



Fremmere og hemmere for inkluderingsarbeid i statlig tariffområde

*Dokumentasjon av erfaringer fra et statlig inkluderingsprosjekt, på oppdrag for
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Arbeid og velferd

Oslo Economics jobber med en rekke forsknings- og utredningsprosjekter innen arbeidsliv, velferdstjenester og relaterte områder. Vi jobber for departementer, direktorater, kommuner, organisasjoner og private virksomheter.

Vi har konsulenter med doktorgrad i arbeidsmarkedsøkonomi og helseøkonomi, og samarbeider ofte med forskningsmiljøer på disse områdene. Våre medarbeidere har ekspertise i analyse av registerdata, gjennomføring og analyse av intervjuer og spørreundersøkelser på arbeids- og velferdsområdet.

Fremmere og hemmere for inkluderingsarbeid i statlig tariffområde /OE-rapport 2023-107

© Oslo Economics, 15. mars 2024

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/Angelina Bambina

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn og metode	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Om inkluderingsprosjektet	7
1.3 Om følgeevalueringsoppdraget	10
1.4 Metode	10
1.5 Avgrensing	10
2. Erfaringer fra inkluderingsdugnaden og NAV sin rolle i inkluderingsarbeidet	11
2.1 Erfaringer fra inkluderingsdugnaden	11
2.2 NAV sin rolle under inkluderingsdugnaden	11
3. Rammer og regelverk for ansettelser og inkludering i statlig tariffområde	14
3.1 Statsansatteloven	14
3.2 Hovedreglene i statlige ansettelser	14
3.3 Unntak fra hovedreglene	15
3.4 Muligheter for økt inkludering med dagens regelverk	16
4. Erfaringer fra casevirksomhetene i prosjektperioden	18
4.1 Tidligere erfaringer	18
4.2 Virksomhetenes arbeid og erfaringer fra prosjektperioden	20
5. Virksomhetens synspunkt på fremmere og hemmere for inkludering	25
5.1 I egen organisasjon	25
5.2 I samhandling med NAV	27
5.3 I regel- og avtaleverk	28
5.4 Virksomhetenes videre arbeid, og innspill til rammebetingelser	29
6. Hva skal til for å lykkes med inkludering i statlig tariffområde?	31
6.1 Føringer og rammevilkår	31
6.2 Internt arbeid i virksomhetene	33
6.3 Samarbeidet med NAV	35
6.4 Andre faktorer som påvirker inkluderingsarbeidet	35
7. Referanser	36

Sammendrag og konklusjoner

I denne rapporten har vi dokumentert erfaringer fra fire statlige virksomheter som har jobbet med inkludering og mangfold gjennom våren og høsten 2023. Mangelen på tydelige overordnede føringer for inkludering i staten fremstår som en sentral hemmer for virksomhetenes inkluderingsarbeid. I virksomhetenes interne arbeid oppleves holdninger og målkonflikter som barrierer for inkluderingsarbeidet. For å fremme inkludering kan virksomhetene løfte frem suksesshistorier og etablere et godt samarbeid med NAV. Det er trolig også behov for å jobbe med flere tilnærminger til inkluderingsarbeidet. Videre trenger virksomhetene å avsette ressurser og definere rolle- og ansvarsfordeling for å lykkes med inkluderingsarbeidet.

Bakgrunn og mandat

Inkluderingsarbeid i ulike former har ved flere anledninger vært på agendaen i statlig tariffområde. I Hurdalsplattformen fremgår det at regjeringen vil «forplikte offentlige arbeidsgivere til å ansette flere med nedsatt funksjonsevne». Regjeringen Solberg introduserte i sin tid inkluderingsdugnaden, som hadde som mål å inkludere flere personer med nedsatt funksjonsevne eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring (gjørne kalt «hull i CV-en»). I den forbindelse ble det innført en fellesføring med et mål om at fem prosent av alle nyansettelser i statlig tariffområde skulle være av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Inkluderingsdugnaden varte fra juli 2018 til desember 2021.

Evalueringer av inkluderingsdugnaden viste at få statlige virksomheter nådde fem-prosent målet, men at det ble gjort mye godt arbeid, og at det er et potensial for økt inkludering i statlig tariffområde. Med bakgrunn i at regjeringen Støre ikke videreførte inkluderingsdugnaden og fem-prosent målet, var det behov for mer kunnskap om hvordan statlig tariffområde kan lykkes i inkluderingsarbeidet.¹ Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og distriktsdepartementet, fra 01.01.2024 en del av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, satte derfor høsten 2022 i gang et inkluderingsprosjekt for å innhente erfaringer fra statlige virksomhetenes inkluderingsarbeid. Oslo Economics har dokumentert erfaringene til de fire statlige virksomhetene som deltok i inkluderingsprosjektet, og som har jobbet med inkludering og mangfold gjennom våren og høsten 2023. Virksomhetene har stått fritt til å jobbe med inkludering på den måten de har ønsket, men de har blitt oppfordret til å prøve bruk av midlertidige ansettelser uten utlysning som en del av prosjektet. Erfaringene til virksomhetene har blitt dokumentert gjennom en felles samling, to intervjuer med hver virksomhet, og intervjuer med virksomhetenes lokale NAV-kontor.

Regel- og avtaleverk for ansettelser og inkludering i statlig tariffområde

Utlysningsplikten og kvalifikasjonsprinsippet gjelder i staten og innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i en stilling. Dette kan gjøre det utfordrende for kandidater med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en å nå gjennom i ordinære ansettelsesprosesser. Regelverket åpner likevel opp for noen unntak til kvalifikasjonsprinsippet, blant annet gjennom å tillate at personer kan ansettes i enkelte midlertidige stillinger uten offentlig utlysning (såkalte administrative ansettelser). Faste stillinger skal samtidig være hovedregelen i statlige ansettelser.

Erfaringer fra casevirksomhetene i prosjektperioden

Casevirksomhetene har deltatt i prosjektet fordi de ønsket å forbedre sitt inkluderingsarbeid. Likevel opplevde de utfordringer knyttet til å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en. Ingen personer i målgruppen ble ansatt som en direkte følge av virksomhetenes deltakelse i dette prosjektet. Virksomhetene erfarte at det tar tid å gjøre nødvendige endringer. Dette skyldes både at casevirksomhetene er store virksomheter med lange beslutningslinjer, men også at stramme budsjetter har medført færre ansettelser. I flere av virksomhetene var ikke inkluderingsarbeidet satt i system, og det ble et mål i prosjektperioden å endre dette. Flere opplevde også at rekrutterende ledere kan ha en oppfatning om at kandidater fra NAV har mindre relevant kompetanse enn det som faktisk er tilfellet, og at dette kan være en hemmer for inkluderingsarbeidet.

¹ Støre-regjeringen innførte for 2024 en ny fellesføring om at de statlige virksomhetene skal ha en positiv utvikling i antall ansettelser fra samme målgruppe, som i inkluderingsdugnaden. Arbeidsgiverne skal, i samarbeid med de tillitsvalgte, selv definere et hensiktsmessig ambisjonsnivå ut fra virksomhetens egenart og størrelse. Virksomheten skal i årsrapporten for 2024 oppgi antallet ansettelser av personer i målgruppen og omtale utviklingen sett opp mot virksomhetens gjennomsnitt for 2020 og 2021.

En annen utfordring er at bruk av midlertidige og reduserte stillinger, som et virkemiddel i inkluderingsarbeidet går på tvers av regjeringens føringer om bruk av faste hele stillinger. Samtidig har arbeidsgivere i mange tilfeller en plikt om å tilrettelegge gjennom reduserte stillinger, men dette har ikke nødvendigvis målgruppen kjennskap til. Generelt har virksomhetene mye de skal følge opp, med begrensede ressurser, og de må i stor grad prioritere ressurser til det de blir målt på. Manglende overordnede føringer og krav til inkludering har bidratt til at det har vært vanskelig å prioritere inkluderingsarbeid i virksomhetene, og virksomhetene etterlyste tydeligere føringer for det videre inkluderingsarbeidet.

Det å oppleve positive erfaringer med inkludering gir suksesshistorier man kan dele i virksomheten og kan bidra til at flere ledere ser mulighetene ved inkludering. Økonomiske virkemidler, som midlertidig lønnstilskudd, gjør terskelen for inkludering lavere. Virksomhetene pekte på at et godt samarbeid med NAV, der også NAV ser virksomhetens perspektiver, bidrar til inkludering.

Hva skal til for å lykkes med inkludering i statlig tariffområde?

Sammenlignet med privat næringsliv har statlig tariffområde noen barrierer for inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en. Barrierene er primært knyttet til ansettelsesregelverket i statlig tariffområde, spesielt utlysingsplikten og kvalifikasjonsprinsippet. Det er flere grep som kan tas for å bidra til at statlige virksomheter kan lykkes i inkluderingsarbeidet. Vi har kategorisert disse i tre hovedområder; overordnede føringer og rammevilkår, det interne arbeidet i virksomhetene og samarbeidet med NAV.

Skal man lykkes med inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde er det nødvendig med en tydeligere prioritering av inkluderingsarbeidet i sektoren. En prioritering av inkluderingsarbeidet bør følges opp av konkrete føringer eller forpliktelser til inkluderingsarbeidet fra overordnet nivå, for eksempel gjennom virksomhetenes tildelingsbrev. Dette vil kunne bidra til å få inkluderingsarbeidet på agendaen til virksomhetene, slik man erfarte under inkluderingsdugnaden. Det er antakeligvis nødvendig at eventuelle føringer og prioriteringer åpner for flere innganger til inkluderingsarbeidet, og har tydelig informasjon om hvordan virksomhetene kan jobbe. Tidligere erfaringer tilsier at inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde ikke utelukkende kan basere seg på inkludering gjennom ordinære ansettelsesprosesser, men at også tilnærminger som midlertidige ansettelser og arbeidstrening gjennom NAV kan være hensiktsmessig. Slike muligheter må i så fall tydelig fremgå i informasjonen til de statlige virksomhetene, både for å sørge for at de har kjennskap til ulike tilnærminger i inkluderingsarbeidet, og at disse tilnærmingene er forankret som arbeidsmåter regjeringen ønsker at skal tas i bruk.

Overordnede føringer er i seg selv ikke nok for å sikre at virksomhetene skal lykkes i inkluderingsarbeidet. For at virksomhetene skal lykkes er det nødvendig å ha en eller flere personer som er ansvarlige for den praktiske gjennomføringen av arbeidet. Virksomhetene bør sette av ressurser til, og definere tydelige roller og ansvarsområder for inkluderingsarbeidet. Dette må ikke være personer som har inkludering som eneste ansvarsområde, men det krever en del tid og ressurser både å få inkluderingsarbeidet i gang, og å holde det ved like. Derfor er det viktig at inkludering utgjør mer enn bare en liten del av personenes ansvarsområde, for å

Figur 1-1: Grep som kan bidra til bedre inkluderingsarbeid i statlige virksomheter

Føringer og rammevilkår	Overordnede føringer og forpliktelser er nødvendig for å sikre prioritering av inkluderingsarbeidet
	Det er antakeligvis behov for flere ulike innganger til inkluderingsarbeidet
	Opprettelsen av samarbeidsforum kan bidra til erfaringsutveksling mellom virksomheter
	Omtalen av målgruppen har betydning
Internt arbeid i virksomhetene	Virksomhetene må avsette ressurser og definere rolle- og ansvarsfordeling i inkluderingsarbeidet
	Holdningsarbeid, spesielt rettet mot rekrutterende ledere, kan være nødvendig i flere virksomheter
	Etablering av rutiner for inkluderingsarbeid som sikrer involvering av de relevante personene
	Virksomhetene må sette av tid til inkluderingsarbeidet, og ikke forvente umiddelbare resultater
Samarbeidet med NAV	Virksomhetene og NAV bør etablere egne kontaktpersoner som har ansvar for samhandlingen
	Samarbeidet må ha et langsiktig perspektiv og hensynta de ulike partenes behov
	Samarbeidet mellom NAV og virksomheten kan innrettes på ulike måter

Illustrasjon: Oslo Economics

unngå ansvarspulverisering og nedprioritering av inkluderingsarbeidet. Et viktig element i virksomhetenes interne inkluderingsarbeid kan også være holdningsarbeid mot rekrutterende ledere. I tillegg trenger de som jobber med inkludering et tydelig mandat fra toppledelsen for å få tilgang til møteplasser der de kan ha dialog med de rekrutterende lederne. En annen viktig del av virksomhetenes interne arbeid er å etablere rutiner som sikrer at inkluderingsaspektet blir ivaretatt i virksomhetens løpende rekrutteringsarbeid, og at de relevante personene blir involvert. Dette kan for eksempel innebære at rekrutteringsbehov meldes inn til en person med ansvar for inkludering, slik at vedkommende kan gjøre en vurdering av om det kan være aktuelt å rekruttere noen fra NAV til denne stillingen, og i så fall drøfte dette med rekrutterende leder før vedkommende kontakter NAV.

NAV kan spille en sentral rolle i inkluderingsarbeidet og det er derfor viktig å etablere og opprettholde et godt samarbeid med NAV. Relasjonen mellom NAV og virksomheten er viktig for å få til et godt samarbeid. Derfor fremstår det som hensiktsmessig å innrette samarbeidet slik at NAV og virksomheten har faste kontaktpersoner.

1. Bakgrunn og metode

1.1 Bakgrunn

Melding til Stortinget 8 (2022–2023) *Menneskerettar for personar med utviklingshemming – Det handlar om å bli høyrte og sett* slår fast at alle som kan og vil jobbe skal få muligheten til det. Likevel er det i dag personer i Norge som ønsker å jobbe, men som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet. For eksempel viser tall fra 2019 at 104 000 personer med en funksjonsnedsettelse uten inntektsgivende arbeid ønsker å være i inntektsgivende arbeid (Bø, 2019). Økt inkludering av denne gruppen i arbeidslivet har vært høyt på agendaen over lengre tid. Dette har blant annet vært ett av målene i alle tidligere intensjonsavtaler om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), som ble inngått mellom regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet mellom 2001 og 2014. I inneværende IA-avtale, inngått i 2018, er imidlertid målet om økt ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne fjernet. Til gjengjeld lanserte Regjeringen Solberg i 2018 inkluderingsdugnaden, med mål om at virksomheter i både privat og offentlig sektor skulle ansette flere med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. Regjeringen Støre har ikke videreført inkluderingsdugnaden, men i Hurdalsplattformen fremgår det at Regjeringen vil forplikte offentlige arbeidsgivere til å ansette flere med nedsatt funksjonsevne.

Erfaringer fra inkluderingsdugnaden tilsier at det er et utnyttet potensial for inkludering i statlig tariffområde (DFØ, 2021). Tall for 2021 fra SSB sin arbeidskraftundersøkelse viser at personer med nedsatt funksjonsevne i langt høyere grad enn befolkningen for øvrig står utenfor arbeidslivet. Blant de med en funksjonsnedsettelse i yrkesaktiv alder var cirka 38 prosent sysselsatt, sammenliknet med 72 prosent i hele befolkningen (Sundt, 2022; Køber & Horgen, 2022). Mange av de som i dag står utenfor arbeidslivet ønsker å komme i arbeid. Likestillings- og mangfoldsutvalget (NOU 2023: 13) viser til at Norge i dag er dårligere enn våre naboland på å få personer med nedsatt funksjonsevne ut i arbeid. Sverige lykkes best, og i 2015 var sysselsettingsprosenten blant personer med nedsatt funksjonsevne 16 prosentpoeng høyere i Sverige enn i Norge. Dette kan delvis skyldes omfattende bruk av lønnstilskudd. I OECD-sammenheng er Norge midt på treet når det gjelder yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt funksjonsevne (NOU 2023: 13).

Ansettelsesregelverket i statsansatteloven skaper noen utfordringer for inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde. Spesielt kan kvalifikasjonsprinsippet og kravet til offentlig utlysning være en utfordring. Kvalifikasjonsprinsippet pålegger statlige virksomheter å velge den best kvalifiserte søkeren med utgangspunkt i søkerens utdanning, erfaring og personlig egnethet, sammenholdt med kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen. Stillingen skal lyses ut offentlig. Tidligere erfaringer tyder på at det er få søkere som opplyser om at de har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en på offentlige utlyste stillinger. De som opplyser om dette når ofte ikke opp når de vurderes mot kvalifikasjonskravene.

1.2 Om inkluderingsprosjektet

Høsten 2022 iverksatte Arbeidsgiverpolitisk avdeling i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD)², et inkluderingsprosjekt for å innhente erfaringer fra statlige virksomheters inkluderingsarbeid. Målgruppen for prosjektet var personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en, og målet var at et utvalg statlige casevirksomheter skulle ansette flere fra målgruppen. Dette delkapittelet er KDD sin beskrivelse av bakgrunnen og innretningen til inkluderingsprosjektet som Oslo Economics har følgevaluert og dokumentert i denne rapporten.

Bakgrunn

Bakgrunnen for inkluderingsprosjektet var at regjeringen har store ambisjoner for inkludering og mangfold i det statlige tariffområdet. Blant annet ønsker regjeringen å «Forplikte offentlige arbeidsgivere til å ansette flere med nedsatt funksjonsevne» (Regjeringen Støre, 2021).

Arbeidsgiverne har også en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering (jf. aktivitets- og redegjøringsplikten). Inkluderingsarbeidet kan også knyttes til blant annet følgende av FNs bærekraftsmål;

- Innen 2030 oppnå full og produktiv sysselsetting og anstendig arbeid for alle kvinner og menn, inkludert ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne, og oppnå lik lønn for likt arbeid (delmål 8.5).
- Beskytte arbeiderrettigheter og fremme et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, inkludert arbeidsinnvandrere og særlig kvinnelige

² Fra 01.01.2024 er Arbeidsgiverpolitisk avdeling en del av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

innvandrere, og arbeidstakere i et usikkert arbeidsforhold (delmål 8.8).

- Utvikle effektive, ansvarlige og åpne institusjoner på alle nivåer (delmål 16.6) og sikre lydhøre, inkluderende, deltakelsesbaserte og representative beslutningsprosesser på alle nivåer (delmål 16.7).

Intensjonen i prosjektet

Selv om hovedregelen i statsansatteloven er faste stillinger, i tillegg til utlysingskravet og kvalifikasjonsprinsippet, finnes det andre måter å jobbe med inkludering på, som kan gjøre det enklere å rekruttere fra målgruppen. For eksempel er det mulig å ansette i midlertidig stilling med forenklet saksbehandling og uten utlysning (administrative ansettelser) i inntil seks måneder, eller ett år, når det er avtalt i personalreglementet.³ Fra juli 2022 ble det også mulig å bruke ansettelse gjennom midlertidig lønnstilskudd i inntil to år uten offentlig utlysning. Det finnes også et statlig traineeprogram rettet mot personer med høyere utdanning som har nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. KDD ønsket at virksomhetene i prosjektet skulle teste ut disse mulighetene.

Tanken bak prosjektet var at casevirksomhetene skulle ta utgangspunkt i vakanser på grunn av blant annet foreldrepermisjoner og lengre sykefravær. En viktig grunn til å ta utgangspunkt i slike vakanser er at virksomhetene i slike situasjoner har et økt økonomisk handlingsrom siden ansatte i foreldrepermisjon eller sykmeldte over 16 dager får dekket lønnskostnaden (inntil 6G) via NAV.

