen i den globaliserende økonomien.

For å inkludere folk med spesielle forutsetninger må det være mulig å tilpasse arbeidsorganisasjonen til den enkelte. Jobbkravene må tilpasses den enkeltes funksjonsevne og forutsetninger i stedet for å tilpasse mennesket til jobbkravene. Dette er en omvendt logikk sammenliknet med den effektivitetsorienterte fleksibiliteten. Det å ivareta virksomhetens sosiale ansvar forutsetter at arbeidsorganisasjonen kan tilpasses arbeidstakernes forutsetninger for å kunne utføre arbeidet, hva vi kan kalle en inkluderingsorientert fleksibilitet. Spørsmålet er om det effektivitetsorienterte kravet om fleksibilitet svekker den inkluderingsorienterte fleksibiliteten.

“Vi har fått gode kontaktpunkter i NAV, og vi får mye hjelp til oppfølging av langtidsfraværet og til vurderingen av langtidssykemeldte. Hos oss har det stor sikkerhetsmessig betydning om folk er i god nok form. Vi har klare sikkerhetskrav som gjør det vanskeligere for oss enn andre å ta inn folk på aktiv sykemelding for eksempel. Har du sukkersyke så kan du ikke kjøre buss. Vi får hjelp av NAV til å få dem over i andre jobber eller tilrettelegge for at de kommer tilbake.” (Daglig leder, offentlig personbefordring)

I denne virksomheten er inkluderingsfleksibiliteten lav på grunn av formelle sikkerhetsbestemmelser i yrkesutøvelsen, men NAV har i noen tilfeller bidratt til at ansatte som ikke lenger fyller sikkerhetskravene får jobb i andre virksomheter. Dette går igjen i flere virksomheter, og ikke bare de som er underlagt spesielle offisielle sikkerhetsregimer. I en del av virksomhetene kreves det kompetanse som det kan være vanskelig for den enkelte å utvikle og vedlikeholde på grunn av nedsatt fysisk eller psykisk funksjonsevne. Mange forhold kan føre til at den enkeltes forutsetninger ikke lenger matcher jobbkravene. På en del arbeidsplasser vil det finnes andre oppgaver som kan tilpasses den enkeltes forutsetninger, men inntrykket er at dette blir sjeldnere. Flere av informantene har pekt på at det kan være lettere å etablere tilrettelagte arbeidsplasser i andre virksomheter i lokalsamfunnet, og da sikter de spesielt til kontorarbeid og mer administrative oppgaver. Det er særlig de kompetansekrevene produktionsoppgavene det er vanskelig å tilrettelegge for de som får redusert funksjonsevnen.

Mange virksomheter har gjennomført en strategi for å identifisere og renyrke sin kjerneproduksjon i løpet av det siste tiåret. Det innebærer at de renyrker den produksjonen som gir størst inntekter og at de out-sourcer (setter ut på anbud) de oppgavene som ikke er knyttet direkte til produksjonen av

kjerneverdiene. Mange virksomheter har eksempelvis satt kantinedrift, regnskap, renhold og sentralbordfunksjoner ut til andre selskap som driver bare med slik virksomhet. Hvis de fleste andre oppgaver er out-sourcet vil inkluderingsfleksibiliteten bli liten i virksomheten. De oppgavene som tidligere ble brukt for å tilrettelegge arbeidet til ansatte som fikk nedsatt funksjonsevne finnes ikke i det samme selskapet lenger. Hvis tilrettelegging og inkludering krever overføring til slike oppgaver, må de følgelig finne sted i de virksomhetene som nå utfører de out-sourcete oppgavene. Det som før ble håndtert som en tilrettelegging av arbeidet for ansatte som fikk nedsatt funksjonsevne på arbeidsplassen blir vanskelig eller umulig, og inkludering av disse arbeidstakerne i arbeidslivet blir i større grad et spørsmål om å få en ny ansettelse i en annen virksomhet. Blant annet derfor peker arbeidsgivere på de regionale nettverkene de er en del av som et ubrukt potensial for å holde folk i arbeid selv om funksjonsevnen gjør enkelte oppgaver umulige. Særlig gjelder dette bedriftene med 50 eller færre ansatte. De kan tenke seg løsninger der det sosiale inkluderingsansvaret deles mellom virksomheter i nærområdet. Disse forslagene uttrykker at arbeidsgivere ønsker å bidra til å ivareta det sosiale ansvaret som følger av IA, selv om det er betraktet som umulig å tilrettelegge i egen virksomhet.

"Vi har en som jobba her i 18 år, og så ble han allergisk mot hovedråstoffet i produksjonen. Da kunne han jo ikke være her mer. Han fikk omskolering og måtte finne seg en annen jobb. Han ble litt kasteball i systemet." (daglig leder, vareproduksjon)

Når slike situasjoner oppstår ser det ut til at systemet kan forbedres med større vekt på flytting av arbeidstakere mellom arbeidsplassene i regionen.

"Hvis vi hadde satt inn mye løfteutstyr kunne vi beholdt folk som ikke kan løfte så mye lengre. Vi har ikke funnet noen løfteanordninger som fungerer heller. Kreativiteten settes i sving først når du virkelig trenger en løsning, og det beste er å få det til uten at det går utover effektiviteten. Vi burde se på alle IA-virksomhetene i en region som et internt arbeidsmarked og få til flyt mellom dem". (daglig leder, stålprodukter).

"Vi har en ganske stor andel med tilrettelagte arbeidsoppgaver, og vi har høyt sykefravær. Vi har mye løfting og lemping og etter hvert får folk muskel og skjelettplager. Vi har et godt arbeidsmiljø og vi har gjort mye for å forebygge mot slike plager. Vi har mye teknisk utstyr og fysisk arbeidstilrettelegging. Vi har innført full jobbrotasjon og hver ansatt skal ikke være mer enn en time på hver arbeidsstasjon." (daglig leder og verneombud, varehandel, stor virksomhet)

Det første sitatet er hentet fra en ganske liten virksomhet, det andre i en stor virksomhet. Den første trenger investeringer i og utvikling av utstyr for å tilrettelegge for de med nedsatt funksjonsevne, mens den andre har gjennomført slike tilrettelegginger og de har innført jobbrotasjon for å forebygge mot redusert funksjonsevne. For noen ansatt innebærer dette større inkluderingsfleksibilitet mens jobbrotasjonen kan hindre inkludering for de som ikke mestrer alle oppgavene i rotasjonen. Den siste gruppen vil oppleve dette som en svekket inkluderingsfleksibilitet

Arbeidsgiverne gir uttrykk for ønsker om å kunne legge forholdene til rette for ansatte som får nedsatt funksjonsevne. De beskriver dette som et ansvar, en moralsk forpliktelse og noe de ansatte fortjener, spesielt de som har vært ansatt lenge. Samtidig ser det ut til at dette blir vanskeligere og

vanskeligere å få til, særlig i forholdsvis enkle produksjonsvirksomheter. Det er først og fremst de store virksomhetene som har muligheter for å få dette til, men også de opplever krysspresset mellom det sosiale ansvaret som blant annet følger med IA-avtalen og det effektivitetskravet som følger fra eiere og markedet i privat sektor, og fra politiske myndigheter og brukere i offentlig sektor.

3.4 Risikovurderinger ved inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne - oppsummering

Arbeidsgiverne i denne undersøkelsen har veldig få erfaringer med å ansette folk med funksjonshemninger. Ingen av dem har fått jobbsøknader fra folk som åpent sier de har en eller annen funksjonsnedsettelse. Dette til tross for at nærmere 16 prosent av befolkningen sier de har en eller annen funksjonshemming i en eller annen grad i SSBs statistikker for 2011. 42 prosent av de i arbeidsfør alder deltar i arbeidslivet, mot 74 prosent av alle. De med synlige funksjonshemninger utgjør en langt mindre gruppe, men de er likevel så pass mange at det er påfallende at arbeidsgiverne ikke har opplevd at de tar initiativ og søker om jobb for egen maskin. De få som har ansatt personer med nedsatt funksjonsevne har enten satset bevisst på å rekruttere dem selv, så som eksempelet med ansatte med downs syndrom, eller de har ansatt dem i etterkant av NAV-tiltak. Mange har hatt personer med funksjonsproblemer på tiltak som arbeidsutprøving og arbeidstrening, men få av dem har ansatt dem når NAV-perioden var over.

Det ser heller ikke ut til at det blir enklere å få til inkludering av ansatte som får nedsatt funksjonsevne. Mange av arbeidsgiverne har erfart det. Noen av virksomhetene får det til, men det er mange som ikke har nødvendig inkluderingsfleksibilitet i arbeidsorganisasjonen. Selv store virksomheter slår fast at det blir stadig færre av de oppgavene som tidligere ble brukt som tilrettelegging for å beholde folk i arbeid.

Gjennomgangen har avdekket flere av arbeidsgivernes risikovurderinger ved inkludering av folk med nedsatt funksjonsevne. Risikoen forbindes først og fremst med en fare for å svekke virksomhetens evne til å gjennomføre produksjonsoppgavene. Usikkerheten ved arbeidssøkerens/arbeidstakerens evne og mulighet for å utføre oppgavene og til å være stabil i jobben bidrar til at arbeidsgiverne må ta en større økonomisk risiko ved ansettelsen, det vil si å ta høyde for et tap som kan bli større enn ved ansettelse av andre personer. For noen bedrifter kan dette utgjøre en stor prosentandel i kostnadsbildet, og i noen tilfeller være forskjellen som kan gjøre overskudd til underskudd.

Arbeidsgiverne gjør også vurderinger av risikoen for å svekke arbeidsmiljøet både ved å ansette og legge til rette for personer med nedsatt funksjonsevne. De er redd for at tilrettelegging av arbeidet for personer med nedsatt funksjonsevne kan øke belastningen på kollegene, skape misnøye, stigmatisering og et dårlig arbeidsmiljø. Noen hadde konkrete eksempler på dette i egen virksomhet. Noen arbeidsgivere så arbeidsorganiseringen med eksempelvis jobbrotasjon som et hinder for inkludering av folk som ikke kan ta alle oppgavene i rotasjonen.

En del av arbeidsgiverne ønsket å kunne inkludere funksjonshemmede og folk med tilpasningsvansker i arbeidslivet, men mente at dagens ordninger ikke gjorde dette mulig for dem. Dette var først og fremst små virksomheter (50 ansatte eller færre). Ved å sette sammen utsagn i den retningen kan vi beskrive to ulike modeller for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Den første finner vi i hovedsak hos IA-virksomheter, men også noen som ikke har IA-avtale, men som har erfaring med folk fra NAV på arbeidstrening og eller arbeidsutprøving.

”Arbeidsgivernes idealmodell” - Personer med nedsatt funksjonsevne ansettes på samme vilkår som alle andre, men med redusert ansvar hvis inkluderingen ikke lykkes:

- Personen med nedsatt funksjonsevne har kompetanse som er nyttig i virksomheten
- Han/hun søker og får jobben på samme vilkår som andre
- Arbeidsgiveren ansetter på samme vilkår som de andre ansatte for å lette integreringen i arbeidsmiljøet
- Han/hun får opplæringen som trengs og bidrar i produksjonen som andre, gjerne med midlertidig tilretteleggingstilskudd fra NAV, men ikke nødvendigvis
- Dersom det oppstår problemer og arbeidsforholdet blir problematisk, skal arbeidsgiveren løses fra arbeidsgiveransvaret for vedkommende. Dette ansvaret må ivaretas på andre måter. Noen av arbeidsgiverne foreslår at NAV overtar arbeidsgiveransvaret når inkluderingen feiler.

Den største risikoen for arbeidsgiverne er knyttet til deres forpliktelser hvis inkluderingen ikke lykkes. Hva som gjør at inkluderingen oppfattes som mislykket kan være flere forhold som bidrar til at produktiviteten går ned, eksempelvis:

- Økt sykefravær
- Store kostnader til personlig assistanse fra kolleger
- Lavere arbeidstempo på grunn av redusert arbeidskapasitet
- Svakere samordning av oppgaver som henger sammen

For å ta på seg ansvaret for og oppgavene med inkluderingen ønsker arbeidsgiverne fritak fra de vanlige forpliktelsene ved sammenbrudd i arbeidsforholdet. Her peker de både på det moralske ansvaret, dårlig samvittighet og de rent økonomiske forpliktelsene som følger det vanlige arbeidsforholdet. Flere av arbeidsgiverne har foreslått at en overføring av arbeidsgiverforpliktelsene til NAV hvis arbeidsforholdet bryter sammen ville være et tiltak som styrket inkluderingen mer enn mange andre tiltak. Et eksempel var den mislykkede ansettelsen i et formidlingselskap der tapet ved den ansettelsen var beregnet til mer enn en million. Den andre idealmodellen har utgangspunkt i sterkere innsats fra NAV, og det er NAV som bør bære mer av den totale risikoen. Arbeidsgiverens bidrag er å ivareta sitt sosiale ansvar, men uten ekstra kostnader.

Inkluderingsmodell 2. Personer med nedsatt funksjonsevne ansettes med tilskudd fra NAV

- Personer med nedsatt funksjonsevne ledes inn i arbeidslivet via NAV med tilretteleggingstilskudd og ulike stønadsordninger for dekking av lønnskostnader økes fra NAV.
- Arbeidsgiverne tar over ansettelsesforholdet for personer med nedsatt funksjonsevne som utfører jobben tilfredsstillende
- Personer med nedsatt funksjonsevne som ikke dekker jobbkravene tilfredsstillende kan bli i virksomheten, men NAV må enten ta arbeidsgiveransvaret eller dekke virksomhetens ekstrakostnader
- De med nedsatt funksjonsevne får opplæringen som trengs og bidrar i produksjonen som andre, evt. med midlertidig tilretteleggingstilskudd fra NAV

- Dersom det oppstår problemer og arbeidsforholdet blir problematisk, skal arbeidsgiveransvaret for vedkommende opphøre, og ivaretas på andre måter. NAV skal bidra til de tiltak som er hensiktsmessige og nødvendige for den enkelte arbeidstakeren det gjelder.

I den første modellen tar arbeidsgiverne mer ansvar for rekrutteringen og ansettelsesforholdet enn i den andre. I den første modellen forutsetter arbeidsgiverne at personer med nedsatt funksjonsevne selv må få en større del av ansvaret for å søke arbeid. I begge modellene får NAV arbeidsgiveransvaret når inkluderingen ikke lykkes. Det forutsetter en risikoavklaring mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV på forhånd. I den andre modellen legges det meste av risikoen på NAV også for rekruttering og inkludering på arbeidsplassene. De to modellene er utledet av ulike oppfatninger, erfaringer og forslag som arbeidsgiverne har gitt uttrykk for i intervjuene. De to modellene og forskjellene mellom dem drøftes mer inngående i de avsluttende analysene.

Begge disse modellene innebærer et redusert arbeidsgiveransvar for personer med nedsatt funksjonsevne. En mulig konsekvens kan bli at personer med nedsatt funksjonsevne får en faktisk fordel sammenliknet med andre arbeidstakere, og i så fall kan de komme "foran i køen" når de ellers stiller likt med andre søkere. Arbeidsgiverne får incentiver til å inkludere dem, og virkningen kan bli en slags frivillig kvotering av personer med nedsatt funksjonsevne. Som Steen et al (2012) viser vil selv små stillinger med store tilretteleggingskostnader for personer med nedsatt funksjonsevne være samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med uføretrygding. Dermed er det en rimelig hypotese at også trygdebudsjettene vil "tjene" på modellene. Både arbeidsgiverne, personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker arbeid og staten kan komme ut med gevinst. Med et slikt vinn-vinn-vinn scenario fortjener modellene en nærmere utredning og utprøving-

4 Eldre i fordelingen av arbeid

I mange kulturer blir eldre oppfattet som ressurser for resten av samfunnet. Livserfaring og livsvisdom gir status og respekt i mange sammenhenger. I dagens arbeidsliv hevdes det samtidig at eldre arbeidstakere har vansker med å følge med på krav til ny kunnskap, bruk av ny teknologi og nye former for ledelse og arbeidsorganisering. Samtidig har vi ordninger som gjør det enkelt og tre ut av arbeidslivet flere år før pensjoneringsalderen på 67 år. Alderssammensetningen i samfunnet og voksende statlige pensjonskostnader fører til politiske målsettinger om at folk skal stå lengre i arbeid enn de gjør. Målet er økt pensjoneringsalder som det heter i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Høyere pensjoneringsalder motarbeides av arbeidsgiveres ønsker om unge medarbeidere med ny kunnskap, og av eldre arbeidstakere som selv ønsker å slutte i jobb før fylte 67. Det er med andre ord sterke krefter som trekker i motsatte retninger i arbeidet for å øke eldres deltakelse i arbeidslivet, men Midtsundstad og Bogen (2011) viser at stadig flere arbeidsgivere utvikler en seniorpolitikk for å holde på eldre arbeidstakere. Dette avsnittet viser store variasjoner i arbeidsgiveres oppfatninger om eldre arbeidstakere og hvilke risiko de forbinder med å ansette og beholde denne gruppen arbeidstakere.