KDD ønsket også at virksomhetene skulle se prosjektet i sammenheng med andre personalpolitiske grep for å frigjøre arbeidsoppgaver, som igjen kunne danne grunnlag for midlertidige stillinger for målgruppen. Muligheter kan for eksempel være gjennom allerede ansattes anledning til å hospitere (internt eller eksternt), bruk av jobbotasjon (på enkeltoppgaver), utvikling av etterfølgerplaner (brukes når få personer har ansvar for én oppgave) og/eller gi ansatte mulighet for kompetanseutvikling ved å gi dem nye oppgaver og/eller formell videreutdanning/kurs.

Regjeringen har også et mål om at flest mulig arbeidstakere i Norge skal ha faste og hele stillinger.

³ Personalreglement er et reglement som inneholder arbeidsrettslige regler for den enkelte etat eller virksomhet som ikke er fastsatt i lov eller tariffavtale. Personalreglementet fastsettes etter avtale mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene i den enkelte virksomhet.

⁴ En mulig tilrettelegg etter AML § 4-6 er arbeidstid. Arbeidstakere har også rett til redusert arbeidstid dersom de har en helsemessig, sosial eller velferdsmessig begrunnelse (AMS § 10-2. Arbeidsordninger). Retten til individuell tilrettelegging gjelder også ovenfor arbeidssøkere (likestillings- og diskrimineringsloven § 22).

I tillegg har regjeringen store ambisjoner om å redusere omfanget av midlertidighet og deltid, samt fjerne ufrivillig deltid. Selv med overnevnte føringer fikk informantene fra casevirksomhetene informasjon fra KDD om at de kunne tilrettelegge for målgruppen gjennom deltidsstillinger og bruk av midlertidig lønnstilskudd.⁴ KDD var likevel i sine føringer tydelige på at hovedregelen i norsk arbeidsliv skal være faste og hele stillinger.

Casevirksomhetene ble ikke pålagt av KDD å bruke administrative ansettelser ved vakanser eller midlertidig behov. De ble imidlertid oppfordret til å vurdere bruken av slike ansettelser der det ble ansett som fornuftig. Virksomhetene skulle derfor selv avgjøre om de, ved vakanser og midlertidig behov, overhode skulle rekruttere, om de skulle rekruttere på ordinær måte (offentlig utlysning) eller rekruttere via midlertidige ansettelser uten utlysning. Midlertidigheten skulle imidlertid alltid begrunnes ut ifra § 9 i statsansatteloven.

Målgruppen for prosjektet har primært vært NAV-brukere med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, som trenger ekstra bistand for å komme i arbeid. NAV opererer ikke med denne grupperingen av sine brukere, men de har en egen firedelt gruppering av brukere basert på brukernes bistandsbehov for å komme i arbeid. Personer i målgruppen vil stort sett være i det NAV grupperer som brukere med situasjonsbestemt innsatsbehov eller spesielt tilpasset innsatsbehov.⁵ Det har også vært åpent for at virksomhetene kunne rekruttere utenfor NAV-systemet, men de har blitt oppfordret til å samarbeide med NAV om rekruttering fra målgruppen.

Hovedgrunnen til å knytte prosjektet tett til NAV var at de til enhver tid har en rekke brukere innenfor målgruppen for ansettelser i staten. En gjennomgang fra NAV St. Hanshaugen i januar 2023 anslo at rundt 2 700 arbeidssøkere i Oslo fra NAV sitt rekrutteringsverktøy, hadde nok erfaring og formell kompetanse til å kunne fylle ordinære saksbehandlerstillinger i staten. Det kunne for eksempel være jurister, samfunnsvitere, ingeniører med videre som har vært ute av arbeidslivet over lengre tid på grunn av for eksempel kreftsykdom, kroniske lidelser, psykiske utfordringer eller liknende, men som ønsker for å komme tilbake i arbeidslivet. Mange trenger kun noe tilrettelegging på

⁵ Situasjonsbestemt innsats – de som trenger veiledning for å skaffe seg jobb. Personer med vedtak om situasjonsbestemt innsats kan få kortere aktiviteter, tjenester som kvalifisering og hjelp til jobbsøking. Er ofte personer med kvalifikasjoner som ikke svarer til kravene i arbeidsmarkedet.

Spesielt tilpasset innsats – personer som trenger veiledning og har nedsatt arbeidsevne. Det kan være flere årsaker til denne kategoriseringen, eksempelvis helseproblemer, sosiale problemer, eller manglende grunnleggende kompetanse.

arbeidsplassen i en innfasingsperiode, mens andre kan ha mer varige behov.

En annen viktig grunn for å koble prosjektet tett til NAV er at virksomheten kan spare tid og ressurser ved at NAV identifiserer og siler ut aktuelle kandidater, slik at virksomheten sitter igjen med en håndfull som vurderes mer inngående. Mange NAV-brukere har heller ikke andre større forpliktelse enn å søke jobber. Det betyr at de svært raskt kan stille på arbeid, etter å ha fått et tilbud.

Målet med inkluderingsprosjektet var å ansette flere med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en i statlig tariffområde, primært gjennom bruk av midlertidige ansettelser uten utlysning, for å se om dette kan gjøre det enklere å ansette personer fra målgruppen. Det var også viktig for KDD å få dokumentert erfaringene fra prosjektet og få innspill på hvordan KDD kan styrke inkluderingsarbeidet i statlig tariffområdet i fremtiden.

Føringer på casevirksomhetene

Siden deltakelse i prosjektet var frivillig, ble virksomhetene rekruttert på bakgrunn av at de ønsket å rette oppmerksomheten på sitt eget inkluderingsarbeid. Som deltakere i prosjektet stod virksomhetene fritt til å jobbe med inkludering på den måten de ønsket, men de ble oppfordret til å prøve ut bruk av ansettelser uten krav til offentlig utlysning. Virksomhetene har ikke fått noen ekstra økonomiske midler i forbindelse med deltakelse i prosjektet.

Referansegruppe

Under planleggingen av prosjektet opprettet KDD en referansegruppe bestående av:

- Harald Norberg, NAV St. Hanshaugen⁶
- Kjartan Madsen, NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Thomas Jahren; Likestillings- og diskrimineringsombudet
- Gaute Rygh; Bufdir
- Elisabet Røhme Sivertsen; Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Marte Kristine Bjertnæs; Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Ragnhild Ninni Aamodt Grønlie; DFØ

Formålet med referansegruppen var tredelt. Et viktig formål var å involvere instanser med sentrale roller og mye kompetanse på inkluderingsfeltet. En annen var at KDD brukte flere i referansegruppen for å utvikle rammene for prosjektet. I tillegg ville deltakelse i gruppen gi nyttig kunnskap om de muligheter og

⁶ KDD og NAV St. Hanshaugen inngikk i 2019 et samarbeid om konkret bistand til statlige virksomheter i Oslo området i forbindelse med inkluderingsdugnaden. De skulle være et

begrensninger som følger av rammer og regelverket som gjelder for statlig tariffområde.

Referansegruppen møttes to ganger, ved prosjektets første samling, se under, og etter overlevert rapportutkast fra Oslo Economics i desember 2023.

Første samling

I statens arbeidsgiverbarometer høsten 2022, som gikk til alle HR-direktørene i statlig tariffområde, ble virksomheter med flere enn 300 ansatte spurt om de ønsket å delta i et prosjekt med «et mål om å ansette NAV-brukere med nedsatt funksjonsevne og/eller «hull i CV-en» gjennom administrative ansettelser. F.eks. ved vakanser på grunn av foreldrepermisjon, lengre sykefravær mv.». Av de 45 virksomhetene med flere enn 300 ansatte som svarte på undersøkelsen var 15 positive til å delta.

Den 11. januar 2023 ble de 15 virksomhetene invitert til prosjektets første samling, som ble gjennomført 27. januar. Der informerte KDD om føringene for prosjektet og NAV St. Hanshaugen hadde en presentasjon av NAVs bistand og erfaringer fra inkluderingsdugnaden. I tillegg presenterte Oslo Economics opplegget for følgeevalueringen. På samlingen deltok representanter fra åtte virksomheter; i tillegg til referansegruppen. Et viktig formål med samlingen var også å få et godt grunnlag for å velge ut casevirksomheter.

I etterkant av samlingen ble virksomhetene spurt om de ønsket å delta som casevirksomhet. Tre takket ja. I etterkant fulgt KDD opp en rekke andre virksomheter, blant annet basert på innspill fra NAV St. Hanshaugen. Flere av disse fikk også se et opptak fra første samling. KDD lyktes imidlertid kun med å rekruttere ytterligere én virksomheten til prosjektet, selv om ambisjonen var fem casevirksomheter til sammen.

Prosjektet ble forlenget med et halvt år

I utgangspunktet hadde KDD lagt til grunn at prosjektet skulle avsluttes med en rapport fra Oslo Economics sommeren 2023. Med bakgrunn i både utfordringer med å rekruttere casevirksomheter, og til dels treg oppstart, ble det tidlig klart at prosjektet måtte forlenges med et halvt år.

Andre samling

Den 28. august arrangerte KDD en andre samling i prosjektet. Formålet var å avdekke status på arbeidet i virksomhetene så langt, drøfte erfaringer og få løftet frem eventuelle uklarheter som KDD eventuelt kunne avklare. KDD håpet også på at det å samle casevirksomhetene på nytt kunne bidra til å gi

sentralt kontaktpunkt for rekruttering fra målgruppen. Rollen som kontaktpunkt er videreført frem til i dag (selv om inkluderingsdugnaden er avviklet).

prosjektet en ny giv, blant annet ut ifra en noe treg oppstart for flere av virksomheten våren 2023.

På samlingen deltok representanter fra de fire casevirksomhetene og representanter fra fire lokale NAV kontor. I tillegg til at KDD, NAV St. Hanshaugen og Oslo Economics hadde innlegg ble casevirksomhetene bedt om å «presentere sine erfaringer hittil og ambisjoner for høsten» etter et nærmere spesifisert oppsett.

1.3 Om følgeevalueringsoppdraget

I desember 2022 fikk Oslo Economics i oppdrag av KDD å dokumentere erfaringer fra inkluderingsprosjektet. Oslo Economics sitt oppdrag gikk ut på å dokumentere casevirksomhetenes erfaringer fra prosjektperioden gjennom de fastsatte møtepunktene. Følgende problemstillinger er belyst:

1. Hva er casevirksomhetenes ambisjoner og tilnærming til inkludering og mangfold.
2. Hvilke erfaringer har casevirksomhetene med å rekruttere fra målgruppen til midlertidige stillinger uten offentlig utlysning?
3. Hva er de viktigste fremmere og hemmere for å lykkes med inkludering av målgruppen?
4. Innspill/anbefalinger som kan styrke NAVs rolle og bistand.
5. Eventuelle tilbakemeldinger/innspill på lov/forskrift og føringer i det statlige tariffområdet.

Denne rapporten svarer ut disse problemstillingene på bakgrunn av casevirksomhetenes tidligere erfaringer med inkluderingsarbeid, og erfaringer fra prosjektperioden.

1.4 Metode

I prosjektperioden har vi dokumentert casevirksomhetenes erfaringer gjennom to intervjuer med hver av virksomhetene, en fysisk samling med alle virksomhetene, samt oppfølging på e-post. Det første intervjuet ble gjennomført i mars/april 2023, samlingen ble gjennomført i august 2023 og det andre intervjuet ble gjennomført i november 2023. De fire virksomhetene vi fulgte er:

- Arbeidstilsynet
- Mattilsynet
- Norges tekniske-naturvitenskapelige universitetet (NTNU)
- Universitetet i Sørøst-Norge (USN)

Mange av personene i målgruppen som skal ansettes formidles gjennom NAV. Vi har derfor også hatt samtaler med personer ved NAV-kontorene som bistår virksomhetene med formidling av kandidater og annen bistand i inkluderingsarbeidet. NAV kontorene vi har snakket med er:

- NAV Falkenberg
- NAV Lerkendal
- NAV Porsgrunn
- NAV St. Hanshaugen

Vi har også gått gjennom relevant regel- og avtaleverk og oppsummert de delene som er mest sentrale i dette prosjektet.

I tillegg til casevirksomhetene har vi gjennom referansegruppemøtene vært i kontakt med andre statlige virksomheter som har erfaringer fra inkluderingsarbeidet. Noen av disse erfaringene er løftet frem i bokser i rapporten.

1.5 Avgrensning

Målgruppen for prosjektet har vært inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. Med personer med nedsatt funksjonsevne menes de som har funksjonsnedsettelse i henhold til § 4 første ledd i forskrift til lov om statens ansatte. Dette er personer som oppgir å ha en funksjonsnedsettelse som vil kreve tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet. Personer med hull i CV-en er definert etter forskriftens § 4a første ledd. Dette er personer som på tidspunktet de søker arbeid til sammen har vært utenfor arbeid, utdanning eller opplæring i minst to år de siste fem årene, og som på søknadstidspunktet ikke er i fast eller midlertidig ansettelse med varighet på mer enn ett år. Fraværet fra arbeidet må skyldes rus, soning, fysisk eller psykisk sykdom, eller så må personen i fraværperioden har vært aktivt arbeidssøkende.

2. Erfaringer fra inkluderingsdugnaden og NAV sin rolle i inkluderingsarbeidet

2.1 Erfaringer fra inkluderingsdugnaden

Inkluderingsdugnaden ble introdusert av regjeringen Solberg i Jeløya-plattformen og varte fra juli 2018 og ut 2021. Målet med dugnaden var at virksomheter i privat og offentlig sektor skulle ansette flere personer med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en. Dugnaden ble igangsatt fordi mange personer i disse gruppene sto utenfor arbeidslivet, til tross for både ønske og evne til å delta. For å konkretisere ambisjonene ble det som en del av inkluderingsdugnaden vedtatt en fellesføring for de statlige virksomhetene med et særskilt mål om at fem prosent av alle nyansettelser i statlig sektor skulle være av personer i målgruppen.⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), omdøpt til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) i 2021, var ansvarlige for inkluderingsdugnaden i det statlige tariffområdet. Den 1. januar 2024 ble KDD delt i to og ansvaret for den statlige arbeidsgiverpolitikken ble lagt til det nyopprettede Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD).

Erfaringer fra inkluderingsdugnaden i staten

En evaluering av inkluderingsdugnaden i staten, gjennomført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021), viste at selv om inkluderingsdugnaden var godt kjent i staten så var det under halvparten av virksomhetene som nådde femprosent-målet i perioden 2018–2020. Trenden var imidlertid stigende i perioden, med flere personer i målgruppen som ble rekruttert i 2020 enn i 2018. Evalueringen pekte på flere mulige årsaker til at målet ikke ble nådd. En forklaring var at flesteparten av de statlige enhetene DFØ undersøkte rekrutterte sjeldent. En annen mulig årsak DFØ pekte på var at 65 prosent av stillingsannonsepublisert hos NAV i 2018 og 2019 var for akademiske yrker, undervisning, og ingeniør- og IKT-fag.⁸ Blant HR-ledere og rekrutterende ledere som anslo at deres virksomhet mest sannsynlig ikke ville nå fem prosentmålet i 2020 ble de to viktigste årsakene til dette oppgitt å være at målgruppen ikke hadde ønsket kompetanse eller at virksomheten hadde høye eller

spesielle krav til kompetanse (DFØ, 2021). Andre viktige årsaker var effektiviseringskrav og produksjonskrav.

Tall fra alle departementsområdene viser at det i 2018 var 50 nyansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en (DFØ, 2021). Mange rakk ikke å komme i gang med inkluderingsarbeidet i 2018. I 2019 ble det ansatt 274 personer i målgruppen, i 2020 var tallet 333. Siden 2022 har det ikke vært et mål om at fem prosent av nyansettelser i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, siden regjeringen Støre valgte å ikke videreføre fellesføringen.⁹

Endringer i regelverket

Gjennom perioden inkluderingsdugnaden pågikk ble det gjort flere endringer i lovverket for statlige ansettelser for å gjøre det enklere å ansette personer i målgruppen. I januar 2020 ble statsansatteloven endret slik at søkere med hull i CV-en ble klarere definert. Det ble videre innført krav om at minst én kvalifisert søker med hull i CV-en skal innkalles til intervju i forbindelse med rekrutteringsprosesser. Fra før av fantes et tilsvarende krav for personer med nedsatt funksjonsevne. Det er også lagt inn at disse søkerne kan ansettes dersom de er tilnærmet like godt kvalifisert som den ellers best kvalifiserte søkeren. Søkere med hull i CV-en ble også i 2019 innlemmet som en målgruppe for traineeprogrammet i staten. Traineeprogrammet er et rekrutteringsprogram som skal gi personer med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en relevant arbeidserfaring. Programmet skal også gi arbeidsgivere erfaring med disse gruppene og bidra til økt mangfold og inkludering. I juli 2022 ble det åpnet for å tilby stillinger uten offentlig utlysning til personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en og midlertidig lønnstilskudd. Stillingene kan være midlertidige i opptil to år.

2.2 NAV sin rolle under inkluderingsdugnaden

Som en del av inkluderingsdugnaden ble det inngått et samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og NAV St. Hanshaugen. Samarbeidet

⁷ En fellesføring er et pålegg fra regjeringen til alle departement og etater om konkrete aktiviteter på et særskilt område. Alle fellesføringer skal ha rapporteringskrav og bli omtalt i virksomhetenes årlige tildelingsbrev. Som hovedregel brukes fellesføringer til å løfte frem (nye) satsingsområder. Vanligvis har regjeringen årlig 2–3 fellesføringer, og de byttes som regel ut etter «et par» år.

Formålet er å få et løft, som etterpå blir videreført i ordinær drift. At fem-prosentmålet i inkluderingsdugnaden ble stående i fire fellesføringer på rad er svært uvanlig.

⁸ Akademiske yrker er for eksempel saksbehandlere, informasjonsmedarbeidere og juridiske yrker.

⁹ Vi gjør oppmerksom på at det kom en ny fellesføring på inkluderingsfeltet for 2024.

gikk ut på at NAV St. Hanshaugen skulle være kontaktpunkt for statlige virksomheter, hovedsakelig i Oslo, og bistå de i arbeidet med inkluderingsdugnaden. Liknende initiativer ble også startet i Bergen og Trondheim. Bistanden gikk ut på å hjelpe statlige arbeidsgivere med å rekruttere og ansette personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en fra NAV sin brukergruppe. Dette ble gjort ved at NAV St. Hanshaugen identifiserte aktuelle kandidater, avklarte tilretteleggingsbehov og vurderte tiltak som NAV har kontroll over. NAV St. Hanshaugen har også vært bindeledd ut til de andre NAV-kontorene i Oslo.

I evalueringsrapporten til DFØ satt de opp seks punkter for hva NAV St. Hanshaugen kan bistå statlige virksomheter med (DFØ, 2021):

- å utforme stillingsinnhold og kunngjøring når virksomheten skal ansette
- å finne aktuelle kandidater blant NAVs brukere i Oslo som er i målgruppen
- å avklare tilretteleggingsbehov for aktuelle kandidater
- å vurdere virkemidler NAV rår over, herunder lønnstilskudd
- å følge opp den nyansatte etter ansettelse
- å være samtalepartner for HR-ansatte og ledere i å rekruttere mer inkluderende

Videre vil vi beskrive nærmere hvordan NAV St. Hanshaugen har jobbet, og hva de har opplevd som utfordringer og suksesskriterier i dette arbeidet.