4.1 Et bilde av eldres situasjon i arbeidsmarkedet

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv hadde satt et mål om å øke forventet pensjoneringsalder for de over 50 år med minimum 6 måneder i perioden 2001 – 2009. I følge evalueringen av IA (Ose et al 2009) ble dette målet nådd for menn (som økte pensjoneringsalderen med 7 måneder i perioden), men ikke for kvinner (som økte pensjoneringsalderen med 2,5 måneder). Sektorforskjellene er forholdsvis store i følge Ose et al (2009:14).

- I fylkeskommunal sektor er 33 prosent 54+ og 10 prosent 62+
- I statlig sektor er 24 prosent 54+ og 6 prosent 62+
- I kommunal sektor er 22 prosent 54+ og 5 prosent 62+
- I privat sektor er 17 prosent 54+ og 4 prosent 62+

Sluttevalueringen viser at virksomheter med IA-avtale har fokus på seniorpolitikk og arbeider for å øke andelen eldre ansatte i større grad enn de uten slik avtale.. De fleste studiene av IA fra første halvdel av 2000 tallet viste at målet om å redusere sykefraværet fikk mye større oppmerksomhet enn målene om å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne og eldre, både i bransjer og i de enkelte virksomhetene (ECON 2003, 2005, Drøpping og Midtsundstad 2003, NOU 2004:13). Midtsundstad (2007) viste at det å inngå en IA-avtale i seg selv ikke økte engasjementet for å arbeide med seniortiltak. Dette bildet er i ferd med å endres. Midtsundstad og Bogen (2011) viste at det likevel er overraskende mange virksomheter uten IA avtale som utvikler en egen seniorpolitikk

Høsten 2008 kom den internasjonale finanskrisa.. I Norge fikk vi en noe økt arbeidsledighet i 2009 og 2010, men på langt nær så mye som mange politikere, økonomer og arbeidslivsaktører fryktet. Enkelte av dem spådde opp mot 200 000 ledige i 2010. I dag er vi tilbake på et svært lavt ledighetsnivå på 2,6 prosent. I Tyskland, som har klart seg best gjennom krisa av EU-landene, er arbeidsledigheten omtrent dobbelt så høy som i Norge med sine om lag fem prosent. I flere av middelhavslandene er den over 20 prosent.

Store svingninger i arbeidsmarkedet må forventes å slå ut på inkluderingen av personer med nedsatt funksjonsevne og eldre arbeidstakere.

”Etter finanskrisa falt omsetningen med 30 prosent. Først permitterte vi, men så måtte vi si opp da permitteringstiden gikk ut. Vi har tatt noen inn igjen, ferske og nye. Det var lettere å få tak i folk enn jeg trodde. Vi fikk 50 – 60 kandidater, og mange av dem var gode”. (Personalansvarlig metallvare)

På 1980 og 1990-tallet sto ”ansiennitetsprinsippet” sterkt når bedrifter skulle nedbemanne. Dette var ikke nedfelt i noe formelt regelverk, men det var en innarbeidet norm om at de som hadde vært ansatt lengst skulle skjermes mens de med kortest fartstid var de som ble permittert og definert som overtallige først. Denne normen ser ikke ut til å følges like sterkt gjennom det siste tiåret. Fra slutten av 1990 tallet har det vært vanlig å gi tilbud om sluttpakker til eksempelvis de over 58. Selv IA virksomheter har gitt slike 58+ tilbud. I løpet av IA-perioden er ansiennitetsprinsippet forlatt i mange virksomheter til fordel for en utslusing av de eldste arbeidstakerne når nedbemanning gjennomføres. Dette varierer likevel ganske mye, og kan foreløpig ikke oppfattes som ”den nye normen”. Noen av virksomhetene i denne undersøkelsen har bevisst forsøkt å snu trenden tilbake til en eldrepolitikk for nedbemanning. Oppfatningene er mange:

”De eldre arbeidstakerne er mye mer lojale mot eierskapet i virksomheten. De unge jobber bare for egen lønn. Gjennomsnittsalderen her er 45 år, men vi har flere som er godt over 50 og 60, men vi har ikke noen eldrepolicy. Vi har ikke AFP. Vi har en som sluttet da han ble 62, men det var fordi han vant i Lotto. Vi vurderer å ansette en på 56, og du kan jo se på folk om de holder i ti år til”. (Daglig leder, teknologibedrift)

Sluttevalueringen av IA viser at i de 113 virksomhetene (av drøye 3000 totalt som hadde redusert bemanningen i deres utvalg av virksomheter) var det flere eldre arbeidstakere etter enn før nedbemanningen (Ose et al 2009:16). Det vil si at de eldre ble ”spart” i større grad enn yngre arbeidstakere i disse virksomhetene.

4.2 Rekruttering og ansettelse av eldre arbeidstakere

Det er store variasjoner både i oppfatninger om og erfaringer med de eldre arbeidstakerne, definert som 55+ i intervjuene. Et utsagn om at alder ikke betyr noe går igjen:

”Alder er ikke vesentlig. Bare det siste året har vi ansatt flere over 50. Vi vil gjerne ha folk med rutine. I fjor ansatte jeg en på 61 år som sa han ville ta AFP når han fyller 62. Selv om jeg visste at vi kom til å få bare ett årsverk fra han valgte jeg å ansette han fordi alt stemte med utdanning, innstilling og holdninger til det han drev med. Jeg regner meg som en god menneskekjenner etter hvert. Det koster bedriften 300 000 ekstra til å dekke pensjonen hans, men 60 000 i året er ikke noe som merkes i det store kostnadsbildet. Vi trenger folk med fagbrev, og det er ikke så stor tilvekst. Det er vanskelig å få folk.” (daglig leder i vareproduksjon, næringsmidler).

I dette tilfellet dreide det seg om en faglært arbeider. Det var flere av de intervjuede arbeidsgiverne som nettopp hadde ansatt folk på 61, 62 og 63 år, men bare denne ene som var ansatt til tross for at han ville gå av med AFP etter et snaut år. Det er et par liknende eksempler i undersøkelsen, men det

å ansette folk over 60 er mer unntaket enn regelen. De arbeidsgiverne som har ansatt dem uttrykker et slags opprør mot den vanlige trenden med å ansette stadig yngre i nye stillinger. Med dette "opprøret" mot rekrutteringstrendene følger også en stolthet over å ansette eldre. Det å ha IA-avtale eller ikke ser ikke ut til å skape noen forskjell. Det er snarere hva slags produksjon som foregår i virksomheten som ser ut til å forklare forskjellene i seniorpolitikken.

"Av de tretti ansatte i hovedkontoret er tre over 55. Vi ser på relevant erfaring som det viktigste, og vi har ansatt folk som er eldre for å få inn erfaring både med byggeprosesser og med kundebehandling, folk som kan bransjen. For å få tak i de eldre kan pensjon være et problem. Det er ikke så enkelt å få folk til å gå fra tjenestepensjon til innskuddspensjon for eksempel. De eldre er ikke så lette å få tak i. De flagger ikke seg selv. Vi driver mye med direkte rekruttering, og da må vi vite om folk." (HR-sjef, bygg og anlegg)

"Når vi ansetter eldre er det fagkunnskapen vi ser på og da blir det gjerne folk som har vært i bransjen en stund." (HR-ansvarlig, varehandel)

Noen av arbeidsgiverne har oppdaget rekrutteringsfordeler med å ansette eldre arbeidstakere:

"Vi ansetter mange som er pensjonert fra politiet, brannvesenet eller ambulansetjenestene og forsvaret. De har lavere pensjoneringsalder enn andre. Flere av dem går av ved fylte 58, samtidig som de er opptatt av å fortsette å jobbe. De er ofte en stor ressurs for oss. Vi kan bruke dem i tjenesteproduksjonen, men vi bruker dem også til å gjennomføre kurs i hvordan du skal forholde deg til ran, brann og brannskader, førstehjelp og livredding og en masse andre ting. Ute i driften ansetter vi mange som er 58 – 60 år. De har ofte en høyere arbeidsmoral enn unge arbeidssøkere som ikke har hatt noen annen jobb og som ikke kan den norske arbeidskulturen. De er ofte en stabil arbeidskraft". (daglig leder, personbefordring)

Denne arbeidsgiveren har oppdaget at noen eldre i bestemte yrkesgrupper er enkle å rekruttere fra når andre arbeidsgivere helst rekrutterer yngre. Han sammenlikner også de eldre med andre arbeidssøkere:

"Det er store kulturforskjeller mellom gamle og unge og mellom ulike nasjonaliteter. Vi trenger forutsigbarhet, stabilitet og positive holdninger. Jeg vil heller ansette en pensjonert politimann på 58 enn en somalier på 24 eller en etnisk norsk på 28 som aldri har hatt en jobb før. Det er bedre å vite at folk kan jobbe i fem år fra nå enn ikke å vite hvor lenge de holder." (samme som forrige)

Hovedinntrykket er likevel at unge arbeidstakere foretrekkes hos de fleste arbeidsgiverne, men det er ofte begrunnet med kompetanse, ny teknologi og andre forhold, ikke at høy alder er noe uønsket:

"Den forrige kommunikasjonsdirektøren ble ansatt her da han var 60 og gikk av med pensjon i fjor da han ble 67, men vi har ingen planer om å rekruttere ut fra alder. Vi må se hvordan vi er konstruert arbeidsmessig og ansette de som passer inn fra søkermassen og våre kravspesifikasjoner. I det siste har vi rekruttert flere under tretti enn over tretti. Kompetansebehovet er tungt på IT og på finans. I de

fleste tilfellene er det dette som er grunnlaget for vurderingen av søkerne. Teknologien har utviklet seg voldsomt. De lærestedene som de eldre søkerne har gått på leverte ikke den kompetansen vi trenger i dag. Eksempelvis er risikoforståelse noe helt annet enn det var.” (CEO og to verneombud, bank og finans)

I flere av virksomhetene er det ikke lett å tegne noe entydig mønster:

”Vi har en snittalder på i underkant av 40 i produksjonen og 45 på kontoret (administrasjonen). Vi har ingen betenkeligheter med å ta inn eldre folk. Vi tok inn en 62 år gammel postmann fra Sverige, for eksempel. Men vi reduserer og justerer bemanningen hele tiden. Vi følger ansettelsesreglene selv om vi mister kompetanse. Vi har også brukt sluttpakker til eldre ved nedbemanninger.” (HR-sjef, metallvareproduksjon)

Det finnes også eksempler på virksomheter som foretrekker yngre arbeidstakere når de rekrutterer.

”Jeg ansetter helst yngre menn. Det handler om teknologi og krav til datakunnskap. Teknikererfaring er like viktig. De fleste vi ansetter er rundt 40. De har minimum fagbrev, og holdningene er viktige. Vi vurderer å ansette en på 56.” (Daglig leder, elektronikkbransjen)

”Vi rekrutterer ikke så mye i mediebransjen. Her går det mer i nedbemanninger. Vi kom raskt på både iPhone og iPad og produktutviklingen foregår hele tiden. Nå ser vi etter en mer tverrgående kompetanse. Jo yngre du er jo mer intuitivt tar du de digitale verktøyene. Vi har et stort nedbemanningsprogram. Vi har akkurat identifisert de som kommer til å få tilbud om gavepensjon i perioden 2012 – 2014 etter hvert som de fyller 62. Vi diskuterer også hver gang noen slutter utenom de identifiserte som fyller 62 om vi skal erstatte dem eller ikke.” (HR-sjef, medievirksomhet)

I begge disse virksomhetene er det å ansette yngre begrunnet med kompetanse og teknologi, mens det neste sitatet handler mer om et forretningskonsept der ungt personell er en del av imaget, og hvor dette også gir tilgang til billigere arbeidskraft (deltidsarbeidende studenter og skoleungdom):

”80 prosent jobber deltid hos oss, men vi er hele tiden på utkikk etter folk som kan jobbe heltid. Vi har ikke gjort noe stunt for å få ansatt flere eldre. Vi blir også litt skeptiske hvis det kommer en søker som har gjort karriere et annet sted, og kommer hit til oss, noe som vil være en nedtur i forhold til de fleste karrierer.” (HR-sjef, servering)

Denne virksomheten er populær som arbeidsplass for ungdom. Mange skoleelever og studenter er ansatt i deltidsjobber i utdanningsperioden sin. De hadde ansatt en og annen pensjonist, men i praksis ønsket de ikke eldre arbeidstakere. Inntrykket er at dette handlet om omdømmet som en dynamisk virksomhet som var attraktiv for unge arbeidstakere. I serveringsbransjen, fast-food kjedene og varehandelen, spesielt i de større byene, har de mange deltidsansatte som ofte har skolegang og studier som hovedgeskjeft. I mindre sentrale områder ser bildet annerledes ut med rekruttering av langt færre unge og midlertidig ansatte i deltidsarbeid.

I enkelte bransjer finnes det tariffavtaler som kan bremse inkluderingen av eldre arbeidstakere:

"I journalistenes tariffavtale kan de over 45 år nekte å jobbe nattsift, og de over 55 har rett til å nekte å jobbe lengre enn til kl 18:00. 55 årsregelen er særlig vanskelig. Du mister ikke lønnskompensasjon for å jobbe turnus, selv om du går ut av turnusen ved fylte 55. Dette er nok det største hinderet for å ansette eldre". (Personal og organisasjonssjef, medievirksomhet)

Den vante forestillingen i arbeidslivet er at det er vanskelig for de over 55 å skifte arbeidsplass og skaffe seg ny jobb. Denne forestillingen virker antakelig som en selvoppfyllende profeti: eldre som har denne oppfatningen vil i mindre grad enn andre forsøke å skifte jobb. Men dette bildet er verken "sant" eller entydig når vi tar utgangspunkt i arbeidsgiverne. Det er en ganske stor variasjon i arbeidsgivernes oppfatninger, og noe som er felles.

De fleste arbeidsgiverne sier at alder ikke betyr noe. Det som betyr noe for alle sammen er å få tilgang til den kunnskapen og kompetansen som trengs for å produsere varene og tjenestene i virksomhetene. Dette er det avgjørende ansettelseskriteriet. Noen av arbeidsgiverne oppfatter eldre som vanskeligere å tilpasse til ny teknologi og nye arbeidsmetoder, og av den grunn vil de helst ha 30 – 40 åringer. De mener de yngre lettere lærer og tar i bruk nye teknologier og metoder. Dette er et ytterpunkt i vurderingen av risiko forbundet med det å ansette eldre. Det andre ytterpunktet er selskap og virksomheter som bevisst søker eldre arbeidstakere som pensjoneres tidlig fra politiet, ambulansetjeneste, brannvesen etc. Mellom disse ytterpunktene finner vi arbeidsgivere som ansetter eldre arbeidstakere når de har kvalifikasjoner som trengs i virksomheten, og følgelig mer etter et tilfældighetsprinsipp enn etter en bestemt seniorpolitikk.

4.3 Tilrettelegging for å beholde de eldre

"Mange av de som har vært her lenge sliter med det nye, med teknologien og også nye krav til service og kundebehandling. Det er mye mer IT og pc-bruk i de fleste jobbene her. Vi prøver å tilrettelegge for de eldre ansatte. De kan stå til de blir 67, men vi har et høyt uttak av AFP."

"Vi har en pensjonist som kjører lastebil for oss etter en avtale som vi inngår for ett år av gangen om hvor mye han skal jobbe. På den andre siden har vi en 55 åring som har dårlig helse. Han blir ofte sjukmeldt, og det gjør det helt håpløst å planlegge arbeidet. I konsernet har vi en god seniorordning. Etter fylte 62 år får alle 12 ukers ferie med lønn, og det koster akkurat det samme for selskapet som om de hadde gått ut på AFP, men når de blir stående i arbeid er det mange problemer med rekruttering og bemanning som blir enklere. De som er over 67 kan inngå en avtale om hvor mye de vil jobbe for ett år av gangen, som eksempelet jeg nevnte. Ordningen er veldig godt mottatt blant de ansatte. De over 62 kan for eksempel jobbe fire dagers uke." (daglig leder, bygg og anlegg)

Dette konsernet, og følgelig også alle underselskapene, har IA-avtale. Konsernet har utviklet en egen seniorpolitikk som måles opp mot AFP-kostnader. Dette er spesielt i den forstand at konsernet har truffet tiltak for å holde på de eldre i selskapet, ikke for å virkeliggjøre delmål 3 i IA-avtalen, men fordi det er lønnsomt å beholde fagarbeider- og erfaringskompetansen. Arbeidsgiveren ser det også som en fordel å ha eldre som en gruppe med mer fleksible ansettelsesforhold. Fleksibiliteten

etableres for å få til inkludering av eldre, men gir også større fleksibilitet både i arbeidsorganiseringen og i rekrutteringen. Den effektivitetsorienterte fleksibiliteten oppnås ved å øke inkluderingsfleksibiliteten i virksomheten med friere arbeidstidsordninger for eldre.