2.2.1 NAV St. Hanshaugen sin arbeidsmåte

Noe av det viktigste NAV St. Hanshaugen har gjort er å formidle kandidater til virksomhetene. Den viktigste rekrutteringsbasen er personer som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). I en typisk prosess får NAV tilsendt en stillingsutlysning fra en statlig virksomhet. Denne lyser NAV så ut internt til brukergruppen gjennom sitt rekrutteringsverktøy. Søkere som er interesserte melder seg. Deretter blir kvalifiserte kandidater, basert på formell kompetanse og at de er en del av målgruppen, plukket ut og sendt til virksomheten. Virksomheten velger så hvilke kandidater de vil intervju, og gjennomfører så en ordinær ansettelsesprosess. Etter at en person er ansatt kan virksomheten søke om virkemidler fra NAV, for eksempel lønnstilskudd. Man kan søke om lønnstilskudd både før og i etterkant av en ansettelse. Prosessen bygger i utgangspunktet på tilfeller der statsansatteloven §§ 7 og 9 benyttes, som beskrives i kapittel 3.

Arbeidet til NAV St. Hanshaugen i forbindelse med inkluderingsdugnaden er et resultat av et forsøk på å tilpasse NAVs arbeidsmåte til virksomhetenes rekrutteringsprosess. I utgangspunktet jobber NAV med å formidle kandidater, gjennom å gi

Erfaringer fra Statens vegvesen sitt inkluderingsarbeid

Statens vegvesen er en stor og kompleks virksomhet, med ansatte over hele landet. Virksomheten består av Vegdirektoratet og seks divisjoner. Ved utgangen av 2021 hadde etaten 4 750 ansatte.

De første årene av inkluderingsdugnaden var Statens vegvesen langt unna å nå målet om at fem prosent av ansettelsene skulle være av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Det ble derfor besluttet at man måtte ta grep for å snu situasjonen. Tre ting ble gjort: det ble opprettet kontakt med NAV, det ble utpekt en ressurs i HR-avdelingen som skulle drive arbeidet (prosjektleder), og alt ble forankret i toppledelsen. Statens vegvesen ser på disse tre faktorene som viktige suksessfaktorer. De påpekte at når det gjelder kontakt med NAV er det viktig med et godt samarbeid både lokalt og sentralt, i tillegg til at arbeidet må følges opp jevnlig. Med dette på plass viste årsrapporten i 2022 at 6,3 prosent av nyansettelser var i målgruppen. Dette har i all hovedsak vært midlertidige ansettelse med lønnstilskudd, men mange har ligget an til fast ansettelse. De som har blitt ansatt har vært alt fra personer som ikke har fullført videregående til personer med doktorgrad.

Statens vegvesen oppsummerte sine erfaringer med at hvis man først bestemmer seg for det, så er ikke inkludering så vanskelig. De ble blant annet overrasket over hvor mye teknisk kompetanse som var tilgjengelig blant kandidater fra NAV, og at ressursene man har fått har vært uvurderlige. Statens vegvesen understreket viktigheten av NAV, og mener at ansettelsene ikke hadde skjedd hvis de ikke hadde gått gjennom NAV. Lønnstilskudd var også en viktig driver, spesielt knyttet til forankring blant toppledelsen. Det er store geografiske forskjeller i NAV lokalt knyttet til holdninger og budsjetter, Statens vegvesen opplevde derfor at samarbeidet med NAV sentralt har vært spesielt viktig.

Statens vegvesen oppgir at de har tenkt arbeidsoppgaver, ikke stilling. I tillegg har prosjektet samarbeidet tett med lederne som har tatt inn kandidater og lønnsseksjonen. Der har en viktig faktor for ansettelse vært at ansettelsene har blitt holdt utenom bemanningsrammen til de ulike divisjonene. Dette kom på plass etter en bestilling fra Vegdirektøren til divisjonene om hvor mange de kunne ansette. Dette resulterte i 20 stillinger utenom bemanningsrammen.

Statens vegvesen har beholdt fem-prosent målet selv om det formelt er borte.

virksomhetene lister over kandidater de kan ha bruk for. I virksomhetenes prosesser er det typisk et behov for rekruttering som oppstår først, og med en tom stilling på plass går man i gang med å finne kvalifiserte kandidater. NAV St. Hanshaugen har altså

endret sin prosess slik at den passer bedre med rekrutteringsprosessene i statlige virksomheter.

Rekrutteringsverktøyet NAV benytter internt heter Rekrutteringsbistand. Dette ble opprettet underveis i inkluderingsdugnaden. I verktøyet legger brukere selv inn informasjon, for eksempel om utdanning, ønsket arbeid, og lokasjon for dette arbeidet. Brukere gir så NAV tillatelse til å dele deres CV med potensielle arbeidsgivere når det foreligger en aktuell utlysning. Ifølge NAV St. Hanshaugen har rekrutteringsverktøyet styrket NAV sine muligheter for å finne relevante kandidater til virksomheter med rekrutteringsbehov.

Erfaringer fra Statsforvalteren i Vestland sitt inkluderingsarbeid

Statsforvalteren i Vestland er statens representant i fylket og har i dag rundt 280 ansatte.

Statsforvalteren i Vestland hadde enkelte utfordringer i oppstarten av inkluderingsdugnaden, med hadde hørt om arbeidet til NAV St. Hanshaugen og tok kontakt med NAV i Bergen. De fikk god kontakt, og NAV Bergen deltok blant annet på et ledermøte der NAV presenterte hva de kunne tilby av bistand. Den viktigste endringen skjedde da Statsforvalteren i Vestland fikk forankret i ledergruppen at alle midlertidige stillinger skulle gjennom NAV for å se etter aktuelle kandidater der. Statsforvalteren har beskrevet at arbeidet nærmest har gått av seg selv etter dette. Gjennom kontaktpersonene i NAV har de fått formidlet mange gode kandidater, flere som også er ansatt i dag. Dette er kandidater Statsforvalteren ikke tror ville blitt ansatt til vanlig på grunn av for eksempel hull i CV-en. I både 2020, 2021 og 2022 har over 10 prosent av nyansettelser vært blant målgruppen. Statsforvalteren i Vestland har i tillegg god erfaring med bruk av traineeordningen, og med å ansette traineene i etterkant.

2.2.2 Resultater

Gjennom inkluderingsdugnaden har NAV St. Hanshaugen formidlet 121 personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en som har blitt ansatt i statlige virksomheter.¹⁰ Videre ble det i 2022 formidlet 41 kandidater. Totalt formidlet NAV-kontorer 249 personer til lønnet arbeid i staten mellom 2020 og 2022. Så godt som alle har hull i CV-en og trolig har rundt 70–75 prosent også redusert

arbeidsevne.¹¹ Det anslås at i overkant av 80 prosent av disse er i en eller annen form for fast stilling i dag. Tiltaket ser dermed ut til å ha svært god effekt. Statlige virksomheter finner imidlertid også kandidater i målgruppen selv, siden de har ansatt flere personer enn de NAV har formidlet.

2.2.3 Utfordringer

Mange stillinger i offentlig sektor krever høyere utdanning, for eksempel bachelorgrad, mastergrad eller spesialutdanning. Det er en vanlig feilslutning hos virksomheter at NAV sine brukere og andre i målgruppen ikke kan møte slike krav. Dette viser blant annet undersøkelsen blant HR-ledere og rekrutterende ledere nevnt i kapittel 2.1. Hvorvidt dette skyldtes at HR-lederne og de rekrutterende lederne har trukket denne feilslutningen, eller om kandidater formidlet av NAV ikke tilsvarte bedriftens kunnskapsbehov er derimot usikkert. Imidlertid vet vi at NAV har kandidater med høyere utdanning som er relevant for arbeid i statlig sektor. For eksempel var det i oktober 2022 ifølge NAV St. Hanshaugen 1 130 akademikere i NAV sitt rekrutteringsverktøy som søkte jobb i Oslo.

Det er også en utfordring at aktører som KDD, NAV og DFØ i stor grad har kontakt med HR i forbindelse med inkluderingsarbeidet. Ofte er det nærmeste leder, og ikke HR som tar valget om ansettelse. Selv om man får HR-ansatte engasjert i inkluderingsarbeidet så er det ikke sikkert at dette smitter over på de som ansetter. Kravet om fem prosent ansettelser fra målgruppen under inkluderingsdugnaden kan imidlertid virke som motivasjon også hos rekrutterende ledere.

2.2.4 Suksessfaktorer

Lønnstilskudd har vært en viktig bidragsyter i å få statlige virksomheter til å ansette kandidater fra NAV med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. I de aller fleste ansettelsene der NAV St. Hanshaugen har vært involvert har lønnstilskudd blitt brukt. Viktigheten av lønnstilskudd ble også understreket av endringen i forskrift til statsansatteloven som trådte i kraft i juli 2022 som åpnet for unntak fra statsansatteloven § 4 i inntil to år (mot tidligere ett år) for personer med midlertidig lønnstilskudd og nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

¹⁰ 2018 (fra juli): 18, 2019: 19, 2020: 61, 2021: 23 og 2022: 41.

¹¹ Redusert arbeidsevne må ikke forveksles med nedsatt funksjonsevne. Redusert arbeidsevne kan innebære nedsatt

funksjonsevne, men må ikke. Nedsatt funksjonsevne vil i en god del tilfeller bety redusert arbeidsevne, men i langt fra alle tilfeller (Bråthen & Vetvik, 2011).

3. Rammer og regelverk for ansettelser og inkludering i statlig tariffområde

I dette kapitlet går vi gjennom viktige deler av gjeldende regel- og avtaleverk for ansettelser i staten. Vi beskriver først viktige rammer og føringer som regelverket setter for ansettelser i staten, og som har relevans for inkluderingsarbeidet. Deretter går vi gjennom hvilke muligheter gjeldende lover og regelverk gir for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en.

3.1 Statsansatteloven

Lov om statens ansatte med forskrift legger de overordnede føringene på ansettelser i statlig tariffområde (Statsansatteloven, 2017). Loven gjelder som utgangspunkt for alle som er ansatt i staten. Dersom uttrykkelig sagt gjelder loven også for embetsmenn og for innleie av arbeidstakere i statlig virksomhet. Enkelte stillinger og embeter er unntatt loven.¹² Loven suppleres med arbeidsmiljøloven, likestillings- og diskrimineringsloven, forvaltningsloven samt andre tilgrensende lover. Sektorspesifikke lover som politiloven, forsvarsloven, og universitets og høyskoleloven kan også inneholde bestemmelser knyttet til ansettelser i de respektive sektorene. I tillegg til loven gir hovedtariffavtalene i staten og andre tariffavtaler flere regler av stor betydning for arbeidsforholdet. Statens personalhåndbok gir virksomhetene støtte til å oppfylle lovens og tariffavtalenes krav.

3.2 Hovedreglene i statlige ansettelser

Skal det ansettes noen i statlig tariffområde må det først foreligge en stilling. Dette kan være en eksisterende stilling, eller en stilling som opprettes. Stillingen skal i utgangspunktet være fast, jf. statsansatteloven § 9 (1). Når stillingen er definert, kan man gå i gang med ansettelsesprosessen. Ansettelsesprosessen kan illustreres gjennom fire steg med tilhørende regulering:

- utlysning
- seleksjon og intervju
- innstilling
- ansettelse

Nedenfor utdyper vi stegene i en statlig ansettelsesprosess.

Utllysning

Den ledige stillingen skal i utgangspunktet lyses ut offentlig, jf. statsansatteloven § 4. Loven åpner for at det kan gjøres unntak hvis annet er fastsatt i lov, forskrift eller tariffavtale.

Seleksjon og intervju

Ved seleksjon og intervju er kvalifikasjonsprinsippet gjeldende, jf. statsansatteloven § 3. Kvalifikasjonsprinsippet innebærer at det er den best kvalifiserte søkeren som skal ansettes i den ledige stillingen. I vurderingen av hvem som er best kvalifisert skal det legges vekt på utdanning, erfaring og personlig egnethet, sett opp mot kvalifikasjonskravene som er fastsatt i utlysningen, jf. statsansatteloven § 3 (2). Bakgrunnen for kvalifikasjonsprinsippet er å sikre at forvaltningen rekrutterer personer med best mulig kompetanse til å utføre de oppgavene som hører til stillingen. Formålet er å styrke tilliten til upartiskhet og likebehandling, og å sikre at offentlige midler benyttes på en god måte. Prinsippet er gjeldende med mindre unntak er gitt i lov eller forskrift.

Som et ledd i inkluderingsdugnaden ble det i 2020 regulert at arbeidsgiver skal innkalle minst en kvalifisert søker som oppgir å ha fravær av arbeid, utdanning eller opplæring, til intervju, jf. statsansatteforskriften §§ 4 og 4a. Med søker med fravær av arbeid, utdanning eller opplæring menes en søker som på søknadstidspunktet til sammen har vært utenfor arbeid, utdanning eller opplæring i minst to år de siste fem årene. Fraværet må skyldes rus, soning eller sykdom, herunder psykisk sykdom, eller søkeren må i fraværperioden ha vært aktivt arbeidssøkende.

Tilsvarende krav i staten gjelder for søkere som oppgir å ha en funksjonsnedsettelse som krever tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet.

Innstilling

Før en kandidat ansettes, skal nærmeste leder eller innstillingsråd avgi innstilling til hvem som skal ansettes, jf. statsansatteloven § 5. Innstillingen skal baseres på den som regnes som den beste søkeren etter kvalifikasjonsprinsippet.

¹² Eksempler er statssekretærer, politiske rådgivere og statsråder, men også lokalt ansatte arbeidstakere ved norske utenriksstasjoner og tjenestesteder i utlandet.

Ansettelse

Hvem som har myndighet til å ansette reguleres av statsansatteloven § 6. Statsansatte kan ansettes av Kongen, eller om kongen fastsetter det, av et departement, ett eller flere ansettelsesråd eller ett styre for en virksomhet, eller gruppe av virksomheter.

3.3 Unntak fra hovedreglene

Statsansatteloven med tilhørende forskrifter åpner for en rekke unntak fra hovedreglene knyttet til statlige ansettelser. Tematisk kan unntakene deles opp etter unntak knyttet til *når* man har anledning til å ansette midlertidig, og *hvordan* selve ansettelsesprosessen skal gjennomføres.

Unntak for faste stillinger

Etter statsansatteloven § 9 kan midlertidig avtale inngås:

- når arbeidet er av midlertidig karakter
- for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- for praksisarbeid
- for utdanningsstillinger, eller
- for en periode på inntil seks måneder når det har oppstått et uforutsett behov.

Første ledd bokstav a) bestemmer at midlertidig ansettelse kan gjøres der hvor «arbeidet er av midlertidig karakter». Bestemmelsen kan benyttes for arbeid som ut fra sin art skiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten eller ved klart midlertidige økninger av arbeidsmengde. Dersom det er behov for ansatte med spesielle kvalifikasjoner, og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere, kan man også ansette midlertidig i medhold av bokstav a. Bestemmelsen dekker også adgang til å ansette midlertidig for å utføre et oppdrag som har en noenlunde klar arbeidsmessig avgrensning og en naturlig avslutning. Tidsrammen, eller oppdragets innhold, må være klart fastsatt. Dette er for eksempel tilfellet der hvor det er bevilget midler for å utføre oppgaver over begrenset tid. Noen ganger kan dette være oppstart av prøveprosjekter eller lignende, for avklaring av mulig videre aktivitet.

Første ledd bokstav b) gir hjemmel for midlertidig ansettelse av vikarer. Bestemmelsen regulerer både adgangen for ansettelse av vikar for en bestemt annen arbeidstaker, men også tilfeller der flere arbeidstakere er fraværende, uten at vikaren utfører arbeidet for en bestemt av disse. Arbeidsoppgavene må imidlertid være de samme som normalt utføres av de fraværende.

Første ledd bokstav c) åpner for at det er mulig å ansette midlertidig for å utføre praksisarbeid. Dette er arbeid knyttet til opplæring eller kvalifisering

innenfor et fagområde, inkludert traineeprogrammet, aspiranter og elever ved etatsskoler. Praksisplasser gjennom NAV omfattes ikke av dette unntaket

Første ledd bokstav d) åpner for at det skal kunne ansettes midlertidig i utdanningsstillinger. Som utdanningsstilling regnes spesialistkandidat, stipendiat, vitenskapelig assistent, dommerfullmektig og rettsfullmektig.

Første ledd bokstav e) gir adgang å ansette midlertidig i inntil seks måneder. Det presiseres i lovteksten at dette gjelder når det har oppstått et uforutsett behov. Det vil si at ordningen ikke skal benyttes som en generell adgang til å ansette midlertidig for å unngå faste ansettelser.

I henhold til statsansatteloven § 9 skal bruken av midlertidige ansettelser minst en gang i året drøftes med de tillitsvalgte. Dette inkluderer grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, og konsekvenser for arbeidsmiljøet. Det fremgår også av § 9 at midlertidig ansatte etter første ledd bokstav a, b eller e, som har vært sammenhengende ansatt i virksomheten i mer enn tre år, skal anses som fast ansatt. Det er imidlertid avvikende regler for enkelte stillinger i politiloven, forsvarsloven og universitets- og høyskoleloven.

Unntak for utlysning, seleksjon og intervju og innstilling

Administrative ansettelser

Etter statsansatteloven § 7 kan det gjøres unntak fra kvalifikasjonsprinsippet og kravet om utlysning, innstilling og ansettelse i ansettelsesråd i statsansatteloven §§ 3 til 6 for ansatte og embetsmenn som ansettes eller utnevnes i inntil seks måneder. Det åpnes også for at det i personalreglementet kan gjøres ytterligere unntak for disse reglene ved ansettelser i inntil ett år. Stillinger som er midlertidige i henhold til statsansatteloven § 9, med varighet på inntil seks måneder eller ett år, kan dermed besettes direkte av nærmeste leder, uten at stillingen er utlyst eller at kvalifikasjonsprinsippet overholdes. Merk at dersom man ønsker å beholde personer i disse stillingene utover den gitte tidsrammen så må det gjennomføres en ordinær ansettelsesprosess med offentlig utlysning. Ansettelser i medhold av statsansatteloven § 7 kalles ofte administrative ansettelser.

Unntak fra offentlig utlysning

Statsansatteforskriften § 3a. åpner for at det kan gjøres unntak fra kravet om offentlig utlysning dersom det ansettes en person:

- Som har gjennomført traineeprogram etter forskriftens § 5 andre ledd i samme virksomhet og som er kvalifisert for stillingen, eller

- b. I midlertidig stilling i inntil to år med midlertidig lønnstilskudd som har funksjonsnedsettelse etter § 4, eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring etter § 4a.

Traineeprogrammet og midlertidige stillinger med midlertidig lønnstilskudd blir beskrevet nærmere i delkapittel 3.4.

Positiv særbehandling

Både søkere med funksjonsnedsettelse, og søkere med fravær av arbeid, utdanning eller opplæring, kan ansettes dersom de er tilnærmet like godt kvalifisert som den best kvalifiserte søkeren, jf. statsansatteforskriften §§ 4 og 4a.

3.4 Muligheter for økt inkludering med dagens regelverk

Erfaringer fra inkluderingsarbeidet i staten viser at det kan være utfordrende å ansette personer i målgruppen gjennom en ordinær ansettelsesprosess. Unntakene knyttet til administrative ansettelser, ansettelser av personer i midlertidige stillinger med midlertidig lønnstilskudd og traineeprogrammet i staten kan gjøre det enklere å ansette personer i målgruppen.