I dette konsernet bidrar pensjoneringsordningene også til variasjon fra arbeidstakernes side:

*”Det er stadig flere her som går ut eller trapper ned fra 62. Vi har mange som tar ut litt pensjon og fortsetter å jobbe litt, og vi har mange som tar ut full pensjon og som fortsetter å jobbe for fullt.”
(Daglig leder, bygg og anlegg)*

Mange av virksomhetene har etablert særavtaler og tilbyr fleksible ordninger for de eldre arbeidstakerne:

”For seniorene har vi en egen avtale om pensjonering ved 62 år. Har de jobbet lenge nok kan de gå av da med full pensjon, og etter de nye pensjonsreglene kan de i tillegg jobbe for fullt. I henhold til denne særavtalen kan de tidligpensjoneres ved fylte 60. De kan velge å fortsette etter fylte 62, og i så fall får de 100 prosent lønn for 70 prosent arbeidstid. Foreløpig har ingen kommet dit.” (HR-sjef, kollektiv transport)

”Vi har mange ansatte rundt 30 år, noen få mellom 30 og 50, 15 over 50 og 9 som er over 60. Vi har AFP, men det er få som har tatt det ut. Vi hadde en på 62 som tok det ut i fjor, men hun var syk. Noen tar ut 20 prosent AFP men mange står til de er 69 og 70. (4 stykker av ca 100 ansatte). Vi følger jo de kommunale ordningene på dette og har tjenestepensjon. Overenskomsten er standard, men vi har særavtale.” (Personalsjef og Hovedtillitsvalgt)

I flere av virksomhetene har de forsøkt å snu trendene ved nedbemanninger:

”Pensjonskostnadene var ekstreme tidligere, og det gjorde det vanskelig å holde eldre i arbeid. I kommunene kunne pensjonsavsettingen variere fra 4 til 18 prosent av lønnskostnadene, avhengig av renter osv. Den nye pensjonsordningen har rettet opp dette. Før ble AFP brukt til å lage spesielle sluttpakker på ett års etterlønn til de over 62. Nå går vi motsatt vei ved nedbemanninger og tilrettelegger for å holde på 58+. Det vi ikke greier her er å stimulere folk til å stå til de er 67.” (HR-sjef og Hovedtillitsvalgt, næringsmiddel engros)

”Det har vært en snuoperasjon å få til det med eldre. Nå får vi ikke lengre gave når vi slutter (premiering), og de over 60 har vært nesten fredet i de siste nedbemanningene. Ved den store nedbemanningen i 1997 tok de ut de eldre. Nå har vi endret praksisen, men følger ikke ansiennitetsprinsippet helt slavisk når vi trenger spesialkompetanse i spesielle funksjoner.” (HR-ledelsen og tillitsvalgte, næringsmiddelproduksjon).

Nedbemanninger følger ofte som en del av organisatoriske omstillinger både i privat og offentlig sektor, og omstillingstakten har antakelig økt i takt med globaliseringen av økonomien. En av forklaringene på at Norge har en veldig solid økonomi sammenliknet med andre land er nettopp en god evne til omstillinger og tilpasninger til endringer i de internasjonale markedene (Falkum &

Grimsrud 2007). Begge sitatene ovenfor viser at virksomheter forsøker å gå bort fra trenden med å ta ut de eldste i forbindelse med nedbemanning. Begge er IA-virksomheter.

"De eldre arbeidstakerne har ikke så mange hjemmeforpliktelser som de yngre som har små barn. De eldre arbeidstakerne kan lettere tilpasse seg de odde arbeidstidene og de delte skiftene. Vi har høyt sykefravær på rundt 9 prosent. Det blir sånn når du har mange eldre arbeidstakere. Det er langtidsfraværet som er problemet. Det er menn med kreft og sukkersyke blant de eldre som drar det opp. Det er vel 90 prosent av langtidsfraværet." (Daglig leder, kollektivtrafikk)

"Det høye korttidsfraværet skyldes en blanding av misbruk av ordningene, at vi har mange unge som er i sin første jobb, og mange som er under utdanning. De eldre maskinistene med fagbrev sliter med den nye teknologien. Vi prøver å tilrettelegge for dem. De kan stå til de er 67, men vi har et veldig høyt uttak av AFP. Dette handler også om nye krav til service og kundebehandling, og mye mer IT og pc-bruk i de fleste jobbene. Vi har ikke andre jobber å putte dem inn i. Vi tilrettelegger så langt vi klarer, men vi kan ikke finne på oppgaver heller". (Daglig leder og HR-sjef,)

Disse to sitatene viser to stikk motsatte utviklingstendenser og personalstrategier som begge slår ut i sykefraværet, i følge arbeidsgiverne. Den første forsøker å holde på eldre med en begrunnelse om at de er mer fleksible og tilpasningsdyktige enn yngre arbeidstakere. Denne virksomheten har kjente og enkle arbeidsredskaper. Den andre satser på unge arbeidstakere, gjerne under utdanning og som deltidsarbeidende, og har den samme begrunnelsen om evne til tilpasning til arbeidsredskapene. Her er imidlertid teknologien ny og digitalisert. Eldre arbeidstakere bidrar til å øke langtidsfraværet, men yngre arbeidstakere i deltidsposisjoner bidrar til å trekke opp korttidsfraværet i følge disse to arbeidsgiverne.'

Akkurat som i rekrutteringen av eldre er det ikke noe mønster i det å beholde eldre i virksomheten heller.

"Vi har flere som er godt over 50 og 60, men vi har ingen eldrepolicy. Vi har ikke AFP. Alder er ikke noen relevant variabel i noen sammenheng hos oss. Stort sett blir de i jobben. Vi hadde en som sluttet da han ble 62, men det var fordi han vant i lotto." (daglig leder, elektronikkbransjen)

"Dette er et sted der du kan mer og mer jo lengre du jobber. Vi har mange som har vært her i 25 år eller mer. Det er veldig mange som går av en eller annen gang mellom 62 og 67. Statens pensjonskasse hindrer dem i å ta ut pensjon mens du jobber. Vi kjører kurs for å veilede ansatte i hvordan de kan ta ut pensjonen og hva det er lurt å gjøre. Vi har en bra seniorpolitikk. AFP har vi og vi kan redusere arbeidstiden for den enkelte." (Personalsjef og verneombud, varehandel)

"Jeg synes seniorpolitikk og småbarnspolitikk på jobben er noe tull. Vi må se behovet for tilpasning og endring ut fra den enkeltes behov uavhengig av kjønn, alder og så videre. Det handler om klima, gode medarbeidersamtaler som får opp problemene og finner løsninger. Arbeidsgiverne skal være der for den enkelte ansatte. NAV umyndiggjør folk. De skulle heller være der i bakkant. Du reagerer ikke positivt når NAV skriver jobbsøknaden for en som vil ha jobb her." (HR-ansvarlig, forlagsbransjen)

Det er virksomhetenes produksjon, teknologi, kompetansebehov og arbeidsorganisering som er avgjørende for deres forhold til eldre arbeidstakere. De fleste forsøker å legge til rette for at eldre kan stå i jobben. Hvilke tiltak som benyttes varierer noe fra virksomhet til virksomhet, men undersøkelsen avtegner ikke noe bestemt mønster. Det ser ut til å være opp til den enkelte virksomheten, men både tariffavtaler, pensjonsordninger og IA-avtale kan legge ganske sterke føringer på hva som gjøres og hvordan. Midtsundstad og Bogen (2011) viser at elementer av et arbeiderkollektiv (horisontal solidaritet) ser ut til å påvirke seniorpolitikken og pensjoneringspraksis, om enn i forskjellige retninger fra virksomhet til virksomhet. Lokale samarbeidstradisjoner og "pensjoneringskulturer" kan ha betydning for praksis.

4.4 Risikovurderinger og eldre arbeidstakere – oppsummering

Det er store forskjeller i hvordan virksomhetene forholder seg til eldre arbeidstakere. I utgangspunktet gir alle informantene uttrykk for at alder i prinsippet ikke skal ha noen særlig betydning hverken ved ansettelse eller i arbeidsorganisasjonen. Likevel avtegner det seg noen klare forskjeller i praksis. Det er først og fremst hensynet til virksomhetens organisasjon og effektivitet som er avgjørende. I det ene ytterpunktet finner vi selskap som har en bevisst strategi for å rekruttere eldre arbeidstakere. Disse arbeidsgiverne mener at eldre arbeidstakere har større lojalitet til arbeidsplassen, er mer tilpasningsdyktige til arbeidstidsordninger og gir virksomheten fleksibilitet i arbeidsorganiseringen i større grad enn yngre arbeidstakere. Disse strategiene ser ut til å følges i tradisjonelle virksomheter med enkel produksjon av varer og/eller tjenester.

I det andre ytterpunktet finner vi virksomheter som satser på unge arbeidstakere framfor eldre. Her finner vi to ulike måter å legitimere en slik aldersfordeling på. Noen virksomheter har en svært enkel produksjonsteknologi og regner seg ikke som en attraktiv arbeidsplass for folk med erfaring og utdanning. Derfor satser de på å rekruttere ungdom under utdanning i deltidsstillinger, og ser på eldre jobbsøkere med skepsis. Andre virksomheter begrunner rekrutteringen av yngre arbeidstakere med læringsevne og utdanning som trengs for å mestre ny teknologi og avanserte arbeidsredskap. I disse virksomhetene er eldre arbeidstakere regnet som et problem for å opprettholde produktivitet og effektivitet. Inkludering av eldre antas å svekke fleksibiliteten i arbeidsorganisasjonen.

Store virksomheter ser ut til å ha lettere for å inkludere eldre arbeidstakere enn mindre virksomheter. Pensjonsordninger, tariffavtaler og formelle regler vil påvirke hvor stor økonomisk risiko som knyttes til det å ansette og beholde eldre arbeidstakere. Mange av arbeidsgiverne refererer også til en slags sosial risiko ved inkludering av både eldre og funksjonshemmede. Denne sosiale risikoen handler om hvordan arbeidsmiljøet vil reagere på arbeidstakere som ikke bidrar hundre prosent, og som i tillegg kan trenge støtte og hjelp av kollegene for å mestre jobben. På lengre sikt anses dette å få uheldige virkninger på arbeidsmiljøet i virksomhetene. I det følgende kapittelet drøftes funnene i undersøkelsen opp mot de teoretiske antakelsene om hvordan arbeidsgivernes risikovurderinger vil påvirke inkluderingen av eldre og funksjonshemmede.

5 Arbeidsgivernes forutsetninger for inkludering

Evalueringen av IA-avtalen (Ose et al 2009) konkluderer blant annet med at viljen til inkludering er tilstede i virksomhetene, men at det fortsatt er et stort skille mellom insidere og outsiders i arbeidslivet. I revisjonen av avtalen i 2007 ble delmål 2 om å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne koblet sterkere til målet om å redusere langtidssykemeldinger og bruken av uføretrygd. Dermed ble noe av det sterke fokuset på "funksjonshemmede" og de med "redusert funksjonsevne" flyttet til oppmerksomhet på mer generell deltakelse i arbeidslivet. Dette tolker jeg som ett av eksemplene på at ikke alle formuleringene og prinsippene i den første IA-avtalen var spesielt godt utredet og begrunnet. Det var mange ting som ble mer eller mindre tatt for gitt. Den presenterte undersøkelsen utfordrer noen av de oppfatningene og prinsipper som lå til grunn for avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Noen av disse drøftes i det følgende.

5.1 Hvem har ansvaret for inkludering?

Da den første IA-avtalen ble undertegnet i 2001 hadde arbeidsgivernes representanter akseptert ansvar for å bidra til at de tre delmålene ble oppfylt. Det viste seg ganske raskt at arbeidet med å få ned sykefraværet ble prioritert, mens det å inkludere eldre og personer med nedsatt funksjonsevne ikke fikk den samme oppmerksomheten. Revisjonen av avtalen i 2007 slo fast at virksomhetene (arbeidsgiverne) ikke kunne ha ansvar for de som allerede var utenfor arbeidslivet. I stedet skulle de forsterke innsatsen for at de som er innenfor ikke skal falle ut, altså sette inn krefter for å beholde eldre og de som får nedsatt funksjonsevne. Arbeidsgivernes ansvar for å inkludere ble redusert til et ansvar for å hindre ekskludering av funksjonshemmede.

Det er oppgavene som skal utføres i virksomheten som først og fremst bestemmer hvem som rekrutteres, og kompetanse er det viktigste kriteriet i de aller fleste virksomhetene. Selv i arbeidsoppgaver som tidligere ble sett som så enkle at de ikke krevde spesiell kunnskap eller ferdigheter, kreves det i dag spesialkunnskap. Dette går igjen i hele undersøkelsen. De enkle oppgavene som tidligere ble brukt til å sysselsette folk som fikk nedsatt funksjonsevne blir borte. Effektivitets- og lønnsomhetskrav i virksomhetene, både offentlige og private, bidrar på denne måten til å redusere inkluderingsmulighetene. Arbeidsgiverne havner i et krysspress mellom effektivitets- og lønnsomhetskrav på den ene siden og sosialt ansvar for å bidra til større deltakelse i arbeidslivet. Dette er et generelt problem.

Etter hvert har det blitt en akseptert "sannhet" at den norske økonomien og det norske arbeidslivet går så godt blant annet på grunn av stor omstillingsevne i virksomhetene. Dette oppnås ved hjelp av den norske modellen. Blant andre statsminister Stoltenberg slo dette fast i konferansen ved Hovedavtalen LO/NHO's 75 års jubileum i oktober 2010. De siste fem årene er det etablert om lag 300 000 nye jobber. Omstillingstakten ser også ut til å øke. En representativ undersøkelse blant norske arbeidstakere slo fast at 27 prosent av dem hadde skiftet jobb i løpet av de siste to årene (Falkum, Hagen, Trygstad 2009). Mobiliteten i den norske arbeidsstyrken er med andre ord høy, og turnover på arbeidsplassene må følgelig være ganske stor. Følgelig må rekrutteringen og ansettelsen av arbeidstakere være høy hele tiden. Dette skulle være en gunstig forutsetning for inkludering. Det er funn i undersøkelsen som kan bidra til å forklare hvorfor inkluderingen av de med funksjonsnedsettelse og eldre ikke ser ut til tjene på et høyt rekrutteringsnivå.

For det første vil en høy omstillingstakt i arbeidslivet bidra til utvikling av produksjonen og produksjonsprosessene. Hvis omstilling skal være vellykket skal den bidra til forbedringer både i arbeidet, i organiseringen og effektiviteten i virksomhetene. Omstillingen medfører ofte ny teknologi, forenklinger og automatiseringer av arbeidsprosessene. Det er kompetansen som er helt avgjørende for arbeidsgivernes ansettelser. For det andre gir mange av arbeidsgiverne uttrykk, i det minte retorisk, for at spesielle trekk ved arbeidssøkeren ikke spiller noen rolle så lenge han/hun har de nødvendige forutsetningene for å gjøre selve jobben. Dermed skulle forholdene prinsipielt ligge godt til rette for inkludering av for eksempel personer med nedsatt funksjonsevne.

5.2 Begrepsbruk kan være viktig

Delmål 2 i Inkluderende arbeidsliv ble satt opp for å bidra til å redusere den store andelen uføretrygdede. Flere i arbeid og færre på trygd ble raskt et slagord. "De med nedsatt funksjonsevne" var et begrep som kunne dekke alle de som av en eller annen grunn hadde andre forutsetninger for å mestre en jobb enn det som er vanlig. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon forsøkte å bli part i avtalen, men partene i arbeidslivet tok ikke med noen av de frivillige organisasjonene. I debattene og samlingene ved oppstarten av IA i 2001 ble delmål 2 oftest assosiert med funksjonshemmede; bevegelseshemmede, synshemmede, hørselshemmede og utviklingshemmede. Men i prinsippet siktet delmål to også mot folk med alle typer fysiske og psykiske tilstander som kunne gjøre deltakelse i arbeidslivet vanskelig.

Undersøkelsene viser at begrepet "funksjonshemming" og "nedsatt funksjonsevne" ikke er særlig dekkende for de som har vært på arbeidsutprøving, arbeidstrening, tilrettelagt arbeid eller IA-plass hos de intervjuede arbeidsgiverne. Noen av dem har tatt inn rullestolsbrukere, hørselshemmede og folk med downs syndrom, men arbeidsgiverne påpeker hele tiden at funksjonshemming ikke er noe godt begrep. Mange av de som har vært inne via NAV har slitt med helt andre problemstillinger som eksempelvis konsentrasjonsvansker, lærevansker, rusmisbruk og koordineringsproblemer. Arbeidsgiverne peker på at hva problemet kalles er helt uvesentlig. Det som teller er hvilke forutsetninger den ansatte og jobbsøkeren har for å mestre de kravene som jobben stiller. De peker på at det er mange som kan være funksjonshemmet i forhold til en spesiell jobb uten å være funksjonshemmet i andre av livets gjøremål. I hvilken grad personens forutsetninger passer til kravene i jobben eller ikke er det som avgjør.