Bruk av administrative ansettelser

Administrative ansettelser gjør det svært enkelt å ansette personer uten en større prosess. I slike ansettelser kan man også velge å ansette andre enn den best kvalifiserte søkeren i henhold til statsansatteloven § 3. Ved bruk av administrative ansettelser kan en kandidat med for eksempel nedsatt funksjonsevne eller med fravær av arbeid, utdanning eller opplæring, ansettes direkte uten en omfattende ansettelsesprosess. For å kunne regnes som en administrativ ansettelse må kandidaten i så fall ansettes i inntil seks måneder, eller inntil ett år dersom det fremgår av personalreglementet, jf. statsansatteloven § 7.

Selv om man foretar en administrativ ansettelse må den midlertidige ansettelsen også skje i tråd med statsansatteloven § 9. Kandidater i målgruppen kan være særlig aktuelle å ansette i midlertidige stillinger som begrunnes i § 9 bokstav a, b eller e. Bokstav a kan brukes når selve arbeidet er noe som ikke ordinært gjøres i virksomheten, eller virksomheten har et klart midlertidig økt arbeidsbehov. Bokstav b kan brukes ved vikariat, enten for en person eller for flere samtidig. For eksempel er det mulig å etablere en stilling med utvalgte arbeidsoppgaver fra ulike personer som har fravær samtidig. Bokstav e er en generell åpning for at det er mulig å ansette noen i inntil seks måneder hvis virksomheten har et uforutsett behov.

Ansettelse av personer med midlertidig lønnstilskudd

En annen aktuell måte å ansette personer i målgruppen på er gjennom unntaket fra kravet om offentlig utlysning i statsansatteloven § 4. I henhold til statsansatteforskriften § 3 gjelder dette unntaket blant annet for midlertidige stillinger i inntil to år, for personer med midlertidig lønnstilskudd som har funksjonsnedsettelse etter § 4, eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring etter § 4a.

Midlertidig lønnstilskudd er en støtteordning der NAV dekker deler av lønnen til en arbeidstaker. Lønnstilskuddet kan dekke 40 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil seks måneder, deretter 30 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne kan lønnstilskuddet dekke 60 prosent av refusjonsgrunnlaget i inntil tolv måneder, deretter 50 prosent. Midlertidig lønnstilskudd kan gis i inntil ett år, eller inntil to år for personer med nedsatt arbeidsevne, jf. tiltaksforskriften § 9-4. Målet med tilskuddet er å bidra til at personer kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter ved å kompensere virksomheten for arbeidstakernes lavere produktivitet i tilskuddsperioden.

For midlertidige ansettelser i inntil to år for personer med midlertidig lønnstilskudd gjelder fortsatt kvalifikasjonsprinsippet og krav til innstilling og ansettelse, men kravet til offentlig utlysning er unntatt. Dette innebærer at det for eksempel er mulig å etablere en midlertidig stilling, og kontakte NAV med forespørsel om de har kandidater som kvalifiserer for stillingen. NAV kan da formidle kandidater i målgruppen som kvalifiserer for lønnstilskudd og som kan være aktuelle for stillingen, og virksomheten kan vurdere hvem som er best kvalifisert av disse kandidatene.

Selv om en slik stilling er unntatt kravet om offentlig utlysning, skal stillingen informeres om internt. Se arbeidsmiljøloven § 14-1.

Traineeprogrammet i staten

Traineeprogrammet i staten er ment for personer med funksjonsnedsettelse eller hull i CV-en, med høyere utdanning. Det er et rekrutteringsprogram med sikte på å gi mennesker i disse to gruppene relevant arbeidserfaring (DFØ, 2022). Stillinger i traineeprogrammet kan utlyses som midlertidig opptil to år og kan forlenges med ett år (DFØ, 2022). Arbeidet i traineeprogrammet regnes som praksisarbeid, og midlertidigheten kan derfor begrunnes i statsansatteloven § 9 første ledd bokstav c (Statens personalhåndbok, 2022). Når traineeprogrammet er gjennomført kan stillingen gjøres om til fast stilling uten utlysning, hvis arbeidsgiver ønsker det.

Plikt til tilrettelegging

Arbeidsmiljøloven, som blant annet skal bidra til et mer inkluderende arbeidsliv, sier noe om arbeidsgiveres plikt til å tilrettelegge for ansatte. Blant annet omhandler § 4-2 krav til individuell tilrettelegging. Om utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon sier § 4-2 andre ledd bokstav b. at «arbeidet [skal] organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger». Eksempler på mulig tilrettelegging er redusert arbeidstid, tekniske hjelpemidler eller mulighet for hjemmekontor. Arbeidstakere har rett til redusert arbeidstid dersom de har en helsemessig, sosial eller velferdsmessig begrunnelse i henhold til lovens § 10-2. Arbeidsmiljøloven inneholder også en mer vidtrekkende plikt til tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne (§ 4-6), og sier at arbeidsgiver *så langt det er mulig* skal tilrettelegge for disse arbeidstakerne. § 22 i likestillings- og diskrimineringsloven definerer også retten arbeidssøkere og arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne har til individuell tilrettelegging. Arbeidsgivere har altså en plikt til tilrettelegging, og både arbeidssøkere og arbeidstakere har en rett på tilrettelegging. Retten til tilrettelegging er omfattende, men skal allikevel ikke medføre en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten.

Arbeidsgivere med ansatte som deltar på arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV, for eksempel

personer med midlertidig lønnstilskudd, eller som har ansatte med et særlig behov for tilrettelegging og oppfølging, kan søke om tilretteleggingstilskudd. Tilskuddet kan dekke kostnader arbeidsgiver har til tilrettelegging.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten

Likestillings- og diskrimineringslovens § 26 om aktivitets- og redegjørelsesplikten (ARP) sier at alle norske arbeidsgivere har en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for mer likestilling og mindre diskriminering på arbeidsplassen. Private virksomheter med mer enn 50 ansatte og alle offentlige virksomheter har plikt til å jobbe med likestilling og diskriminering gjennom en lovbestemt metode, og redegjøre for likestilling i årsrapport (Bufdir, 2021). I Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sin veileder for ARP står det at virksomheter blant annet skal kartlegge og undersøke risiko for diskriminering, og hindre for likestilling. Bufdir anbefaler i kartleggingen å se på forhold som om stillinger og kompetansekrav kan tilpasses for å styrke virksomhetenes mangfold, om de som rekrutteres utfordres på ubevisste fordommer, og om jobbintervjuer foregår i lokaler som er tilgjengelige for personer med ulike funksjonsnedsettelse. Det er også en rekke andre forhold knyttet til inkludering og mangfold som offentlige virksomheter skal rapportere på i henhold til ARP.

4. Erfaringer fra casevirksomhetene i prosjektperioden

Målet med prosjektet var å rekruttere flere med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en; primært gjennom bruk av midlertidige ansettelse uten utlysning. I dette kapittelet oppsummerer vi erfaringene fra casevirksomhetene i prosjektperioden. Erfaringene er basert på to intervjuer med hver virksomhet, ett i starten av prosjektperioden og ett i slutten, samt en fellessamling med casevirksomhetene midtveis i prosjektet. I tillegg er det gjort et intervju med noen NAV-kontorer som supplerer erfaringene.

Det ble benyttet en intervjuguide til casevirksomhetene i første intervjurunde, og en annen intervjuguide i andre intervjurunde. I den første intervjurunden stilte vi spørsmål om egenskaper ved virksomheten, tidligere arbeid med inkludering og mangfold, mulighetsrommet i regel- og avtaleverk, fremmere og hemmere for inkludering, og ambisjoner for inkludering og mangfold. I andre intervjurunde stilte vi spørsmål om arbeidet i prosjektperioden, erfaringer fra prosjektperioden og videre arbeid med inkludering og mangfold.

4.1 Tidligere erfaringer

Dette kapitlet er basert på første intervjurunde med casevirksomhetene.

4.1.1 Virksomhetenes bakgrunn

Casevirksomhetene er ulike i størrelse, organisering og ansvarsområder. Virksomhetene i utvalget har mellom 800 og 9 000 ansatte, ansatte ved flere ulike lokasjoner, og ulik innretning av arbeidsoppgaver som påvirker hvordan de jobber med inkludering.

To av virksomhetene i utvalget er utdanningsinstitusjoner. Dette er store og komplekse virksomheter med flere arbeidssteder. De skiller seg fra de to andre casevirksomhetene ved at de har mange akademisk ansatte i undervisnings- og forskningsstillinger. Ansettelse og utlysning av slike stillinger er regulert i § 6-3 i universitets- og høyskoleloven. I praksis er kravene for slike stillinger høye, for eksempel krav om minimum mastergrad, og vurderingen av kandidater gjøres i tråd med strenge føringer, ofte fagfellevurderinger. Dette gjør det vanskeligere å ansette personer i målgruppen i slike stillinger. Utdanningsinstitusjonene har imidlertid mange tekniske og administrative stillinger hvor det er større mulighet for å ansette personer i målgruppen. Men også her har utdanningsinstitusjonene gjerne høye krav til de ansatte, og minimum utdanningsnivå i stillingene er ofte bachelorgrad.

De to andre casevirksomhetene er tilsynsmyndigheter. I motsetning til andre statlige virksomheter har

tilsynsmyndigheter mange ansatte som jobber med å utføre tilsyn ute hos aktører, ofte alene. Dette gjør at ansatte gjerne er tilknyttet mindre kontorer, og det er gjerne kontorer spredt ut over hele landet. I tillegg har virksomhetene et større sentralt kontor med støttefunksjoner som HR, juridisk avdeling, fagavdeling og liknende.

Personalreglementet i tre av casevirksomhetene åpner for administrative ansettelse i inntil ett år. I én av casevirksomhetene har de ikke en slik bestemmelse, da man ikke kom til enighet med de tillitsvalgte om dette. Uavhengig av personalreglement er det likevel mulig å ansette personer i målgruppen uten offentlig utlysning i inntil to år i midlertidig stilling, dersom personen får midlertidig lønnstilskudd, se statsansatteforskriften § 3.

4.1.2 Tidligere arbeid med inkludering og mangfold

Virksomhetene har i varierende grad jobbet systematisk med inkludering og mangfold før deltakelse i dette prosjektet. I én av virksomhetene er vi ikke kjent med at det har foregått systematisk arbeid for å fremme inkludering og mangfold tidligere. I de tre øvrige virksomhetene har det vært noe tidligere arbeid med inkludering og mangfold, blant annet i forbindelse med inkluderingsdugnaden. Alle virksomhetene har likevel vært av den oppfatning at det er rom for å jobbe mer målrettet og systematisk med inkluderingsarbeidet.

I to av virksomhetene har noen av informantene også jobbet med inkluderingsdugnaden hos virksomheten. I de to andre virksomhetene ble informantene ansatt etter at inkluderingsdugnaden var avsluttet.

Arbeidet under inkluderingsdugnaden

Under inkluderingsdugnaden oppnådde ingen av casevirksomhetene fem-prosent målet alle år. En virksomhet oppgir at målet ble nådd på hovedkontoret, men at det var uvisst hvordan det var på andre kontor. En annen oppgir at de nådde målet i 2018 og 2019, men i hovedsak fordi de hadde få ansettelse. I 2020, da de hadde flere ansettelse, klarte de ikke å nå målet. Selv om ikke målet ble nådd har alle virksomhetene ansatt personer i målgruppen i løpet av inkluderingsdugnaden. Flere av disse er i dag fast ansatt i virksomhetene.

Virksomhetene trakk frem flere årsaker til at målet i inkluderingsdugnaden ikke ble nådd. I en virksomhet var det rett å slett lite fokus på dugnaden og det var hverken forankring i ledelsen eller systematisk jobbing. En informant poengterer at inkludering krever innsats:

«Dette er ikke en gruppe som kommer inn i arbeidslivet av seg selv»

Sitat informant

I en av virksomhetene jobbet de primært med inkludering gjennom ordinære ansettelser, noe som viste seg å være utfordrende, spesielt fordi søkere i målgruppen ikke gav seg til kjenne. Med dette menes at de ikke krysset av i sine søknader for at de var i målgruppen eller at det kom frem under intervjurunden. De som gav seg til kjenne nådde ikke opp i henhold til kvalifikasjonsprinsippet. Virksomheten ansatte noen gjennom traineeordningen og dette var en suksess. En annen virksomhet fortalte at de jobbet systematisk med dugnaden, og rekrutterte mange i målgruppen, men at det ikke holdt til å nå målet. Den siste virksomheten oppgir at det var mye negative holdninger blant lederne i virksomheten og skepsis til dugnaden. Det var vanskelig å samle hele virksomheten rundt arbeidet, og det var en utfordring at det ikke fantes en intern ressurs med ansvar for inkluderingsarbeidet.

Ingen av virksomhetene hadde en egen ressurs dedikert til inkluderingsdugnaden, men en av virksomhetene hadde en ressurs som var ansvarlig for kontakten opp mot NAV og som bidro til å hente kandidater derfra. En annen virksomhet opprettet en arbeidsgruppe under inkluderingsdugnaden bestående av personer i virksomheten som jobber med inkludering, samt en leder og en person i NAV. Arbeidsgruppen sitt formål var å få ut informasjon til ledere gjennom ulike lavterskeltilbud som for eksempel frokostseminar. Også i andre virksomheter har holdningsarbeid rettet mot ledere vært en sentral del av innsatsen under inkluderingsdugnaden.

Alle virksomhetene hadde dialog med NAV, men den har ikke vært spesifikt rettet mot inkluderingsdugnaden i alle virksomhetene. En virksomhet hadde en samarbeidsavtale med NAV og tok kontakt når de hadde rekrutteringsbehov der det kunne være aktuelt med kandidater fra NAV. I en annen virksomhet var kontakten med NAV mer knyttet til informasjonsutveksling, der NAV inviterte på samlinger og de kunne utveksle erfaringer med andre virksomheter.

Annet inkluderingsarbeid

På mer generelt grunnlag har virksomhetene jobbet med inkludering og mangfold på ulike måter. En av virksomhetene har blant annet tatt imot NAV-brukere gjennom arbeidspraksis og andre ordninger. Dette tilskrives imidlertid innstasen til engasjerte enkeltpersoner, ikke til systematisert arbeid i virksomheten. Arbeidspraksis eller arbeidstrening er

også brukt i andre virksomheter, men flere opplever at bruken falt under inkluderingsdugnaden fordi dugnaden endret fokuset.

Flere av virksomhetene har også hatt god erfaring med traineeordningen og ønsker å fortsette å bruke denne fremover.

Noen av virksomhetene har påbegynt arbeid som skal fremme inkludering og mangfold i ulike strategiske planer, håndbøker og liknende dokumenter. En av virksomhetene har hatt dette siden inkluderingsdugnaden, mens en annen har satt i gang arbeidet nylig som følge av at det ble opprettet en stilling som blant annet skulle gjøre dette.

Arbeidet med inkludering etter at inkluderingsdugnaden ble avsluttet

Virksomhetene som igangsatte et systematisk inkluderingsarbeid i forbindelse med inkluderingsdugnaden, har beskrevet at inkluderingen bremses opp etter at inkluderingsdugnaden ble avsluttet. Dugnaden ble avsluttet fordi regjeringen Støre ikke videreførte fellesføringen.

Samtidig har Regjeringen i Hurdalsplattformen, presiseres at de vil «Forplikte offentlige arbeidsgivere til å ansette flere med nedsatt funksjonsevne». Enkelte av virksomhetene har derfor beskrevet at inkluderingsarbeidet har blitt satt på pause, i påvente av eventuelle nye føringer eller bestillinger fra Regjeringen på inkluderingsområdet.

Bortfallet av fem-prosent-målet har blitt spesielt trukket frem som noe som har gjort det vanskelig å prioritere inkluderingsarbeidet. Fem-prosent-målet var nevnt i virksomhetenes tildelingsbrev under inkluderingsdugnaden, og virksomhetene måtte rapportere på hvorvidt de hadde oppfylt dette målet. Flere av virksomhetene beskrev at målkravet bidro til at inkluderingsarbeidet ble tatt opp på agendaen til ledelsen, og at det var lettere for virksomheten å prioritere inkluderingsarbeid når dette var noe man måtte rapportere på. Flere av virksomhetene opplever at bortfall av målet gjør det utfordrende å jobbe med inkludering, blant annet fordi ledere flytter blikket over på andre mål og prioriteringer som er beskrevet i tildelingsbrevet.

Imidlertid opplever virksomhetene at det er et slags momentum for inkludering og mangfold nå. Arbeidsmarkedet har vært stramt over lenger tid, og flere virksomheter opplever utfordringer med å rekruttere kompetansen de har behov for. Enkelte av virksomhetene har beskrevet at dette bidrar til å tydeliggjøre behovet for å inkludere flere av de som står utenfor arbeidslivet. Det har heller ikke vært helt stans i inkluderingsarbeidet i virksomhetene etter at inkluderingsdugnaden ble stoppet, og i enkelte av

virksomhetene har det blitt opprettet egne stillinger med ansvar for inkluderingsarbeid i etterkant.

Samarbeid med NAV

Før dette prosjektet ble igangsatt har flere av virksomhetene hatt kontakt med NAV for å rekruttere kandidater fra målgruppen. Det har også vært samarbeid med NAV knyttet til informasjonsutveksling, men typen kontakt har vært noe varierende mellom virksomhetene. Noen av virksomhetene hadde samarbeidsavtale med NAV under inkluderingsdugnaden mens andre tok kontakt ved behov. Flere opplevde at kontakten ble redusert etter inkluderingsdugnaden, men ønsket å gjenoppta denne.

4.2 Virksomhetenes arbeid og erfaringer fra prosjektperioden

Dette kapitlet er basert på en fellessamling med alle virksomhetene midtveis i prosjektperioden og intervjuer med virksomhetene og NAV mot slutten av prosjektet.

4.2.1 Bakgrunn for deltakelse i prosjektet og ambisjoner

Virksomhetene som deltok i case-studien hadde alle ambisjoner om økt inkludering og mangfold. Det forelå imidlertid få konkrete mål utover «økt inkludering»). Virksomhetene anså dette prosjektet som en måte å komme i gang med, eller gjenoppta inkluderingsarbeidet, og forhåpentligvis få satt arbeidet mer i system. Deltakelse i prosjektet har også vært motivert av et ønske om å lære mer om muligheter i inkluderingsarbeidet, og formidle de utfordringene de opplever slik at det kanskje kan lede til endringer i statlige føringer. Flere har også vært motivert av mulighetene til å utveksle erfaringer med andre statlige virksomheter gjennom samlinger i prosjektet.

Et fellestrekk for virksomhetene er at deltakelse i dette prosjektet var et resultat av personlig engasjement hos noen personer i virksomheten. Det er ikke ledelsen i virksomhetene som har tatt initiativ til deltakelse i prosjektet, og deltakelsen hadde varierende grad av ledelsesforankring i virksomhetene ved oppstart. Personene som tok initiativ til deltakelse i prosjektet, og var direkte involvert i gjennomføringen av prosjektet, har ulike roller i virksomhetene, og ulike mandat for å jobbe med inkluderingsarbeid. I kraft av sine ulike roller har derfor de ansatte som har fulgt opp dette prosjektet hatt ulike utgangspunkt og tilnærminger til inkluderingsarbeid.