Dette resonnementet fører til en problemstilling om begrepene funksjonshemming og nedsatt funksjonsevne har gjort det lettere eller vanskeligere å få flere i arbeid og færre på trygd. Inkluderingen må bidra til å åpne arbeidslivet for "alle som vil og kan". Begrepsbruken kan tenkes å svekke intensjonene om å inkludere flest mulig, ved at oppmerksomheten rettes mot noen spesielle grupper og ikke alle som trenger tiltak for å delta i arbeidslivet. Nedsatt arbeidsevne er antakelig mer dekkende. Det er begrepet som brukes i stadig større grad.

5.3 Er alder en relevant egenskap for inkludering?

På samme måten kan delmål 3 også være et lite optimalt fokus for å heve pensjoneringsalderen. Undersøkelsene har vist at arbeidsgiverne har svært ulike ansettelsesstrategier som favoriserer enten unge eller eldre. Hvilken strategi som velges henger sammen med teknologi og arbeidsgivernes forestillinger om at arbeidstakerne læringsevne er aldersbestemt. Spørsmålet er om sammenhengen mellom alder og læringsevne er så sterk at den kan brukes som et allmenngyldig prinsipp i en personalpolitikk. Det er det gode grunner til å betvile.

Som nevnt er det stor mobilitet i den norske arbeidsstyrken. Dermed må det være en ganske høy turnover i Norske virksomheter. I undersøkelsen så vi også at noen virksomheter har oppdaget at en del yrker har lavere regulert pensjoneringsalder enn andre, og at de utgjør et godt rekrutteringspotensial. Foreløpig ser dette ut til å være en forholdsvis godt bevart hemmelighet som noen virksomheter drar nytte av. Når eldre arbeidstakere og seniorpolitikk kommer opp refereres det til ulike alderskategorier som 55+, 58+ og 62 år som inndelingskriterier. I praksis er aldri en individuell sak, og variasjonene fra person til person kan være veldig store. Noen jobber til de er 90, mens andre er utslitt og må trekke seg når de er 60 eller yngre. Samtidig reiser arbeidsgiverne et spørsmål om hvor lenge de får beholde folk hvis de ansetter for eksempel en 60 åring. Men med den omstillingstakten vi har i norsk arbeidsliv, med nedleggelse, nedbemanning, sammenslåinger og opprettelsen av nye virksomheter vil en tidshorison på 7 årsverk fra fylte 60 til fylte 67 kanskje være en helt akseptabel risiko for arbeidsgiverne. Noen av dem peker også på at eldre arbeidstakere er mer stabile og mer lojale i forhold til virksomheten enn det yngre arbeidstakere er.

Det er et etablert politisk og økonomisk mål å heve den gjennomsnittlige pensjoneringsalderen. Den presenterte undersøkelsen har vist at det å ansette eldre arbeidstakere er styrt av forestillinger og oppfatninger om egenskaper hos eldre. Spørsmålet er om alder i det hele tatt er et relevant ansettelseskriterium sammenliknet med kompetanse og individuell arbeidskapasitet. Ansettelsesstrategier som bygger på stereotyper, og som kategoriserer og favoriserer noen grupper framfor andre, vil også begrense utvalget og kan i verste fall hindre tilgang til de beste kandidatene. Hvordan aldersbegrepet praktiseres og anvendes i virksomhetenes rekrutteringsstrategier bør tas opp til debatt. Delmål 3 i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv bør diskuteres med sikte på å utvikle mer presise virkemidler for å øke eldres deltakelse i arbeidslivet.

IA har bidratt til å styrke seniorpolitiske tiltak i arbeidslivet. Dette er en konklusjon både hos Ose et al (2009) og hos Midsundstad og Bogen (2011). Mange av virksomhetene i undersøkelsen har tiltak for å beholde de eldre arbeidstakerne lengst mulig. I noen virksomheter hadde de laget fleksibel arbeidsorganisering for å beholde de eldre. Dette bidro til å øke fleksibiliteten i hele virksomheten og dermed også til enklere og mer forutsigbare lederoppgaver og en mer effektiv organisasjon. Dette bør drøftes og brukes som en generell rekrutteringslogikk i arbeidslivet

5.4 Mot en inkluderende rekrutteringslogikk i hele arbeidslivet?

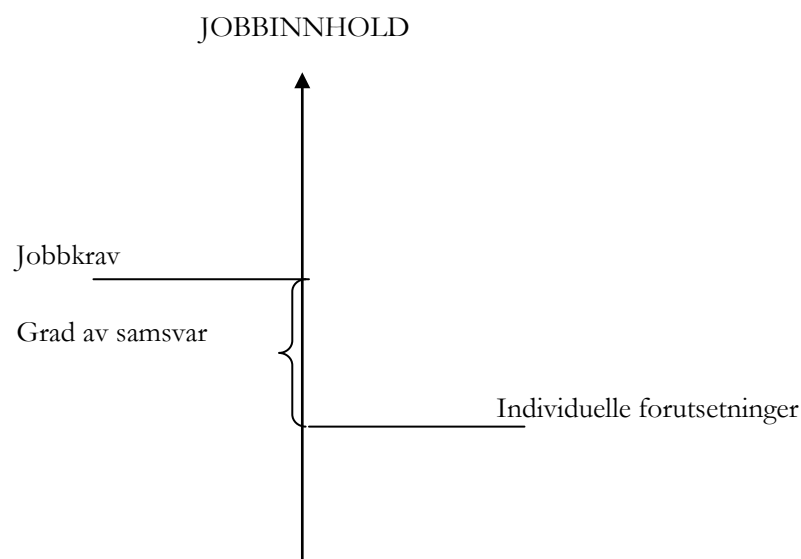
I 1979 ble Hjelpemiddelsentralen i Telemark etablert som et prøveprosjekt. Etter hvert har hvert fylke sin egen hjelpemiddelsentral. Dette tiltaket bygget på en egen definisjon av funksjonshemming som gapet mellom individets forutsetninger for å utføre en handling og omgivelsenes krav til det å utføre den samme handlingen (Lie 1982). Her defineres funksjonshemming som et resultat av forholdet mellom individet og dets omgivelser, ikke som en egenskap ved individet alene. Vi er alle funksjonshemmet i forhold til noe ut fra denne definisjonen. Den store fordelen med professor Ivar Lie's definisjon var at "funksjonshemmingen" kunne løses enten ved å bedre individets forutsetninger for å utføre handlingen eller ved å senke kravene i omgivelsene. Dette samsvarer med flere av arbeidsgivernes utsagn om det å være funksjonshemmet i forhold til en jobb. Dermed kan logikken anvendes i ansettelsesprosesser.

Mange av arbeidsgiverne har definert hvilke oppgaver som hører inn i en jobb. På den måten har de også definert hvilke krav jobben stiller til ansattes kompetanse, ferdigheter og sosiale egenskaper. Ved å fastsette og definere jobbkravene på denne måten vil de også ha avgrenset og definert hvilke

forutsetninger den ansatte som skal utføre jobben må ha. Dette er den vanlige logikken både i arbeidsorganiseringen og rekrutteringen. En del slike krav er definert og fastsatt i tariffavtaler og lovverk som regulerer forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

En inkluderingsorientert modell for rekruttering kan ha som formål å skape best mulig samsvar mellom oppgavene som skal utføres i virksomheten og arbeidstakerne forutsetninger for å utføre dem. I dette bildet skal det være mulig å tilpasse jobbkravene til de forutsetningene som de ansatte har. Dermed blir arbeidsorganisering et spørsmål om å tilpasse oppgavene ut fra de ansattes forutsetninger, og ikke bare om å finne den ansatte som passer best til den enkelte jobben. I en slik modell vil fordelingen av oppgaver mellom de ansatte kunne endres etter hvert som de ansattes forutsetninger endres. Det å ansette en ny person kan dermed føre til en helt ny arbeidsorganisering i en avdeling eller organisasjonsenhet. Hver nyansettelse blir en anledning til å forbedre arbeidsorganiseringen. På den måten kan inkluderingsfleksibiliteten styrke fleksibiliteten i produksjonen og hele virksomheten. Dette er illustrert nedenfor.

Figur 1 Inkluderende rekrutteringslogikk



Jobbkraavene kan være definisjon av oppgaver, utdanning, arbeidstidsordninger, arbeidsorganisering, samarbeid og sosiale relasjoner. Individuelle forutsetninger kan være utdanning, fysiske, psykiske og sosiale ferdigheter og så videre. Ved en nyansettelse kan mye gjøres med jobbkraavene og en del kan også gjøres med de individuelle ferdighetene, eksempelvis utdanning. I denne modellen er det ikke nødvendigvis den nyansattes forutsetninger vi må gjøre noe med. Det kan hende at den nyansattes forutsetninger gjør det mulig å tilføre helt andre personer ny kunnskap, for eksempel, slik vi så i selskapet som ansatte tidligere politifolk, brannmenn osv. Inkluderingen kan i seg selv åpne for helt nye måter å organisere arbeidet på.