I en av casevirksomhetene ble det like før dette prosjektet startet opprettet en stilling for koordinering av arbeidstrening i virksomheten. Stillingen har som hovedoppgave å lage et system for arbeidstrening og

inkludering i virksomheten. Virksomheten opprettet stillingen for å jobbe mer aktivt med inkludering. Deltakelse i prosjektet er et direkte resultat av dette. Stillingen er en prosjektstilling, som i første omgang varer i ett år.

En av virksomhetene skulle få en ny ansatt innen HR som blant annet ville få ansvar for dette prosjektet. Tiltredelse ble imidlertid senere enn antatt, og andre ressurser har måttet holde i prosjektet. En av disse jobber med likestilling og mangfold, og er ansvarlig for at arbeidet med likestilling og mangfold er nedfelt i virksomhetens planer. Dette innebærer blant annet arbeid opp mot ledelsen. I tillegg har to informanter som jobber med HR og rekruttering deltatt, herunder en som jobber med lederstøtte knyttet til sykefraværsoppfølging. Vedkommende jobbet også med lederstøtte i forbindelse med inkluderingsdugnaden.

I en annen virksomhet har det blitt etablert en faggruppe som skal jobbe med inkludering og mangfold. Personene i gruppen jobber ut mot lederne og de tillitsvalgte, blant annet med kompetanseutvikling. Én av personene i faggruppen jobber med rekruttering, og har oversikt over alle rekrutteringsprosesser i virksomheten. Lederen for avdelingen som jobber med strategisk HR i virksomheten er også med i denne faggruppen.

I den siste virksomheten er det en nyansatt HR-leder som ønsker å ta tak i arbeidet med inkludering og bygge videre på det virksomheten allerede gjør.

4.2.2 Rekruttering

Virksomhetene jobber kontinuerlig med endringer i sin rekrutteringsprosess. Mye av arbeidet handler om å lage utlysningstekster som er mer inkluderende, og som viser til at virksomhetene ønsker mangfold i bedriften. En av virksomhetene har for eksempel jobbet med å bytte ut noen ord i stillingsannonser for at flere i målgruppen kanskje kan tenkes å søke. For eksempel ved å bytte ut ord som skriveferdigheter til kommunikasjon. En annen har laget en ny inkluderingstekst som står i alle utlysningstekster, samt at det står i utlysning at virksomheten er opptatt av mangfold. Nettopp slike mangfoldstekster er blitt vanligere å inkludere i utlysninger. Nedenfor følger en tekst Arbeidstilsynet har brukt i en nylig utlysning:

«Vi ønsker medarbeidere med ulike kompetanse, livserfaring, bakgrunn, fagkombinasjoner og perspektiver. Det gir et mangfoldig arbeidsmiljø som setter oss i bedre stand til å løse oppgavene. Har du i perioder vært uten arbeid,

utdanning eller opplæring er du også velkommen til å søke jobb hos oss. Vi tilrettelegger arbeidsplassen dersom du har behov for det.»

Noen av virksomhetene har utarbeidet rutiner for å sørge for at alle rekrutteringsbehov formidles til noen i virksomheten som også jobber med inkludering. Disse kan da vurdere om behovet er noe som man kan gå til NAV for å fylle, og foreslå dette for den aktuelle lederen. Det kan også skje at noen ledere selv foreslår å kontakte NAV for å fylle en stilling. Dette er typiske ledere som enten har gode erfaringer med kandidater fra NAV tidligere, eller som har blitt informert om muligheten for å rekruttere fra NAV, og som engasjerer seg for inkluderingsarbeidet. Enkelte av virksomhetene har hatt slike rutiner på plass før dette prosjektet startet, og andre har jobbet med å få det på plass gjennom prosjektperioden. En av virksomhetene har i prosjektperioden laget en ny rekrutteringsrutine. I den er det lagt til et steg i rutinen om å kontakte NAV for å finne aktuelle kandidater. En av informantene som jobber med rekruttering har sørget for at dette er blitt forankret blant alle som jobber med rekruttering, slik at det i alle prosesser vurderes om det er aktuelt å kontakte NAV.

En av virksomhetene har som et steg på vei mot mer inkludering og mangfold satt som krav ved ansettelse av nye ledere at disse har erfaring med mangfold og inkludering.

4.2.3 Kommunikasjon i egen organisasjon

En stor del av arbeidet i egen organisasjon under prosjektperioden har vært holdnings- og informasjonsarbeid mot ledere. Dette har vært vektlagt i alle virksomhetene. Flere av informantene har jobbet med å få innpass i ulike interne lederforum og -møter for å formidle informasjon om prosjektet, viktigheten av inkludering, muligheter og hvordan man skal gå frem i praksis. Enkelte har også jobbet med å få inkludering og mangfold inn i ulike planer og strategier. Noen av virksomhetene har opplevd at det går relativt greit å få plass i ulike forum for å snakke om inkludering, mens andre opplever at det er vanskelig å få innpass i slike møter. En av virksomhetene trakk frem at informasjonsarbeidet opp mot rekrutterende ledere har ført til at flere av de rekrutterende lederne tar kontakt ved midlertidige behov for å se om det kan være aktuelt med en kandidat fra NAV.

En av informantene har aktivt deltatt på møter med rekrutterende ledere, og presentert midlertidige ansettelser og arbeidstrening som to mulige innganger for å rekruttere fra målgruppen. Ved presentasjon av

muligheten for å bruke NAV til rekruttering ved midlertidige stillinger, ble det blant annet trukket frem som en fordel at virksomheten da slipper å bruke et rekrutteringsbyrå som gjerne har de samme kandidatene fra NAV når det er snakk om midlertidige stillinger.

Flere av virksomhetene har trukket frem at vektlegging av heltidsstillinger har vært en utfordring i kommunikasjons- og inkluderingsarbeid generelt, og dette prosjektet spesielt. Blant annet ble heltidsnormen innført fra 1. januar 2023, som innebærer at arbeidstakere som hovedregel skal ansettes på heltid. Flere opplever at det generelt er utfordrende å få gjennomslag for oppfordringer om å teste ut økt bruk av midlertidige stillinger eller fremme mulighetene for tilpasninger i stillingsprosent for å ansette personer i målgruppen, samtidig som det er et mål å bruke heltidsstillinger. Noen har for eksempel opplevd det som utfordrende å få tillitsvalgte og ledelse med på tilpasninger i stillingsprosent som kan være avgjørende for å ansette personer i målgruppen.

4.2.4 Samhandling med NAV

Gjennom deltakelse i prosjektet har virksomhetene blitt oppfordret til å opprette kontakt med NAV for å samarbeide om inkludering av personer i målgruppen. Virksomhetene har blitt introdusert for samarbeidsformen NAV St. Hanshaugen benytter med enkelte statlige virksomheter, men det har vært opp til virksomhetene å vurdere hvordan de skal samarbeide med NAV. Enkelte av virksomhetene hadde fra før av erfaring med å bruke NAV til rekruttering av personer fra målgruppen, og noen etablerte samarbeid i forbindelse med prosjektet.

Alle virksomhetene har hatt kontakt med NAV gjennom prosjektperioden. De fleste virksomhetene har hatt en hovedkontaktperson i NAV, og enkelte har i tillegg hatt kontakt med NAV-ansatte ved ulike lokalkontor i tilfeller der virksomheten har hatt prosesser ved flere geografiske lokasjoner. Noen ganger er det hovedkontaktpersonen i NAV som har opprettet kontakten med det aktuelle lokalkontoret, andre ganger har virksomheten tatt kontakt med lokalkontoret direkte. Av naturlig årsaker er det stor variasjon i omfanget aktuelle kandidater ved NAV-kontorene. En virksomhet opplevde at det var forskjell på hvor mange kvalifiserte kandidater de fikk oversendt ved forespørsler til ulike NAV-kontor. Dette handlet om tilgangen hvert kontor hadde på kandidater, som gjerne gjenspeiler befolkningsstørrelsen i ulike byer.

Virksomhetene har brukt kontakten med NAV på ulike måter. En virksomhet formidlet en offentlig utlyst stilling til sin NAV kontakt, hvorpå vedkommende viderefremmet stillingen til aktuelle kandidater i NAV

med en oppfordring om å søke. Kandidatene har så søkt stillingen gjennom ordinære kanaler. Stillingen var en midlertidig stilling med noe redusert stillingsprosent. Uten at det kan verifiseres sikkert er det tegn til at svært mange av NAV kandidatene som ble oppfordret til å søke har gjort det. Virksomheten opplevde prosessen som svært nyttig, blant annet fordi de tidligere har erfart at stillinger som kun blir lyst ut internt hos NAV får få søkere. Dette kan muligens skyldes at kandidatene ikke ønsker særbehandling, at de vil søke på stillinger på vanlig vis, men at de kanskje trenger en liten oppfordring for å gjøre dette. Virksomheten erfarer at det fungerer best når det er en mest mulig ordinær prosess. Ved ansettelsen kan de så sende navnet på den som blir ansatt til NAV, for å se om vedkommende kvalifiserer til tiltak.

NAV skal være brukerrettet, men når det kommer til inkluderingsarbeid i virksomheter så kan det bli en utfordring. Noen av virksomheten har opplevd at NAV har vært for brukerrettet i sitt møte med virksomhetene, og i for liten grad hensyntar hvilke behov virksomhetene har. For en virksomhet er det ikke bare å ansette en kandidat fra NAV, de trenger en som kan fungerer hos dem. For noen oppleves det som at det er viktigere for NAV at det blir ansatt en kandidat, fremfor at ansettelsen skal være suksessfull sett fra virksomhetens og kandidatens perspektiv. En av virksomhetene opplevde at forventningene på forhånd ikke hadde vært avklart godt nok med NAV, og at det derfor oppsto et gap mellom virksomhetens ønsker og NAV sine ønsker. Dette stanset prosessen i en periode.

Samtidig viser virksomhetene til at NAV gjør utrolig mye bra arbeid, og at de interne systemene i NAV blir bedre. En virksomhet trakk frem at NAV sine interne søkeverktøy har gjort at NAV på mye kortere tid kan finne relevante kandidater. Dette er viktig ved for eksempel midlertidige ansettelser, der tidsperspektivet ofte er viktigere. Det handler om å få noen i stillingen fort, og da er det en stor fordel at NAV har en tilgjengelig pool av kandidater de raskt kan få tak i. Flere av virksomhetene opplever at NAV er mer på, noe som gjør arbeidet lettere.

De fleste virksomhetene har noen ansatt som får midlertidig lønnstilskudd gjennom NAV, uten at dette er direkte knyttet til dette prosjektet. Virksomhetene har positive erfaringer med lønnstilskudd.

4.2.5 Ansettelser

Det fremgår ikke av intervjuene at det er blitt ansatt personer i målgruppen som en direkte følge av dette prosjektet. Noe av årsaken til dette er at stramme budsjetter og færre ansettelser har ført til at noen av virksomhetene har fått reduserte muligheter til å teste ut bruk av for eksempel midlertidige stillinger for

personer i målgruppen. Ved åpninger er stillinger istedenfor blitt dekket internt, eller blitt stående ubemannet. En annen del av årsaken er at det er vanskelig å få oversikt, for eksempel er det i flere av virksomhetene ansatt personer gjennom NAV, men det er uvisst for våre informanter hvorvidt dette er personer som var i målgruppen for prosjektet. Dette er vanskelig å vite fordi det ikke finnes systemer som registrerer hvorvidt en person er i målgruppen eller ikke. Det kan også ha sammenheng med at virksomhetene har ansatte ved mange lokasjoner, og at informantene ikke alltid har oversikt over alle ansettelser. Alle virksomhetene har også erfaring med å ta inn kandidater fra NAV i arbeidstrening, og har god erfaring med dette som en inkluderingsarena.

I en av virksomhetene har de imidlertid fått testet å bruke administrative ansettelser til inkludering. Det har vært tre forsøk med å ansette kandidater fra NAV i administrative stillinger, hvorav en av prosessene førte til en ansettelse. Det er noe uklart hvorvidt den ansatte var i målgruppen for dette prosjektet. Informanten forklarte at vedkommende trolig hadde vært ute av arbeidslivet i for kort tid til at vedkommende per definisjon kunne regnes som å ha hull i CV-en. Informanten påpekte samtidig at man gjennom ansettelsen mest sannsynlig har forhindret at vedkommende senere ville havnet i denne gruppen. Det viktigste er likevel at ansettelsen, samt de forsøkene som ikke ble til en ansettelse, har gitt virksomheten erfaring med prosessen. De har fått teste hele fremgangsmåten, fra det vurderes å kontakte NAV, til man får forslag til kandidater, gjennomfører intervjuer og kobler på leder.

Mer konkret har prosessen foregått ved at en leder har tatt kontakt med en person i virksomheten som jobber med inkludering. Det er mye bakenforliggende arbeid som har ledet frem til dette punktet. Blant annet har vedkommende som jobber med inkludering informert om mulighetene for å rekruttere gjennom NAV på ulike ledermøter. Lederen kom derfor med et behov, og lurte på om det kunne være aktuelt å kontakte NAV for å finne en kandidat. Deretter ble det utarbeidet en stillingsbeskrivelse, som så ble sendt til NAV. Dette ble fulgt opp med en telefonsamtale til NAV der man ba om at stillingen ble lagt ut i NAV sine kanaler, og aktuelle kandidater ble deretter formidlet til virksomheten. Vedkommende som jobber med inkludering gikk gjennom kandidatene og gjennomførte et innledende intervju med aktuelle kandidater før disse ble formidlet til leder. De innledende intervjuene er viktig for å blant annet avklare hvor mye kandidaten ønsker å jobbe. Det er lederen som gjennomfører selve ansettelsen, men inkluderingsressursen støtter både leder og kandidat gjennom prosessen.

En virksomhet har startet en rekrutteringsprosess som kan ende med ansettelse av en person i målgruppen. Det oppsto et midlertidig behov grunnet sykefravær, og rekrutteringsansvarlig tok kontakt med den aktuelle lederen for å høre om det kunne være mulig å spørre NAV om kandidater til stillingen. Leder var positiv og det samme gjaldt tillitsvalgte som dette også ble forankret hos. Stillingen ble derfor lyst ut internt og utlysningen ble sendt over til NAV. Det ble imidlertid litt stopp i prosessen etter at NAV ble koblet på, men etter en stund kom prosessen i gang igjen. Til slutt endte prosessen med at det ikke ble tatt inn en kandidat fra NAV.

En annen virksomhet opplevde at en rekrutteringsprosess ble stanset etter manglende forventningsavklaring. En kandidat fra NAV kom på intervju til en midlertidig stilling, der kandidaten ønsket å jobbe 50 prosent, mens lederen trengte noen i en 100 prosent stilling. Dette førte til at det ikke ble noen ansettelse, og virksomheten har nå gjort endringer slik at de som jobber med inkludering tar en samtale med aktuelle kandidater og gjør nødvendige forventningsavklaringer og sjekker at kandidaten virkelig er aktuell før de sender kandidaten til rekrutterende leder.

Oppsummert har en av virksomhetene i prosjektperioden ansatt en person fra NAV gjennom en administrativ ansettelse, men det er noe uklart for våre informanter om vedkommende er i målgruppen for dette prosjektet. En annen virksomhet prøvde i en prosess å ta inn en kandidat fra NAV uten at dette gikk til slutt, men har utover det ikke hatt ansettelsesprosesser der inkludering har vært aktuelt, i hovedsak grunnet få ansettelser. I en tredje virksomhet har man ikke hatt mulighet til å prioritere inkluderingsarbeidet slik opprinnelig ønsket, og ikke fått bidratt til noen ansettelser. Der er imidlertid enkelte ledere i virksomheten som på eget initiativ har kontaktet NAV ved midlertidige behov og ansatt personer derifra. I den siste virksomheten har de i løpet av prosjektperioden ansatt personer gjennom traineeordningen og personer med midlertidig lønnstilskudd fra NAV. Det er uklart for våre informanter om personene med midlertidig lønnstilskudd er i målgruppen for dette prosjektet, og om det er prosjektet som er årsaken til ansettelsene. Ansettelsene kan skyldes at virksomhetene fra før hadde et system for å kontakte NAV ved behov.

4.2.6 Erfaringer

En viktig erfaring i alle virksomhetene er at arbeid med inkludering tar tid. Det tar tid å endre holdninger, det tar tid å sette arbeidet i system og det tar tid å gjennomføre prosesser. I tillegg vil spesielt store organisasjoner trenge tid til å snu seg og beslutninger

skal gjennom flere ledd, noe som gjør prosessene tidkrevende.

Det er mange forutinntatte holdninger og tanker om hva slags kandidater NAV har. En virksomhet understreket at det er viktig å legge bort alle slike tanker, og alltid ta kontakt med NAV for å høre hva de har. Istedenfor å bestemme seg på forhånd hva slags kandidater det er. Samtidig understreker en annen virksomhet at de erfarer at det er viktig at man er tydelige ovenfor NAV, og kommer med en klar bestilling, for å få gode kandidater.

Personene vi har snakket med, som jobber med inkludering i virksomhetene, erfarer også at det er mye positiv vilje og gode intensjoner i virksomhetene. Mange ønsker å jobbe med inkludering, og er svært positive til for eksempel dette prosjektet. Likevel blir arbeidet nedprioritert fordi det er knapphet på ressurser og inkludering av målgruppen ikke er noe virksomhetene måles på.

Flere av de statlige virksomhetene opplever at budsjettene blir strammere. Dette gir reduserte muligheter for nye ansettelser, og trolig mer intern omplassering fremfor å få inn nye personer i organisasjonen når det oppstår midlertidige behov. Det gjør det vanskeligere å bruke midlertidige behov til å gi personer i målgruppen relevant erfaring som kan føre de inn i faste stillinger senere. Videre viser virksomhetene til at færre ansettelser kan gjøre lederne mer skeptiske til å prøve ut kandidater i målgruppen. Det fremstår som enda viktigere å få en stjerne kandidat, og lederne blir skeptiske til å ansette noen i målgruppen fordi det føles mer usikkert.

Hos en av virksomhetene beskrives det at erfaringene fra prosjektet er positive, selv om det har vært lite resultater grunnet ytre omstendigheter. De har opplevd at det er positive krefter internt, og at det er svært givende arbeid. Når det likevel ikke har gitt resultater handler det mer om systemene rundt. For eksempel knyttet til forankring og at arbeidet ikke er forpliktende. I tillegg har det i den aktuelle virksomheten vært svært få ansettelser i prosjektperioden, noe som har gitt begrensede muligheter. Virksomheten sier også at de gjennom prosjektet har fått øynene opp for noen muligheter knyttet til inkludering som de ikke visste om før. Her trekkes blant annet muligheten for midlertidig ansettelse med lønnstilskudd i inntil to år frem.

I en av virksomhetene har de ikke gjort mye ut av prosjektet, men heller fokusert på å fortsette med det arbeidet de allerede gjør, og prøvd å konkretisere noen deler av det. I virksomheten er det i dag personer som er en del av traineeprogrammet, personer på arbeidstrening og ansatte som mottar midlertidig lønnstilskudd.

En annen virksomhet trekker frem at inkludering ikke bare er utadrettet, men at det også handler om å jobbe med de man har selv, blant annet gjennom bedre sykefraværsoppfølging og tilrettelegging. Slik kan man utnytte de ressursene man har best mulig, og jobbe med å forhindre frafall.

I mange av virksomhetene foregår det mye arbeid knyttet til inkludering og mangfold som ikke er direkte relatert til dette prosjektet. Inkludering og mangfold er høyt oppe på dagsordenen i mange virksomheter. En virksomhet forteller at uavhengig av dette prosjektet så har det blitt vanligere i virksomheten å ta kontakt med NAV for å løse bemanningsbehov som oppstår. Flere har også en del kandidater inne på arbeidstrening, og har opplevd at dette har vært en viktig vei inn for kandidater. Når ledere ser at kandidatene fungerer i jobben blir de gjerne villige til å legge ned en innsats for å for eksempel få midlertid lønnstilskudd for å kunne beholde kandidaten lengre, som i sin tur bidrar til å gjøre kandidaten kvalifisert for en fast stilling videre.

Virksomhetene erfarer at kontakten med NAV er viktig. Ikke bare kontakten i seg selv, men også hvordan den foregår. En virksomhet ønsker blant annet at de skulle vært tydeligere hvem de skulle forholde seg til i NAV, at de ikke ble flyttet mellom kontaktpersoner, og at det var litt tydeligere hva NAV

forventet av de som virksomhet slik at det ikke blir startet dialog med NAV på andre premisser enn det virksomheten har fått forankret hos seg. En annen virksomhet ble overrasket over at NAV bare formidler kandidater, uten at det er noen videre oppfølging av vedkommende. Dette avhenger likevel av hvordan kandidaten formidles. Er det for eksempel gjennom arbeidstrening så har NAV noe oppfølging av kandidaten.

Flere av virksomhetene mener at arbeidstrening har fått et ufortjent dårlig rykte, og at det er en god ordning som ikke handler om utnyttelse av kandidater. En virksomhet understreker at kandidatene blir nøye utvalgt, at de får tett oppfølging og at det kobles med en mentor. Noen ganger er mentoren frikjøpt (mentortilskudd) andre ganger ikke. Selv om kandidatene til arbeidstrening ofte overlapper med personer i målgruppen er ikke dette alltid tilfellet. Dette gjelder spesielt for de med høyere utdanning som er mindre aktuelle for arbeidstrening. En informant fortalte at vedkommende understreket til leder at jo mer ordentlig stillingen er, jo bedre kandidater kan de få fra NAV. En annen virksomhet erfarte at de fikk de beste kandidatene gjennom ordinære utlysninger, der man gjennom NAV fikk kontaktet et utvalg aktuelle kandidater og oppfordret de til å søke stillingen gjennom ordinære kanaler.

5. Virksomhetens synspunkt på fremmere og hemmere for inkludering

I dette kapittelet oppsummer vi de viktigste fremmerne og hemmerne for inkludering sett fra virksomhetenes perspektiv. Virksomhetene peker på økonomiske virkemidler, et godt samarbeid med NAV, et NAV som også ser virksomhetens perspektiv og behov, arbeidstrening, suksesshistorier og overordnede føringer eller krav til inkludering som de viktigste fremmerne for inkludering. De viktigste hemmerne er holdninger, stram økonomi, motstridende mål og mangel på føringer.

5.1 I egen organisasjon

Virksomhetene vektlegger ressurser, forankring, prosesser satt i system, suksesshistorier og god økonomi som fremmere for inkludering i egen organisasjon. Stram økonomi, holdninger og motstridende mål i virksomheten anses som sentrale hemmere. I tillegg er virksomhetene opptatt av muligheten for inkludering gjennom arbeidstrening.

Ressurser og forankring er en forutsetning

En forutsetning for å jobbe med inkludering og mangfold er at det finnes ressurser i virksomheten avsatt for dette, gjerne med en tydelig rollebeskrivelse. Noen av virksomhetene har dette, men ikke alle. De som ikke hadde avsatte ressurser til inkludering i prosjektperioden opplevde at arbeidet med inkludering ble bortprioritert til fordel for andre oppgaver. Inkluderingsarbeidet ble tatt frem hvis man hadde tid til overs eller det kunne bli nevnt i en bisetning i forbindelse med annet arbeid. Uten at virksomheten forplikter ressurser til inkluderingsarbeidet, er det vanskelig å komme i gang. I en av virksomhetene var det planer om å avsette en egen ressurs til inkluderingsarbeid, men andre behov kom foran og gjorde at dette ikke ble noe av.

«Allokerte stillingsressurser er nøkkelen for å få det til»

Sitat informant

En annen sentral fremmer er engasjerte enkeltpersoner. Også i virksomhetene uten avsatte ressurser til arbeidet kunne det forekomme godt inkluderingsarbeid takket være engasjerte enkeltpersoner. Dette kan for eksempel være ledere som selv kontakter NAV ved rekrutteringsbehov, eller HR-ansatte som driver holdningsarbeid i virksomheten når de får mulighet. Dersom disse personene forsvinner ut av virksomheten stanser også inkluderingsarbeidet.

For å oppnå suksess med alle typer ansettelser, og kanskje spesielt der arbeidstakeren har stått utenfor arbeidslivet en stund eller har noen utfordringer så er mottakelsen i virksomheten viktig. Virksomhetene understrekte viktigheten av å ha kapasitet til å ta imot nyansatte, og gjøre de kjent med virksomheten for at ansettelser skal bli en suksess. Dette er viktig både for hvordan arbeidstakeren vil fungere i jobben og deres opplevelse av jobben, som i sin tur vil påvirke arbeidsgiverens erfaring med ansettelsen. Virksomhetene påpekte viktigheten av at den forpliktelsen det er å ta imot personer med behov for tilrettelegging ikke underselges. Det for at man skal sette av tilstrekkelig med tid og ressurser til å ta imot kandidater, slik at de kommer inn i virksomheten på best mulig måte, og får best mulig forutsetninger til å kunne utføre sitt arbeid.

Tid og ressurser til å ta imot nyansatte kan henge sammen med forankring i ledelsen og ledelsens forpliktelse til inkludering. Forankring oppleves som svært viktig i alle virksomhetene. Virksomhetene anser lederforankring som en viktig fremmer for inkluderingsarbeidet. Dette handler først og fremst om forankring i toppledelsen, men flere av virksomhetene har også sett at andre ledernivåer er viktig, hovedsakelig de rekrutterende lederne. Det hjelper ikke at toppledelsen er med hvis de rekrutterende lederne ikke prioriterer inkludering og ønsker å drive aktivt med inkludering gjennom rekruttering. Samtidig må lederne forplikte seg til arbeidet, noe som gjerne avhenger av krav utenifra.

Systemer for inkludering er en fremmer

Forankring øker også muligheten for å sette arbeidet i system, noe som trekkes frem som en viktig fremmer av alle virksomhetene. Et eksempel på å få satt arbeidet i system er at det i alle rekrutteringsprosesser er et sjekkpunkt der man vurderer om NAV kan kontaktes. Flere av virksomhetene har dette, og anser dette som en viktig fremmer. Andre måter å sette arbeidet i system på er for eksempel gjennom fastsettelse i virksomhetsplaner, forankring i virksomhetens mål og verdier, eller gjennom å stille eksplisitte krav til rekrutterende ledere. Å forankre inkludering i personalreglement eller andre dokumenter som utarbeides og vedtas i samråd med tillitsvalgte kan bidra til en bredere forankring av inkluderingsarbeidet i virksomheten.

Økonomi er i dag både en fremmer og en hemmer

Økonomi henger i stor grad sammen med andre fremmere og hemmere for inkludering. For eksempler

handler ofte tilgangen på tid og ressurser om økonomi. God økonomi gir bedre muligheter til å avsette tid og ressurser til inkluderingsarbeid, mens dårlig økonomi gjør det motsatte.

Begrenset økonomisk handlingsrom kan føre til at virksomheter ikke vil ansette kandidater med behov for tilrettelegging fordi dette kan koste virksomheten penger. Økonomi styrer også ansettelse i stor grad. For eksempel er det ikke opplagt at midlertidige stillinger skal besettes i perioder med trang økonomi. Kanskje gjør man en større innsats for å løse behovet internt. Imidlertid kan mange kandidater i målgruppen fra NAV motta midlertidig lønnstilskudd, slik at det økonomiske aspektet ikke trenger å være styrende for inkludering.

Lønnstilskudd ble trukket frem av virksomhetene som en fremmer. Lønnstilskudd og andre tilskudd fra NAV bidrar til å redusere barrierene ved inkludering og er for mange virksomheter et viktig virkemiddel. God kjennskap til og oppdatert kunnskap om NAV sine tilskudd og virkemidler er derfor en fordel. Bortfall av lønnstilskudd eller strengere håndtering av tilskudd anses av virksomhetene som en hemmer for inkludering.

Holdninger er en viktig hemmer

Holdninger blir trukket frem i intervjuene som en viktig hemmer for inkludering og mangfold. Ideen om NAV-brukeren som lite arbeidsvillig og lite kvalifisert er en vanlig misoppfatning blant ledere ifølge informantene. Informantene, som alle arbeider med inkludering, opplever fordommer lederne har mot NAV-brukere som et hinder. Narrativet om NAV brukeren gjør at ledere har vanskelig for å forestille seg at dette er personer som passer inn i deres avdeling.

«Det er jo mye holdninger og skepsis til de som står utenfor»

Sitat informant

Videre kan krav til effektivitet og spisskompetanse gjøre det vanskelig å se at noen litt utenfor boksen er aktuelle for en stilling. Flere informanter understreket at det er behov for å skifte fokus og se på hva kandidatene har og hva de kan, ikke hva de eventuelt mangler. Informantene har trukket frem at ansettelse er en langsiktig ressursinvestering og at ledere kan oppleve det som risikabelt å ansette kandidater de ikke er helt sikre på at vil fungere i virksomheten. Samtidig kan det tenkes, som noen av informantene også nevner, at personer som har stått utenfor arbeidslivet er mer lojale ansatte som blir værende i virksomheten lengre. Dette kan gi reduserte rekrutteringskostnader sammenliknet med en annen ansatte som ville blitt værende kortere. For statlige

virksomheter som leverer tjenester til en befolkning kan det også ha en verdi å speile denne i større grad.

En årsak til at ledere er skeptiske til inkluderingsarbeidet kan være at de har negative erfaringer med dette. Dette kan være erfaringer knyttet til NAV eller til kandidater de tidligere har hatt inne gjennom ulike tiltak. Som et eksempel er det blitt nevnt at ledere har fått oversendt kandidater som ikke er i nærheten av kvalifisert. Dette kan gjøre lederen mer skeptisk til å vurdere kandidater fra NAV neste gang det oppstår ett behov.

Å få frem de gode historiene kan være en fremmer

Noe som kan redusere de negative holdningene er å vise frem suksesshistorier. Suksesshistorier som man kan spre rundt i virksomheten ble trukket frem av informantene som viktig for arbeidet fremover. Gjennom historiene ønsker de å få frem blant annet gevinsten av å kunne ansette noen raskt dersom det oppstår et akutt behov, for eksempel ved sykdom. Til forskjell fra personer som allerede er i arbeid kan kandidater fra NAV starte omtrent på dagen.

Flere av virksomhetene har suksesshistorier å trekke frem, men ønsker flere for å gjøre det bedre kjent i hele organisasjonen. Suksesshistoriene henger sammen med annet informasjonsarbeid for å gjøre inkluderingsarbeidet mer synlig i virksomheten. Blant annet jobbes det med å vise frem hva slags kandidater det faktisk er i målgruppen, og hva de kan bidra med. Dette kan gjøres ved å vise frem utdannings sammensetningen til kandidatene hos NAV.

Vellykkede eksempler på inkludering kan både være en fremmer gjennom å skape positive holdninger til målgruppen, men også gjennom å vise mulighetsrommet for inkludering. Gjennom eksempler kan det bli tydeligere hvordan inkluderingen foregår i praksis, og hvordan man bruker de mulighetene som finnes i regelverket. Et element her kan også være at virksomhetene bør utveksle erfaringer med hverandre, fordi de kanskje utnytter mulighetsrommet på ulikt vis.

Inkludering av målgruppen kan stå i strid med andre mål i virksomheten

At staten skal lede vei også når det gjelder bruk av faste hele stillinger oppleves som en hemmer i flere av virksomhetene. Ansettelse av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en kan kreve bruk av redusert stilling eller annen tilrettelegging, i alle fall i en startfase. I utgangspunktet medfører virksomhetens tilretteleggingsplikt at de ikke kan avvise søkere med behov for å jobbe redusert, også i de tilfellene der en stilling er utlyst som 100 prosent. At personer i målgruppen ikke kjenner til statlige virksomheters tilretteleggingsplikt, kan i utgangspunktet bidra til at de ikke vurderer disse stillingsutlysningene som relevante, og dermed ikke søker på stillinger som de

kunne vært aktuelle for. Å lyse ut reduserte stillinger, eller å ta i bruk midlertidige stillinger, kan sånn sett tenkes å være et virkemiddel for å bidra til økt inkludering. Virksomhetene opplever det imidlertid som utfordrende å få gjennomslag for reduserte og midlertidige stillinger blant tillitsvalgte og ledere, blant annet fordi de blir målt på bruk av hele, faste stillinger. Virksomhetene opplever derfor at det å ta i bruk reduserte eller midlertidige stillinger står i strid med andre føringer i virksomhetene. Likevel, som en informant beskrev det:

«det er jo bedre at de er på midlertidighet enn at de er på NAV»

Sitat informant

Inkludering og mangfold i statlige virksomheter handler om mer enn personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. I noen virksomheter opplever de at det er mye press på lederne når det kommer til ulike former for inkludering for eksempel gjennom arbeidstrening og liknende tiltak. Dette kan gjøre det vanskeligere å få lederne med på inkludering av akkurat denne målgruppen. Tidligere erfaringer med for eksempel arbeidstrening kan også gjøre at ledere tenker på kandidater fra NAV med ulike utfordringer som en homogen gruppe, når det i virkeligheten er svært store forskjeller på disse. For eksempel er det i dette tilfellet snakk om kandidater fra NAV som ønsker å stå i arbeid, men som av ulike grunner ikke når helt igjennom gjennom vanlige søknadsprosesser. Dette er likevel ofte kandidater med full arbeidsevne.

Virksomhetene erfarer at arbeidstrening kan fremme yrkesdeltakelse

En virksomhet bruker arbeidstrening som en måte å få til midlertidige ansettelser, fordi det i utgangspunktet er skepsis i virksomheten knyttet til midlertidige ansettelser. Som et eksempel opplevde virksomheten blant annet å få inn en kandidat på arbeidstrening som fungere svært godt i virksomheten. Kandidatens leder ønsket å beholde vedkommende og tok selv initiativ til å søke om midlertidig lønnstilskudd fra NAV for å kunne ansette kandidaten. Tilskuddet ble innvilget og kandidaten er nå ansatt i en midlertidig stilling i virksomheten. Et liknende eksempel er en kandidat som var inne på intervju i en av virksomhetene fordi vedkommende hadde tatt kontakt med virksomheten og ønsket arbeidstrening. Kandidaten var så god, at leder underveis i samtalen åpnet for muligheten for å ta inn vedkommende i en lengre prosjektstilling. En informant poengterte at hvis virksomheten er litt skeptisk til NAV, så kan arbeidstrening være en mulighet til å bygge en relasjon til NAV og få positive opplevelser. Videre anser

virksomhetene arbeidstrening som en mulighet for en kandidat som ikke ville nådd opp i en vanlig rekrutteringsprosess til å få en fot innenfor.

«Arbeidstrening er veldig nedsnakket [...] det er en fantastisk inngang til arbeidslivet»

Sitat informant

En annen virksomhet har hatt personer som har vært på arbeidstrening som så har blitt fast ansatt gjennom ordinær utlysning. Ved å ha en utlysningstekst som var tilpasset virksomhetens forventninger til stillingsinnehaver, men ikke inneholdt mer enn høyst nødvendige krav, ble vedkommende vurdert som best kvalifisert.

Et poeng når det kommer til arbeidstrening er at terskelen er lavere for å få inn folk på arbeidstrening enn i midlertidig stilling med lønnstilskudd. For det første innebærer arbeidstrening at NAV dekker hele lønnen, mens midlertidig lønnstilskudd innebærer at NAV dekker inn eventuell redusert produktivitet. For det andre må det foreligge en arbeidsavtale før man kan motta lønnstilskudd. Å sette opp en arbeidsavtale krever at virksomheten har penger til å dekke full lønn.

5.2 I samhandling med NAV

Virksomhetene mener det er viktig med et godt samarbeid med NAV, og at NAV også er på lag med arbeidsgiver, ikke bare kandidaten. Det å ta imot kandidater er krevende. For eksempel koster det mye å ha en kontorplass, og det er viktig å ha ressurser til oppfølging av kandidaten for at det skal ha verdi for kandidaten og virksomheten. Det anses som positivt når NAV kjenner virksomheten godt, da dette antas å føre til at NAV formidler mer relevante kandidater. I en virksomhet var det til og med slik at NAV kontakter virksomheten når de har kandidater som passer godt inn i virksomheten, hvorpå virksomheten vurderer om det er mulig å finne en plass til vedkommende.

Et kontaktpunkt i NAV og virksomheten

Virksomhetene har litt ulik erfaring med NAV, noen anser det som best å ha en kontaktperson i NAV og kun forholde seg til vedkommende, og at vedkommende har ansvar for kontakt med NAV andre steder i landet når det er aktuelt. Andre virksomheter tenker at det er bedre at de selv har kontakt med de lokale NAV-kontorene det er aktuelt å finne kontakter fra. Det er også viktig at NAV har et kontaktpunkt inn i virksomheten, slik at de kan ta kontakt dersom de har kandidater som passer virksomheten godt. Dette kan gjerne være lokale kontakter, siden den lokale

kunnskapen ofte er viktig. Også NAV understreker at det er viktig at de vet hvor i virksomheten de skal henvende seg.

Virksomhetene er opptatte av kontakten med NAV, og at denne bør forvaltes godt. Det ble trukket frem at kontakten med NAV til fordel kunne utnyttes mer aktivt. Kontakten kan for eksempel rettes mot virkemidlene til NAV, som midlertidig lønnstilskudd. Det kan være avgjørende for inkludering at ledere får hjelp til hvordan kandidater kan støttes med tiltak som for eksempel midlertidig lønnstilskudd. En virksomhet kommenterte at NAV gjerne kunne vært mer proaktive når det gjelder muligheter for å søke på ulike virkemidler når de er i dialog med arbeidsgiver.

NAV sin ressurstilgang kan være en hemmer

Det må også nevnes at det er ressursbegrensninger i NAV. De har ikke nødvendigvis den tiden de ønsker til å jobbe aktivt opp mot virksomhetene, gjennom for eksempel relasjons- og informasjonsarbeid. Også NAV er klare på at relasjonsbygging med virksomhetene er viktig – men at dette ikke alltid er mulig å gjøre i ønsket grad.

5.3 I regel- og avtaleverk

Virksomhetene opplever at det finnes nødvendig handlingsrom i lovverket, men det kan være utfordrende å utnytte dette. Virksomhetene opplever at det først og fremst er andre faktorer som hindrer inkluderingsarbeidet. Det er likevel sider ved lovverket som oppleves som begrensende. Overordnede føringer kan i større grad enn lovverket oppleves som en begrensning.

Tildelingsbrevet styrer mye av innsatsen i virksomhetene

Virksomhetene blir svært styrt av overordnede føringer, for eksempel de som gis i tildelingsbrevet. Det som står der må de følge opp, og i en hektisk hverdag er det vanskelig å sette av tid og ressurser til arbeid de ikke må gjøre. Dette henger også sammen med målkonfliktene; når det er et uttalt mål om faste stillinger er det ikke rart at virksomhetene opplever konflikter knyttet til å bruke midlertidige stillinger.