I denne rekrutteringslogikken vil det å få jobb være det samme som å bli inkludert i arbeidslivet, og det vil gjelde oss alle. I denne modellen vil alle bli inkludert. Inkludering er ikke lenger noe som skal

gjelde spesielle grupper med spesielle målsettinger og tiltak. Tiltakene settes inn for å styrke inkluderingen og dermed arbeidsorganisasjonen. For å få med flest mulig vil det fortsatt være nødvendig med ulike typer støtte via NAV. Men verktøykassa i IA kan utvides med tiltak som har til hensikt å endre jobbkravene og etablere en mer effektiv arbeidsorganisasjon. Dermed duker det for en debatt om hvilke kostnader en slik rekrutteringslogikk fordrer, om de er høyere eller lavere enn i dagens rekrutteringsmodeller og hvem som eventuelt skal betale de ulike tiltakene.

Arbeidsgiverne beskriver flere typer risiko knyttet til inkludering av folk som ikke er helt skreddersydd for det norske arbeidslivet, om vi i det hele tatt kan snakke om "den skreddersydde arbeidstakeren". Finnes han eller hun?. Den første er økonomisk risiko ved det å ha ansatte i det hele tatt, slik en av informantene uttrykte det:

"Arbeidskostnadene utgjør 75 prosent av totalkostnadene i denne bransjen. Volatiliteten er høy. Det betyr at det er topper og bunner og vi må være forberedt på begge deler. Det ville vært mye enklere om vi fikk redusert den risikoen som knytter seg til høye faste kostnader. Vi trenger en fleksibilitet som dagens arbeidsliv ikke gir. I dag lever arbeidstakerne som om vi har en planøkonomi, mens arbeidsgiverne må forholde seg til en markedsøkonomi. Vi tåler ikke mange opp og nedganger. Bedrifter vil ikke ta risiko, og vi kan ikke inkludere funksjonshemmede på en planøkonomisk plattform. Hvis vi fikk redusert de faste kostnadene med 20 prosent ville det hjelpe. Hvis arbeidstakerne skal være med på både topper og bunner må de også være med og dele risiko. Da må vi få en løsere organisering. Arbeidstakerne må organiseres som frilansere og jobbe der det er bruk for dem. Virtuell organisering (frilansere som jobber for eksempel hjemmefra på nett) av arbeidet ville frigjøre masse årsverk. Bare i denne bransjen er det behov for 1000 nye årsverk, men ingen tør å ansette på grunn av de høye faste kostnadene." (daglig leder, elektronisk formidling)

Han ønsket at ansatte skulle være sine egne arbeidsgivere og fordeles mellom virksomhetene etter etterspørsel etter kompetanse og ferdigheter. Virtuell organisering av arbeidet var visjonen. Det er neppe et særlig realistisk scenario i overskuelig framtid, men sitatet viser at risikovurderinger er sentrale i strategiutforming og beslutninger som treffes av dagens arbeidsgivere.

Økonomisk risiko knyttes først og fremst til det å ansette folk som krever spesialtilpasninger. De mener at dagens tilretteleggingstilskudd burde være større dersom de skal ta inn folk via NAV. Når de i liten grad ansetter de som kommer fra NAV i faste stillinger så handler det først og fremst om den økonomiske risikoen som de må bære dersom inkluderingen mislykkes og vedkommende må sies opp. Denne risikoen ser en del av dem, spesielt i mindre virksomheter, som større enn den risikoen de tar ved å ansette dem og foreta tilrettelegginger. De ønsker seg en ordening der NAV overtar arbeidsgiveransvaret hvis inkluderingen ikke lykkes. Dette ser de som et prinsipp som antakelig ville øke inkluderingen mer enn det en vil oppnå for eksempel med å øke tilretteleggingstilskuddet eller lønnstilskudd av ulik art.

Mange av arbeidsgiverne, spesielt i arbeidsplasser med typiske kontorjobber, administrasjon, bank og finans, forvaltning eller laboratorievirksomhet sier at de har arbeidsplasser som er vel tilrettelagt for ulike grupper med tilpasningsbehov. De er forundret over at de aldri får søkere som har funksjonsnedsettelse, og de som de får på utprøving fra NAV har sjeldent den kompetansen de trenger. Dermed blir inkluderingen i hovedsak et spørsmål om å ivareta virksomhetens sosiale ansvar, mens det de ønsker seg er ansatte med den kompetansen de trenger. De vil de gjerne ansette selv, utenom NAV, men med de støtteordningene som trengs. Dette gir to innspill til diskusjon:

- Støtteordningene for å bære risikoen og ansvaret må diskuteres og eventuelt legges inn i ordningen som fritar arbeidsgiverne for arbeidsgiveransvaret når inkluderingen ikke lykkes
- Utdanning og kompetansepåfyll vil antakelig være det beste inkluderingstiltaket både for de som er utenfor arbeidslivet, for de som får endrede forutsetninger for deltakelsen sin og også for de som mister jobben på grunn av nedleggelse, nedbemanning eller overgang til nye produkter

Norske arbeidstakere representerer en stor variasjonsbredde og mangfold. Forutsetningene for å delta i arbeidslivet er individuelle. Norsk arbeidsliv er ikke statisk, men fleksibelt og i stadig omstilling. Kravene til arbeidstakerne varierer stort mellom virksomhetene og representerer et strukturelt mangfold. Inkluderingen handler ikke bare om å finne den rette plassen for den enkelte. Skal inkluderingen lykkes i stort monn må vi finne nye rekrutterings- og organiseringsformer som i større grad sørger for at det individuelle mangfoldet treffer det strukturelle mangfoldet. Det er ikke nok å søke individuelle forutsetninger som svarer til jobbkravene. Mer fleksible jobbkrav kan svare bedre til de individuelle forutsetningene. Dette er en utfordring for trepartssamarbeidet mellom staten og partene i arbeidslivet.

Litteratur

- Andreassen, T. A. og A. C. Bergene (2011) Forpliktelse, omsorg eller nytte - arbeidsgiveres inkluderingsansvar og forventninger til NAV. *Søkelys på arbeidslivet*, nr 4, årgang 28, s. 317-334
- Dale-Olsen, H. (2005) Etablering og nedlegging av bedrifter, bedrifters størrelse og levetid. I Torp, H. (red.): *Nytt arbeidsliv, Medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Djuve, A. B. og K. R. Tronstad (2011) *Innvandrere i praksis. Likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo-rapport 2011: 07
- Falkum, E., H. Bogen, L. E. Moland (2003) *Trygdeetatens oppfatninger om inkluderende arbeidsliv. Premisser for iverksetting av intensjonsavtalen*. Oslo: Fafo-notat.
- Falkum, E. (2004) Det velferdsindustrielle kompleks. I *Arbeid, velferd og samfunn*, Trygdeetaten: 2004
- Falkum, E. og Colmann, H. L. (2011) Krisetilpasning med lokalt trepartssamarbeid. I Bråten, Mona (red.) (2011), [Omstilling i norske virksomheter. Fafos Rådsprogram 2009–2011](#). Fafo-rapport 2011:26.
- Hilsen, A. I. og T. Steinum (2003) Mange er de og tidlig går de av - Hva skal til for å øke reell pensjoneringsalder? *Arbeidervern*, 2003 nr. 5, s. 23.
- Legard, S. and H. C. Terjesen (2010) Strategies and skills in transitions to tertiary education and employment: case studies of the pathway of young adults with impairments and learning difficulties in Norway. Paris: OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/15/23/47469286.pdf>)
- Lie, I. (1982) Hvem er funksjonshemmet? Presentasjon i Alta
- Midtsundstad, T. (2007) [Fra utstøting til inkludering? En kartlegging av norske virksomheters arbeidskraftstrategier overfor eldre arbeidstakere](#). Fafo-rapport 2007:37
- Midtsundstad, T. og H. Bogen (2011) [Ulikt arbeid – ulike behov. Seniorpolitisk praksis i norsk arbeidsliv](#). Fafo-rapport 2011:10
- Ose, S. Osborg, A. M. Bjerkan, I. Pettersen, K. G. Hem. A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T. O. Mo, P. Ø. Saksvik (2009) Evaluering av IA-avtalen (2001-2009). Trondheim: SINTEF
- Pedersen, A. W. (1997) *Fravær i arbeid. Utviklingen i sykefraværet på 90-tallet*. Oslo: Fafo-rapport 218
- Steen, A. H., S. Legard, J. E. Jessen, N. Anker, og P. G. Madsen: *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av funksjonshemmede*. Oslo: AFI-rapport 2012

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:
www.afi.no



Postboks 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no