Kommer det derimot en bestilling er dette er noe man skal gjøre i inkluderingsøyemed blir situasjonen en annen. Hvis det i tillegg kommer med krav, som femprosenten under inkluderingsdugnaden, blir dette noe som virksomheten må gjøre og som det dermed blir enklere å sette av tid og ressurser til. Virksomhetene opplever at de må levere på det de blir målt og

bestilt på, og det er sjeldent ressurser til å gjøre arbeid utover dette. Selv om inkludering var høyt på dagsordenen, blant annet i media og gjennom for eksempel Hurdalsplattformen, så var det få konkrete føringer og krav til virksomhetene knyttet til inkludering. At virksomhetene ikke var forpliktet gjennom en fellesføring til å jobbe med inkludering på denne måten, ble derfor opplevd som en sentral hemmer.¹³

«Det må være tydelige uttalte krav»

Sitat informant

Statlig regelverk og kvalifikasjonsprinsippet

Videre er hovedregelen i statlig tariffområde at arbeidstakere skal ansettes fast og på heltid. Samtidig kan, og i flere tilfeller skal, arbeidsgiver tilrettelegge for deltid dersom arbeidstaker har et behov for dette. Det er likevel en forskjell mellom det å ansette noen i en stillingsbrøk som ikke er full, og det å gi de muligheten til redusert stilling i perioder der det er behov. Målet om at ansettelser skal skje i faste og hele stillinger oppleves av virksomhetene som en hemmer for inkludering. Dette står i motsetning til det å skulle bruke midlertidige stillinger med lønnstilskudd og administrative ansettelser uten utlysning. Formalisering og regelverk knyttet til rekruttering gjør det dermed vanskeligere å ikke følge en vanlig rekrutteringsprosess.

De fleste virksomhetene trekker frem kvalifikasjonsprinsippet som en hemmer for inkludering og mangfold. Virksomhetene opplever å komme i kontakt med mye gode kandidater i målgruppen, som likevel ikke når opp siden de er forpliktet til å ansette den med de beste kvalifikasjonene. I mange av virksomhetene er det også ofte høye krav til utdanning og arbeidserfaring som kan gjøre det vanskelig for eksempelvis personer med hull i CV-en å nå opp til kravene. Det kan imidlertid være mulig at dette endres noe fremover. For eksempel er det nå behov for mer arbeidskraft innen IT, der en del stillinger ikke krever høyere utdanning. Innpass av slike grupper kan også bidra til å åpne for at andre stillinger kan åpnes for personer uten mastergrad. For eksempel trekker en virksomhet frem at for mange av de stillingene der de i dag stiller krav om mastergrad så kan arbeidsoppgavene i stillingen fint gjennomføres av en person uten mastergrad.

Det er også en hemmer at virksomhetene ikke nødvendigvis kjenner til regelverket og hvilke muligheter det gir. Det er lett å se begrensninger ved regelverket, selv om det er flere åpninger for nettopp

fravær av arbeid, utdanning eller opplæring i tildelingsbrevene for 2024.

¹³ Vi gjør oppmerksom på at det i etterkant av informasjonsinnhentingen kom en ny fellesføring om inkludering av personer med funksjonsnedsettelse og/eller

å kunne drive med inkludering. Det understrekes av en virksomhet at det er tanken om rigiditeten i kvalifikasjonsprinsippet som er utfordringen. Altså at personer med ansettelsesmyndighet anser prinsippet som absolutt, også ved midlertidige stillinger, mens lovverket for eksempel åpner for at stillinger i noen tilfeller ikke trenger å lyses ut offentlig. Slik sett opplevde virksomheten at de har nødvendig handlingsrom, men at handlingsrommet grunnet misoppfatning ikke utnyttes. Det er også viktig at NAV har god kjennskap til regelverket, noe som ikke alltid er tilfellet, kanskje spesielt der statlige arbeidsplasser er en mindre del av NAV sitt arbeid.

Gjennom ordinære ansettelsesprosesser kan det også være en utfordring at mange i målgruppen ikke vil krysse av i sin søknad for at de er i målgruppen. Dermed kan man ikke utnytte mulighetsrommet i kvalifikasjonsprinsippet for å positivt særbehandle disse kandidatene. En informant i en virksomhet trekker frem at noen kandidater antakeligvis ikke ønsker å krysse av fordi de vil konkurrere på like vilkår, mens andre mener at å krysse av er en ulempe.

Personalreglementet har påvirkning på mulighetene for inkludering

Virksomhetens personalreglement kan også være en hemmer eller en fremmer for inkludering. For eksempel kan det oppleves som en hemmer for virksomheten hvis personalreglementet ikke åpner opp for administrative ansettelser inntil ett år.

Begrepsbruk kan bidra til mer stigmatisering

På et mer generelt plan kan begrepsbruk også være en hindring. For eksempel er ordet dognad, fra inkluderingsdognaden blitt trukket frem. At dognad er noe man gjør frivillig, når man har overskudd, og for å hjelpe noen. En informant fra NAV påpeker at det kan oppleves som negativt for potensielle ansatte å bli sett på som et dognadsprosjekt fremfor en vanlig ansatt. Også hvordan gruppene som skal inkluderes omtales er viktig, blant annet trekker Likestillings- og mangfoldsutvalget frem at ordet funksjonsnedsettelse indikerer at man ikke kan yte på samme nivå som andre, og at ordet funksjonshindring er mer nøytralt (NOU 2023: 13).

5.4 Virksomhetenes videre arbeid, og innspill til rammebetingelser

I en av virksomhetene ser de på deltakelsen i dette prosjektet som en viktig start, og de skal fortsette arbeidet. Mer konkret skal de jobbe videre med å få tatt opp temaet i ulike fora i virksomheten for å få arbeidet høyere opp på dagsordenen. De erfarer at arbeidet går sakte, fordi det på et vis er en kultur som skal forandres, og mye kunnskap som skal formidles. Men med kontinuerlig arbeid vil man steg for steg

komme nærmere målet. Måten man kommuniserer ut i virksomheten på understrekes som viktig fremover, for eksempel kan det være større fokus på gevinster for virksomheten, som muligheten til å få inn noen raskt hvis man går gjennom NAV når det oppstår akutte behov.

Flere av virksomhetene vil jobbe videre med holdningsarbeidet. I en virksomhet vil de prioritere de gode historiene fremover, og formidle disse ut til organisasjonen. Både for å vise at det går an, og for å vise hvilken mulighet det er for ledere. En annen nevner at man også må tørre å gå i dialog med fagforeninger og tillitsvalgte om blant annet bruk av midlertidighet og andre forhold som påvirker inkludering.

En virksomhet er tydelig på at man må huske at arbeidet med å inkludere målgruppen ikke foregår i et vakuum. At inkluderingsarbeidet i virksomheten handler om en større gruppe enn bare målgruppen, og at det også er en del av arbeidet med å bygge gode psykososiale arbeidsmiljø:

«Likestilling og mangfold har vi begynt å slå sammen med psykososialt arbeidsmiljø, for dette henger ofte sammen»

Sitat informant

Til det videre arbeidet etterlyser alle virksomhetene tydeligere føringer ovenfra. Både fra regjerings- og departementsnivå, herunder eierdepartement, men også Arbeidsgiverpolitisk avdeling i KDD, som fra 1.1.2024 er en del av DFD. De argumenterer for at ledere gjerne er opptatt av tall og føringer, og at de snur seg etter disse. Blant annet har man i virksomhetene sett at de nye føringene knyttet til lærlinger med en gang resulterte i at ledelsen prioriterte dette. Samtidig ble det nevnt at det kan hende at kravene egentlig er der, men at budskapet må bli enklere og man må få verktøy som gjør det mulig å lykkes i arbeidet.

En virksomhet trekker frem Bufdir sitt videre arbeid med aktivitets- og redegjøringsplikten som en fremmer i tiden fremover. Dette handler om å få inkludering på dagsordenen. Dette kan også skje gjennom at tematikken blir fremmet på ulike samlinger, for eksempel HR-samlinger, Statens Arbeidsgiverkonferanse og liknende arenaer der dette kan være et tema.

Økonomi er også viktig og virksomhetene anser at alle muligheter til økonomiske midler vil være positivt. Her nevnes blant annet økonomisk bidrag dersom fysisk tilrettelegging av arbeidslokalene er nødvendig. At

NAV må være villig til å gi økonomisk støtte, spesielt hvis tidene forandrer seg. En virksomhet foreslår at det avsettes øremerkede midler i virksomhetene til å drive med rekruttering av personer som står utenfor arbeidslivet. Det nevnes også at NAV kan gi mer veiledning til arbeidsgiver og kandidat i en overgangsfase.

Slik systemet er i dag er det også mer gunstig for virksomhetene å inkludere gjennom for eksempel arbeidstrening, der virksomheten ikke betaler lønnen til kandidaten. Det har blitt nevnt at dersom en virksomhet da skal velge å jobbe med inkludering

gjennom midlertidige ansettelser istedenfor å drive med arbeidstrening så må det komme noen insentiver knyttet til dette. For eksempel at virksomheten får en sum for å ansette personer i målgruppen.

Ytre rammer, som den generelle økonomiske situasjonen i Norge er også en faktor. Dårligere tider kan gjøre at man må tenke ressurser på andre måter, som både kan være en fremmer og en hemmer for inkludering. I dagens stramme arbeidsmarked, der virksomheter har et stort behov for ansatte kan de være lettere å jobbe med inkludering.

6. Hva skal til for å lykkes med inkludering i statlig tariffområde?

I dette prosjektet har vi i et drøyt halvår fulgt fire statlige virksomheter sitt arbeid med inkludering og mangfold gjennom et utvalg informanter.

Virksomhetene har vært motiverte for å jobbe med inkluderingsarbeid i perioden, og de har blitt spesielt oppfordret til å forsøke å teste ut bruk av midlertidige ansettelser uten utlysning, gjerne i tett samarbeid med NAV. Virksomhetene har likevel stått fritt til å jobbe med inkludering på den måten de har ønsket.

Gjennom prosjektperioden har casevirksomhetene hatt begrensede erfaringer med midlertidige ansettelser uten utlysning, og virksomhetene har generelt ansatt få personer fra målgruppen. De fleste av virksomhetene har likevel jobbet aktivt med inkluderingsarbeid gjennom prosjektperioden, og de har opparbeidet seg viktige erfaringer om hva som er fremmere og hemmere for inkluderingsarbeidet. I dette kapitlet beskriver vi hva vi mener fremstår som viktige elementer for å lykkes med inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde. Våre vurderinger baserer seg på erfaringer fra et lite utvalg statlige virksomheter som har blitt fulgt over en kort periode. Vi mener likevel at mange av virksomhetenes erfaringer fremstår som relevante og generaliserbare for inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde generelt.

6.1 Føringer og rammevilkår

Overordnede føringer og forpliktelser er nødvendig for å sikre prioritering av inkluderingsarbeidet

Skal man lykkes med inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde er det nødvendig med en tydeligere prioritering av inkluderingsarbeidet som et satsingsområde for sektoren. En slik prioritering bør følges opp av noen konkrete føringer eller forpliktelser i inkluderingsarbeidet, for eksempel i virksomhetenes tildelingsbrev.¹⁴ Lederne i statlige virksomheter har ofte mange krav de skal oppfylle og begrenset med tid og ressurser. Dette gjør at de i stor grad må prioritere å jobbe med det de blir målt på, og i mindre grad kan avsette ressurser til andre formål.

Under inkluderingsdugnaden måtte statlige virksomheter rapportere på antall ansettelser av personer med hull i CV-en eller nedsatt funksjonsevne, og målet var at disse skulle utgjøre minst fem prosent av alle nyansettelser. Selv om ikke alle statlige virksomheter nådde målet viste DFØ (2021) sin

¹⁴ En måte staten kan sikre at det skjer i alle tildelingsbrev er gjennom en fellesføring som fem-prosent kravet i inkluderingsdugnaden.

evaluering at alle virksomhetene jobbet aktivt med tiltak for å rekruttere flere fra målgruppen. Slik sett var målet styrende for virksomhetenes arbeid.

Selv om casevirksomhetene har hatt blandede synspunkter på deler av inkluderingsdugnaden innretning, har de vært tydelige på at den bidro til en klar prioritering av inkluderingsarbeidet. Nå som inkludering av personer i målgruppen ikke lenger er gitt i fellesføringene eller prioritert på annet vis, er det vanskeligere å få inkludering på agendaen og få gjennomslag for tiltak som skal tilrettelegge for økt inkludering.

Til sammenligning påpekte flere av virksomhetene at mye av virksomhetens innsats nå er rettet mot lærlinger, ettersom dette er blitt rapporteringspliktig i henhold til fellesføringen for 2023. Det er blant annet krav om at virksomheter med mer enn 30 ansatte til enhver tid skal ha minst én lærling. Større virksomheter skal ha flere. En lignende forpliktelse knyttet til inkluderingsarbeidet ville vært et viktig utgangspunkt for å sikre at inkludering blir prioritert i virksomhetene.

Det er antakeligvis behov for flere ulike innganger til inkluderingsarbeidet

I det tidligere inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde har det blitt lagt vekt på å tilpasse ordinære stillingsutlysninger for å ansette personer fra målgruppen. Flere virksomheter har jobbet med å tilpasse teksten i stillingsutlysningene for å gjøre de mer inkluderende. Det ble i forbindelse med inkluderingsdugnaden lovpålagt at arbeidsgiver skal innkalle minst én kvalifisert kandidat som oppgir å ha fravær av arbeid, utdanning eller opplæring til intervju, og kvalifikasjonsprinsippet kan delvis fravikes for denne gruppen. Fra tidligere var det samme krav knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. For å identifisere disse personene kan søkere krysse av for om de tilhører målgruppen.

Vårt inntrykk er at disse tiltakene i begrenset grad har bidratt til økt inkludering av målgruppen. Casevirksomhetene opplever at det generelt er få personer som krysser av for at de tilhører en av disse gruppene i ordinære stillingsutlysninger. Dette kan skyldes at de ønsker å bli sett på som vanlige søkere og er redde for fordommer i ansettelsesprosessen. Av den grunn er det flere i målgruppen som søker på ordinære stillinger uten å krysse av for at de tilhører

målgruppen. I slike ordinære ansettelsesprosesser tilsier erfaringene at det kan være mange gode kandidater fra målgruppen, men de når ikke helt opp på grunn av kvalifikasjonsprinsippet. Dette kan tyde på at det er behov for at inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde ikke har et ensidig fokus på inkludering gjennom ordinære ansettelsesprosesser. Det er viktig å se ulike tilnæringer i sammenheng. Inkludering gjennom midlertidige ansettelser og tiltak i NAV kan også være en viktig inngang til inkluderingsarbeidet.

Eventuelle føringer må ha tydelig informasjon om muligheter i inkluderingsarbeidet

Ved utarbeidelse av eventuelle føringer for inkluderingsarbeidet i statlig tariffområde, er det viktig å sørge for at det fremgår tydelig hva inkluderingsarbeidet skal omfatte. Selv om KDD utarbeidet rundskriv og personalmeldinger om inkluderingsdugnaden var det hos noen av casevirksomhetene usikkerhet knyttet til hva slags stillinger som kunne regnes inn i fem-prosent kravet. I en av casevirksomhetene trodde man for eksempel at bare faste stillinger ble regnet med, ikke midlertidige.¹⁵ Dette kan tyde på at informasjonen ikke nådde ut til virksomhetene i tilstrekkelig grad.

Regulering av ansettelser i statlig tariffområde legger noen begrensninger på mulighetene for å ansette personer i målgruppen. Kvalifikasjonsprinsippet sin sterke posisjon bidrar til at mange i målgruppen ikke når opp i ordinære ansettelsesprosesser, til tross for at de oppfyller kvalifikasjonskravene til en stilling. Det er antakeligvis behov for å gjøre virksomhetene mer oppmerksomme på mulighetene for å kunne ansette personer i gruppen mer målrettet, for eksempel gjennom bruk av administrative ansettelser eller midlertidig lønnstilskudd. Disse mulighetene bør spesifiseres i eventuelle føringer virksomhetene får til inkluderingsarbeidet, ikke bare for å opplyse virksomhetene om mulighetene, men også for å understøtte at dette er forankret som arbeidsmåter regjeringen ønsker at skal tas i bruk.

Personer i målgruppen kan ha behov for tilrettelegging på arbeidsplassen, og i noen tilfeller også en lengre innkjøringsperiode enn ansatte som kommer rett fra et annet arbeidsforhold. Flere av casevirksomhetene er derfor av den oppfatning at økonomiske virkemidler for å delvis kompensere for virksomhetenes økte kostnader ved ansettelse av personer fra målgruppen vil være en fremmer for inkluderingsarbeidet. NAV har allerede en rekke ordninger for å kompensere for nettopp dette, som inkluderingsstilskudd, mentorordning eller lønnstilskudd. For at virksomhetene som jobber med inkludering skal ha bedre forutsetninger for å lykkes, bør de få god

informasjon om disse tilskuddsordningene. I forbindelse med eventuelle føringer om inkluderingsarbeid i statlig tariffområde kan det også vurderes om det bør følge med økonomiske midler til NAV som kan brukes til tilrettelegging og lønnstilskudd, dersom man tror at det kan komme en økning i søknader om disse tilskuddene. Under inkluderingsdugnaden ble det bevilget ekstra midler til lønnstilskudd.

Det kan også være relevant å øke virksomheters bevissthet rundt arbeidsgivers lovpålagte tilretteleggingsplikt. Det er antakeligvis behov for mer og tydeligere informasjon til arbeidsgivere om denne plikten, men også til arbeidstakere om deres rett på tilrettelegging. Det kan for eksempel tenkes at personer som kun kan jobbe i en redusert stilling ikke søker på stillinger som er utlyst til 100 prosent, selv om arbeidsgiver har tilretteleggingsplikt, dersom det er behov for det.

Eventuelle føringer må sees i sammenheng med andre prioriteringer og mål

Dersom det utarbeides føringer for inkluderingsarbeidet er det viktig å være oppmerksom på eventuelle motstridende mål, og hvordan de i så fall skal hensyntas. Bruk av midlertidige stillinger og stillinger med redusert stillingsprosent kan være et viktig virkemiddel i inkluderingsarbeidet. Skal eventuelle føringer oppfordre til økt bruk av slike stillinger er det nødvendig å tydeliggjøre hvordan dette skal sees i sammenheng med hovedregelen om faste heltidsstillinger. I lederes rapportering av antall midlertidige stillinger og stillinger med redusert stillingsprosent kan det for eksempel være hensiktsmessig å skille ut målgruppen, slik at dette ikke rapporteres sammen med øvrige ordinære ansettelser.

Et annet viktig aspekt ved utarbeidelse av føringer til inkluderingsarbeidet er hvordan man definerer målgruppen for inkludering. Når man definerer en målgruppe for inkluderingsarbeidet er det andre grupper som blir prioritert bort. I forbindelse med inkluderingsdugnaden ble personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en definert som målgruppen for inkluderingsarbeidet. En konkret definisjon av hva som skal til for å inngå i en av disse gruppene ble forskriftsfestet, blant annet for å kunne måle i hvilken grad personer i disse kategoriene faktisk ble ansatt i virksomhetene. En av casevirksomhetene har i prosjektperioden ansatt en kandidat fra NAV som per definisjon ikke oppfyller kriteriene for hull i CV-en, fordi fraværperioden var for kort. Virksomheten mente samtidig at personen mest sannsynlig hadde havnet i kategorien med hull i CV-en dersom de ikke hadde ansatt vedkommende. Dersom virksomheten skulle rapportert på inkluderingsarbeidet ville altså

¹⁵ I starten av inkluderingsdugnaden skulle kun faste stillinger medregnes, men dette ble endret i 2019.

ikke denne ansettelsen inngått, selv om det kan argumenteres for at det er et vel så viktig inkluderingsresultat som ansettelse av noen i målgruppen. Når man definerer en målgruppe, er det derfor også viktig å vurdere hvilke konsekvenser dette kan ha med tanke på hvilke grupper man prioriterer bort.

Opprettelsen av samarbeidsforum kan bidra til erfaringsutveksling mellom virksomheter som jobber med inkludering

Et annet tiltak kan være å etablere et samarbeidsforum der personer som jobber med inkludering i de ulike virksomhetene kan møtes og dele sine erfaringer. Vi ser at casevirksomhetene har innrettet sitt arbeid på ulikt vis, og ved å lære om hvordan andre gjør det kan det åpnes nye dører for inkludering i virksomhetene. Spesielt det å dele erfaringer rundt hvordan man bruker lovverket kan være viktig. Man kan også se for seg at virksomhetene kan dele positive erfaringer og suksesshistorier som de kan bruke inn i arbeidet mot egen virksomhet. Det finnes i dag et statlig mangfoldsnettverk, der ti større statlige virksomheter deltar. Dette er imidlertid et uformelt nettverk, og det kunne vært nyttig med et mer formalisert samarbeid i forbindelse med en eventuell satsing på inkluderingsarbeid i staten.

Omtalen av målgruppen har betydning

Alle virksomhetene har sett på hvordan man generelt snakker om målgruppen som skal inkluderes. Ordbruken i inkluderingsarbeidet har betydning for både holdningene til de som jobber med inkludering og rekruttering av målgruppen, og selvfølelsen til kandidatene som skal inkluderes. Casevirksomhetene har vært spesielt skeptiske til hvordan man i inkluderingsarbeidet typisk legger vekt på målgruppens begrensninger. Ordet «dugnad» i inkluderingsdugnaden, og et ensidig fokus på kandidatenes funksjonsnedsettelse gir negative assosiasjoner som bidrar til å øke skepsisen for ansettelse av kandidater fra målgruppen. Likestillings- og mangfoldsutvalget viser til at funksjonshindringer er et bedre og mer nøytralt begrep.

Forutinntatte holdninger om kandidatenes begrensninger trekkes også frem som en av årsakene til at få personer i målgruppen krysser av for at de har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en i ordinære søknadsprosesser. Føringer som skal bidra til å sette inkluderingsarbeidet på agendaen må derfor være bevisst i sin ordbruk og omtale av målgruppen, for å ikke underbygge allerede forutinntatte negative holdninger. Det bør i større grad enn tidligere legges vekt på de mulighetene inkludering av målgruppen innebærer, og hvilken kompetanse de kan bidra med i virksomheten.

6.2 Internt arbeid i virksomhetene

Hver virksomhet har ulike forutsetninger for å lykkes med sitt inkluderingsarbeid. Casevirksomhetene har organisert inkluderingsarbeidet på ulike måter, og det fremstår naturlig at organiseringen av videre arbeid må tilpasses virksomhetenes interne organisering. Det som fungerer for en virksomhet, fungerer ikke nødvendigvis for andre. Vi mener samtidig at det er noen prinsipper virksomhetene bør følge i sin overordnede organisering av inkluderingsarbeidet.

Virksomhetene må avsette ressurser og definere rolle- og ansvarsfordeling i inkluderingsarbeidet

Skal en virksomhet lykkes med sitt inkluderingsarbeid trenger de en eller flere personer som er pådrivere for den praktiske gjennomføringen av inkluderingsarbeidet. Fra NAV sitt ståsted fremstår det innimellom som om inkluderingsarbeidet står og faller på noen engasjerte enkeltpersoner i virksomhetene. For å sikre at arbeidet i mindre grad avhenger av engasjementet til enkeltpersoner, bør virksomhetene definere tydelige roller og ansvarsområder for inkluderingsarbeidet. Avhengig av virksomhetens størrelse og organisering kan det være en eller flere enkeltpersoner som har tydelige roller i inkluderingsarbeidet.

Enkelte av casevirksomhetene opplever at det er krevende å nå frem til de riktige personene i virksomhetene, eller få innpass i viktige forum for å formidle informasjon om inkluderingsarbeidet. Det fremstår derfor som viktig at den eller de personene med definerte roller i inkluderingsarbeidet har et tydelig mandat fra ledelsen, slik at de lettere kan nå frem når de skal involvere andre deler av virksomheten. Et tydelig mandat bidrar til å synliggjøre hvorfor inkluderingsarbeidet er noe alle deler av virksomheten skal prioritere.

Det er også viktig at den eller de personene med definert ansvar i inkluderingsarbeidet har nok tid til å jobbe med inkluderingsarbeidet. Det må ikke nødvendigvis etableres heltidsstillinger for å jobbe med inkludering, men dersom viktige ansvarsområder ligger hos personer som har andre roller utover inkluderingsarbeidet er det viktig at inkludering utgjør mer enn bare en liten del av personens ansvarsområder. Det krever en del tid og ressurser både å få inkluderingsarbeidet i gang, og å holde det ved like. Det er en fare for ansvarspulverisering og at inkluderingsarbeidet blir nedprioritert dersom ansvarsområdene spres tynt ut blant mange personer med andre hovedoppgaver i virksomheten.

Holdningsarbeid, spesielt rettet mot rekrutterende ledere, kan være nødvendig i flere virksomheter

I enkelte av casevirksomhetene virker negative holdninger til målgruppen, spesielt blant rekrutterende ledere, som en barriere for inkluderingsarbeidet. Vårt

intrykk er at disse holdningene stort sett stammer fra dårlige erfaringer med enkeltpersoner i tidligere inkluderingsarbeid. Slike negative holdninger kan spre seg til andre personer i virksomheten, og gjøre det vanskelig å skape engasjement rundt inkludering.

Holdningsarbeid fremstår derfor som en viktig del av inkluderingsarbeidet internt i virksomhetene. Det er selvsagt viktig at toppladelsen i virksomheten er positivt innstilt til inkluderingsarbeidet, men når arbeidet er forankret i toppladelsen er det deretter viktig å rette holdningsarbeidet ut mot de som jobber direkte med rekruttering i virksomhetene. Dersom de rekrutterende lederne ikke har interesse av å gjøre en ekstra innsats for å jobbe med inkludering, vil inkluderingsarbeidet sannsynligvis stoppe opp.

En mulig inngang til holdningsarbeid i virksomhetene kan være å snakke frem kandidatene i målgruppen gjennom å konkret vise til målgruppens kvalifikasjoner. For eksempel har NAV St. Hanshaugen som en del av prosjektet videreformidlet generell informasjon om målgruppens utdanningsnivå, og eksempler på type stillinger som kandidater formidlet fra NAV har fått. Når man har kommet i gang med inkluderingsarbeidet, og virksomheten har noen konkrete erfaringer, kan det være hensiktsmessig å løfte frem de positive erfaringene og eventuelle suksesshistorier. Det er også grunn til å tro at dersom man får god erfaring fra noen prosesser så vil det videre inkluderingsarbeidet gå lettere. Blant annet viser undersøkelser at ledere som har, eller har hatt, ansatte med funksjonsnedsettelse er mer positive til å ansette disse igjen (NOU 2023: 13).

Holdnings- og informasjonsarbeid er også viktig for å vise lederne muligheter og få de til å tenke nytt. Mange av kandidatene i målgruppen kan kanskje komme inn i en fulltidsstilling på sikt, men trenger litt tid til å komme inn i arbeidslivet, og få selvtillit før de kan ha en full stilling. En leder som er åpen for denne muligheten og villig til å lyse ut en redusert stilling kan bidra til inkludering.

Etablering av rutiner for virksomhetens inkluderingsarbeid som sikrer involvering av de relevante personene

For å lykkes med inkluderingsarbeidet er man avhengige av at inkludering er på agendaen i virksomhetens løpende rekrutteringsarbeid. Det bør derfor utarbeides konkrete føringer eller rutiner for hvordan inkluderingsaspektet skal ivaretas i virksomhetens rekrutteringsarbeid. Dette kan for eksempel handle om en standard formulering som skal benyttes i utlysningstekster for å oppfordre personer i målgruppen til å søke på ordinære stillinger. Det kan også handle om at virksomhetene ikke setter høyere krav i utlysningsteksten enn det som er nødvendig for å dekke rollen og oppgavene i stillingen. Da kan

virksomheten unngå at overkvalifiserte personer søker og ansettes, og muligens forsvinner innen kort tid fordi stillingen ikke ble som signalisert i utlysningen.

Samtidig mener vi det fremstår som spesielt viktig at virksomhetens rutiner eller føringer for inkluderingsarbeid sikrer at de mest relevante personene i og utenfor virksomheten involveres i inkluderingsarbeidet. Personene som har rekrutteringsansvar i virksomhetene bør ha definerte forventninger eller føringer for hvordan de skal forholde seg til inkludering i virksomheten. Dersom virksomheten skal prøve å rekruttere kandidater fra NAV, er det også viktig å etablere rutiner som sørger for at man faktisk kontakter NAV når det oppstår et rekrutteringsbehov. En mulig tilnærming kan være at alt rekrutteringsbehov skal rapporteres til en person i virksomheten med ansvar for inkludering, og som har løpende kontakt med NAV. Denne personen kan da gjøre en vurdering av om det kan være aktuelt å rekruttere noen fra NAV til denne stillingen, og i så fall drøfte dette med rekrutterende leder før vedkommende kontakter NAV.

Mottakelse av nye ansatte må prioriteres

Ved alle nye ansettelser er det viktig å sørge for en god mottakelse i virksomheten. Dette er trolig ekstra viktig når den nyansatte har stått en stund utenfor arbeidslivet eller har behov for tilrettelegging. Det er viktig at virksomhetene prioriterer tid og ressurser til å følge opp nyansatte fra målgruppen, kartlegge om vedkommende har behov for tilrettelegging eller tilpasninger, og på best mulig vis sette vedkommende i stand til å utføre sitt arbeid.

Virksomhetene må sette av tid til inkluderingsarbeid, og ikke forvente umiddelbare resultater

Erfaringene fra prosjektet tyder på at det tar tid å lykkes med inkluderingsarbeidet. Mange statsansatte jobber i store virksomheter med ulike avdelinger og lange beslutningslinjer. Dersom det ikke allerede er etablert rutiner og systemer for å jobbe med inkludering i virksomheten vil det i seg selv være tidkrevende å få dette på plass og forankre dette i hele virksomheten. Det tar også tid å endre negative holdninger i virksomheten dersom det er utfordringer knyttet til dette. Når man har etablert et opplegg for å jobbe med inkludering kan man heller ikke forvente at resultatene kommer med en gang. Virksomhetenes rekrutteringsbehov kan være sporadisk, og det kan være behov for å prøve seg litt frem i begynnelsen for å kartlegge hva som fungerer og ikke i virksomheten. For eksempel trenger man kanskje noen prosesser å innhente erfaringer og lære fra, som i en av casevirksomhetene, der nødvendige forventningsavklaringer om stillingsprosent ikke var gjort med kandidaten fra NAV før vedkommende ble sendt til leder, og dette stanset ansettelsesprosessen.

Blant casevirksomhetene som gjennom halvåret har jobbet med å etablere nye rutiner for inkluderingsarbeidet, og aktivt forsøkt å rekruttere personer fra målgruppen, har det vært begrensede målbare resultater. Samtidig mener vi at mye av arbeidet som er igangsatt fortsatt fremstår som at det er i startfasen, og at det har et potensial for å gi gode resultater på sikt dersom arbeidet fortsetter. Vi mener derfor det er viktig å understreke at inkluderingsarbeidet antakelig trenger tid for å fungere, og man må la nye rutiner og føringer få virke over en periode før man konkluderer over resultatene.

6.3 Samarbeidet med NAV

Virksomhetene og NAV bør etablere egne kontaktpersoner som har ansvar for samhandlingen

NAV kan spille en sentral rolle i inkluderingsarbeidet til statlige virksomheter gjennom å for eksempel identifisere og formidle NAV-brukere fra målgruppen som kan være aktuelle å rekruttere. Av den grunn er det viktig å etablere og opprettholde et godt samarbeid med NAV i forbindelse med inkluderingsarbeidet. Relasjonen mellom NAV og virksomheten er viktig for at dette samarbeidet skal fungere. NAV bør ha kjennskap til virksomhetens behov for å kunne formidle passende kandidater, og virksomheten må ha realistiske forventinger til hva man kan forvente at NAV.

Å definere egne kontaktpersoner hos både NAV og virksomheten som har hovedansvar for kommunikasjonen dem imellom om inkluderingsarbeidet fremstår derfor hensiktsmessig. Det gjør det lettere for personer i virksomheten å vite hvem de skal kontakte dersom de har spørsmål eller henvendelser som gjelder NAV. I tillegg får kontaktpersonene mulighet til å bygge opp en relasjon, noe som både kan gjøre det lettere å lære om og avklare forventinger til hverandre.

Det er ikke åpenbart at virksomheten og NAV skal ha én fast kontaktperson hver. I virksomheter med flere geografiske lokasjoner kan det for eksempel være hensiktsmessig at virksomheten har kontakt med de ulike lokale NAV-kontorene. Casevirksomhetene har hatt erfaringer med begge deler, og det fremstår som at begge tilnærminger kan fungere.

Samarbeidet mellom NAV og virksomheten må ha et langsiktig perspektiv

Relasjonsarbeidet mellom NAV og virksomheten handler også om å tenke langsiktig. Får man til et godt samarbeid som gir økt mulighet for formidling av relevante kandidater kan dette bidra til inkludering

av flere personer som står utenfor arbeidslivet over tid. Dette kan innebære at NAV må være litt tålmodige med virksomhetene, spesielt i fasen der virksomheten jobber med å finne ut av hvordan de skal jobbe med inkludering. Bruker man tid på å få relevante kandidater inn i virksomheten, og sørger for positive erfaringer, blir virksomhetene mer åpne for å ta inn flere. Slik sett handler samarbeidet i stor grad om å følge opp to behov samtidig, både kandidatens behov for å komme i jobb, og virksomhetenes behov for å rekruttere gode kandidater.

Samarbeidet mellom NAV og virksomheten kan innrettes på ulike måter

Det kan være andre hensiktsmessige samarbeidsformer mellom NAV og virksomheter enn de som casevirksomhetene ble oppfordret til å teste. NAV og virksomheten bør derfor ha en åpen prosess og tenke kreativt om hvordan det kan være best å samarbeide, og hva de skal samarbeide om. For eksempel har NAV og en av casevirksomhetene prøvd ut en alternativ samarbeidsform der casevirksomheten lyste ut en stilling på ordinært vis, og delte denne med sin kontakt i NAV. Deretter distribuerte vedkommende i NAV denne utlysningen til aktuelle kandidater fra målgruppen, og oppfordret de til å søke. Kandidatene måtte søke på ordinært vis, og mange av de som fikk oppfordringen søkte på stillingen.

6.4 Andre faktorer som påvirker inkluderingsarbeidet

Det er flere eksterne faktorer som kan påvirke sannsynligheten for at man lykkes med inkluderingsarbeidet. I vurderingen av om tiltak i inkluderingsarbeidet har vært vellykket kan det være viktig å hensynta hvorvidt andre eksterne faktorer har påvirket de generelle mulighetene for å jobbe med inkludering. For eksempel vil virksomhetens ansettelsesbehov og økonomiske situasjon påvirke inkluderingsmulighetene. I en av casevirksomhetene har trolig en generell ansettelsesstopp vært den viktigste årsaken til at det har vært få ansettelser av personer fra målgruppen i prosjektperioden. I tillegg spiller den generelle konjunktursituasjonen en rolle. Et stramt arbeidsmarked kan være positivt for inkluderingsarbeidet, ettersom det kan gi mindre konkurranse om stillinger. Det kan også tenkes at timingen for å igangsette initiativer for å bidra til økt inkludering bør tilpasses konjunktursituasjonen, slik at man ikke igangsetter tiltak i perioder det har lav sannsynlighet for å føre til reelle endringer.

7. Referanser

- Bråthen, M. & Vetvik, K., 2011. Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem er de?. *Arbeid og velferd*, pp. 24-31.
- Bufdir, 2021. *Aktivitets- og redegjørelsesplikt (ARP) for arbeidsgivere*. [Internett]
Available at: https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/aktivitets_og_redegjorelsesplikt_for_arbeidsgivere/#heading-contentlink-7699
[Funnet 15 November 2023].
- Bø, T. P., 2019. *Stabilt arbeidsmarked for funksjonshemmede*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/stabilt-arbeidsmarked-for-funksjonshemmede>
[Funnet 19 November 2023].
- DFØ, 2021. *Evaluering av inkluderingsdugnaden i det statlige tariffområdet*, Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- DFØ, 2021. *NAV-tilbud til statlige virksomheter i Oslo*. [Internett]
Available at: <https://arbeidsgiver.dfo.no/strategisk-hr/inkluderingsdugnaden/nav-tilbud-til-statlige-virksomheter/nav-tilbud-til-statlige>
[Funnet 11 Januar 2023].
- DFØ, 2022. *Kva er traineeprogrammet?*. [Internett]
Available at: <https://arbeidsgiver.dfo.no/nn/strategisk-hr/trainee-programmet-i-staten/kva-er-traineeprogrammet>
[Funnet 15 Desember 2022].
- DFØ, 2022. *Traineeprogrammet i staten*. [Internett]
Available at: <https://arbeidsgiver.dfo.no/strategisk-hr/trainee-programmet-i-staten>
[Funnet 15 Desember 2022].
- Digdir, 2022. *Årsrapport 2021 - Kapittel 4: Styring og kontroll*, Oslo: Digitaliseringsdirektoratet.
- Køber, T. & Horgen, E. H., 2022. *Befolkningens tilknytning til arbeidsmarkedet 2021*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/befolkningens-tilknytning-til-arbeidsmarkedet-2021>
[Funnet 16 Februar 2024].
- Meld. St. 8 (2022–2023), 2022. *Menneskerettar for personar med utviklingshemming*, Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2023: 13, 2023. *På høy tid - Realisering av funksjonshindredes rettigheter*, Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Regjeringen Støre, 2021. *Hurdalsplattformen 2021-2025*, Oslo: Regjeringen.
- St.meld. nr. 40 (2002–2003), 2003. *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, Oslo: Sosialdepartementet.
- Statens personalhåndbok, 2022. *Statens personalhåndbok 2022*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/sph>
[Funnet 15 Desember 2022].
- Statsansatteloven, 2017. *Lov om statens ansatte mv. LOV-2017-06-16-67*. [Internett]
Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-67>
- Sundt, C., 2022. *108 000 personer med nedsatt funksjonsevne var sysselsatt i fjor*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/personer-med-nedsatt-funksjonsevne-arbeidskraftundersokelsen/artikler/108-000-personer-med-nedsatt-funksjonsevne-var-sysselsatt-i-fjor>
[Funnet 16 Februar 2024].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo