**LO-notat om Sysselsettingsutvalgets rapport**

Dato: Februar 2020
Samfunnspolitisk avdeling

Sammenfatning av notatet

* LO foreslo et sysselsettingsutvalg, og det ble opprettet i 2018. Bakgrunnen var 10 år med fallende sysselsettingsandel. Globalisering, digitalisering og sosial dumping er viktige underliggende drivkrefter. Et sysselsettingsutvalg kunne foreslå tiltak for å snu denne fallende trenden.
* I stedet nedsatte regjeringen et ekspertutvalg uten deltakelse fra eksperter i LO eller de andre partene i arbeidslivet. Mandatet avgrenset arbeidet til i hovedsak å handle om hvordan begrense inntektssikringsordningene, blant annet i sykelønnsordningen.
* Deretter skulle fase to i arbeidet inkludere partene, og deres mandat var blant annet å kommentere på ekspertutvalgets forslag. Dette var ikke det LO ba om, og denne innretningen adresserte ikke årsakene til sysselsettingsfallet, men kun skulle avgrense inntektssikringen til de uten jobb.
* Da partene ble med i utvalgsarbeidet, var rapporten preget av ekspertutvalgets kortsiktige tiltak basert på ensidig «økonomisk insentiv»-tenking som ville rammet hardest de mest utsatte på arbeidsmarkedet. LO har både bidratt til å fjerne mange av ekspertutvalget mest usosiale forslag og generelt vridd rapporten i retning av en mer helhetlig forståelse av arbeidsmarkedets utfordringer.
* Takket være LO framhever utvalget nå de positive sidene ved den norske modellen og trepartssamarbeidet, deriblant høy vekst, høy sysselsetting og god inkludering. Rapporten takler i mye større grad hvilke kompetanseproblemer og helseutfordringer vi står overfor fremover, bl.a. bedre inkludering av unge. Rapporten reflekterer også i større grad vår forståelse av makropolitikken som den norske modellen bygger på, deriblant ekspansiv finanspolitikk for å sikre høy sysselsetting og inkludering på arbeidsmarkedet under kriser.
* LO har markert at mangelfull arbeidsinkludering må sees i lys av sysselsettingsnedgangen og betydelige nedgangskonjunkturer i kjølvannet av finanskrisen (2008) og oljekrisen (2014), økende ulikheter og konsentrert markedsmakt, framfor et ensidig fokus på insentivtenkning og trekk ved velferdsordningene.
* Deltidsandelen i Norge er høy, men ikke særlig forskjellig fra andre sammenliknbare land. For kvinner går høy deltidsandel sammen med høy yrkesdeltakelse over livsløpet. Deltidsandelen for kvinner har vært avtakende over seinere år, og bildet blant yngre kvinner peker mot at dette vil fortsette.
* Et samlet utvalg anfører at å jobbe for å øke andelen heltidsstillinger og få til gode arbeidstidsordninger er viktige utfordringer i de ulike sektorene. Samtidig må det være tilgjengelige deltidsstillinger for personer med redusert helse, eldre, ungdom under utdanning og andre som av ulike årsaker har behov for deltid.
* LO har bla. vært pådriver for en integrert framstilling av utdannings- og kompetanseutfordringen, utfyllende beskrivelse av læringen som skjer i arbeidslivet, og av arbeidslivets behov for yrkesfaglig kompetanse på alle nivåer.
* Når det gjelder forslag til tiltak, har LO bla. fått gjennomslag for at det er viktig å satse på yrkesfag hele veien fra grunnskolen til høyere yrkesfaglig utdanninger, at treparts bransjeprogram må videreutvikles, og at det må være gode muligheter til å kombinere dagpenger med utdanning særlig for dem uten videregående opplæring.
* Sysselsettingsutvalget går inn for en betydelig økning i bruken av midlertidig lønnstilskudd for grupper som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller som står i faresonen for å falle ut av det.
* LO er i utgangspunktet positiv til økt bruk av lønnstilskudd, men på helt bestemte vilkår. Lønnstilskudd må generelt være ledsaget av tett oppfølging av arbeidstakerne og basere seg på kompetanseheving, og de tillitsvalgte må involveres aktivt. LO så seg nødt til å gi en egen merknad til dette punktet.
* Det har vært satt fram flere forslag knyttet til «oppmykning» av stillingsvernet i utvalget. Spesielt har et forslag om prøveansettelser vært foreslått og diskutert. LO har vært klart motstander av et slikt forslag, som ville ført til at allerede utsatte grupper ville blitt fratatt stillingsvernet de første seks månedene i arbeidsforholdet. Forslaget ble ikke tatt med i rapporten.
* LO slutter seg i all hovedsak til beskrivelsen av arbeidsmiljø og forebygging, og de fleste av våre merknader er tatt inn i kapitlet. Det er blant annet viktig at det kommer frem at arbeidsmiljøarbeid ikke bare er et virkemiddel for å oppnå økt sysselsetting og lavere sykefravær, men har en verdi i seg selv. Ulikhetsaspektet i forhold til arbeidsmiljø og helseskader er svært viktig, og det beskrives kort forskjeller knyttet til yrke og næringer. Disse ulikhetene kunne vært utdypet noe mer.
* Sykefravær og sykelønnsordningen: Diskusjonen var svært preget av ekspertutvalgets opprinnelige forslag om å redusere kompensasjonsgraden fra 100 til 80 prosent av lønnen etter seks måneders sykmelding. LO og de andre arbeidstakerorganisasjonene klarte å fjerne dette forslaget i sin helhet.
* Kapitlet om sykefravær ble betydelig nyansert og balansert i utvalgsarbeidet, bl.a. fordi LO fikk etablert at det ikke er noe hold i at nordmenns holdninger til å arbeide er svakere enn i andre land. Etter betydelige diskusjoner, og selv om det her trengs videre forskning, åpnet utvalget til slutt for at «individer med særskilte helseutfordringer kan i større grad være inkludert i arbeidsstyrken i Norge enn i andre land».
* I det hele tatt fikk LO betydelig gjennomslag for en tenkning som vektlegger de mange positive sidene ved den norske sykelønnsordningen og at den virker arbeidsinkluderende.
* Utvalgets flertall foreslo en delvis forskyvning av arbeidsgivers finansieringsansvar for sykepenger, slik at korttidsfravær blir billigere og langtidsfravær blir dyrere. Tanken er å styrke arbeidsgivers insentiver til å gjennomføre tiltak som motvirker arbeidstakers langtidsfravær. Flertallet ønsket også å øke arbeidstakers medvirkningsplikt. LO gikk mot disse forslagene og fremmet som eneste medlem i utvalget dissens fordi det med høy sannsynlighet vil gjøre det vanskeligere å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet og medvirkningsplikten er allerede betydelig.
* På sikt kan eksempelvis endret arbeidsgiverfinansiering og mulige økte kostnader reise krav om egenandeler for arbeidstakerne og dermed sette vår nåværende og balanserte sykelønnsordning i spill.
* Sysselsettingsutvalget vil innføre forsøk med en ny form for arbeidsrelatert uføretrygd der en kan være gradert uføretrygdet og arbeide med en lønn, såkalt trygdejustert lønn, tilpasset ens produktivitet. Dette blir da en offentlig subsidiering av arbeidsgivere som ansetter en uføretrygdet person.
* LO kunne ikke akseptere dette forslaget og fremmet her dissens som eneste medlem av utvalget.
* Det å bestemme en persons arbeidsproduktivitet som grunnlag for den trygdejusterte lønnen, er en meget komplisert, om ikke umulig oppgave. Ifølge forslaget skal denne bestemmes av NAV, arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap, der arbeidstaker kan risikere å bli den svake part.
* Dette er en måte å måle mennesker på som ordinære arbeidstakere ikke møter. Ordningen kan “smitte” og lede til et press nedover på lønningene for andre sårbare grupper, og til et nytt lavlønnsegment i det norske arbeidsmarkedet. Utover dette er LOs hovedsynspunkt at den store innsatsen må rettes inn mot de som er på ordninger før uføretrygd blir aktuelt.
* Rapporten inneholder konstruktive forslag om styrket oppfølging av unge og spesielle tiltak som er relevante for å øke arbeidsdeltakelsen. LO har vært opptatt av at det bør opprettes et eget ungdomsprogram, kanskje med en egen ytelse, og har generelt, også før Sysselsettingsutvalget ble nedsatt, vært positiv til å styrke Kvalifiseringsprogrammet for unge mennesker vesentlig, noe utvalget også foreslår.
* LO går mot forslaget om å gjøre det vanskeligere for unge mennesker å motta arbeidsavklaringspenger og fremmet her en dissens. Dette forslaget følger opp ekspertutvalgets og den borgerlige regjeringens aktive innsats for å svekke denne ordningen, for unge især. Noen av disse unge vil etter innstrammingene kunne havne i en meget vanskelig økonomisk situasjon, som vil kunne forverre også deres sosiale og helsemessige situasjon.
* Sammen med YS og Unio bemerket LO at sliterordningen knyttet til AFP ikke vil redusere de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid i nevneverdig grad, om enn i det hele tatt, slik utvalgets flertall hevdet. Sliterordningen avgrenses til de virkelige sliterne i arbeidslivet og som ikke orker eller kan arbeide videre.
* Flertallet i utvalget (inkludert LO), alle unntatt KS, YS og Akademikerne, mener at hevingen av aldersgrensen fra 70 til 72 år bør reverseres. En lavere aldersgrense kan føre til færre konflikter i arbeidslivet ved avslutning av arbeidskarrieren, og det gir sterkere insentiver til å ansette eldre arbeidstakere. I så fall vil man kunne fjerne muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser, og dermed også kravet om konsekvent praktisering. Hvis aldersgrensen ikke senkes, bør muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser bestå. Men kravet om konsekvent praktisering bør uansett fjernes.
* Utvalgets flertall, alle unntatt Akademikerne, mener at en heving av øvre aldersgrense til 72 år i staten kan innebære viktige negative konsekvenser både for statlige virksomheter og ansatte.
* LO og Unio mente at det må være fullt mulig å la statlige virksomheter bruke det regelverket vi har, slik at flere får mulighet til å fortsette ut over aldersgrensen innenfor de rammer som settes for dette i dag.
* Utvalgets medlemmer på arbeidstakersiden reagerte gjennom en merknad videre på beskrivelsen som gis av eldre arbeidstakeres produktivitet. Rapporten beskriver en fallende produktivitet sammenlignet med lønnsutviklingen sent i yrkeskarrieren. Produktivitet er imidlertid et begrep som omfatter et individs bidrag til verdiskapingen i samspill med andre innsatsfaktorer og også organiseringen av arbeidet. Hvilke innsatsfaktorer som utstyr, teknologi og bistand fra andre en arbeidstaker får til rådighet, vil altså påvirke ens produktivitet.
* Oppsummerende; LO har lyktes med å vri tenkningen om sykelønnsordningen bort fra et relativt ensidig fokus på at den bidrar til høyt sykefravær og som sådan har ugunstige sider, til at ordningen, som en av verdens beste, i seg selv bidrar til arbeidsinkluderingen.
* Videre har LO avvist en nokså instrumentell og forkjært tenkning om arbeidstakerens produktivitet som inngår i forslaget om arbeidsorientert uføretrygd og trygdejustert lønn og når det gjelder eldre arbeidstakere.
* Vi har også støttet mange forslag hva gjelder arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken, tettere oppfølging av unge, satsing på unge i programmer som Kvalifiseringsprogrammet, mm. og gitt viktige innspill også her.
* Endelig har LO vist at vi må tenke langt utover en relativt snever økonomisk insentivtenkning om vi skal forstå og kunne gjøre noe med de komplekse utfordringene som preger bestrebelsene på å styrke arbeidsinkluderingen.

**Utdypende framstilling**

Innledning og historikk

LO foreslo et sysselsettingsutvalg, og det ble opprettet i 2018. Bakgrunnen var 10 år med fallende sysselsettingsandel drevet av blant annet svak etterspørsel i økonomien fra lave investeringer, økende ulikhet, monopoltendenser fra teknologi og svake bidrag i konjunkturstyringen fra statsbudsjettet. En annen viktig begrunnelse var økende misforhold mellom arbeidstakernes kompetansepåfyll og framtidens kompetansebehov. Globalisering, digitalisering og sosial dumping er viktige underliggende drivkrefter. Et sysselsettingsutvalg kunne ha foreslått tiltak for å snu denne trenden.

I stedet nedsatte regjeringen et ekspertutvalg uten deltakelse fra eksperter i LO eller de andre partene i arbeidslivet. Mandatet avgrenset arbeidet til i hovedsak å handle om hvordan begrense inntektssikringsordningene, blant annet i sykelønnsordningen. Deretter skulle fase to i arbeidet inkludere partene, og deres mandat var blant annet å kommentere på ekspertutvalgets forslag. Dette var ikke det LO ba om, og denne innretningen adresserte ikke årsakene til sysselsettingsfallet, men kun skulle avgrense inntektssikringen til de uten jobb.

Ekspertutvalget i fase én fokuserte på insentiver til å øke arbeidstilbudet blant svake grupper, men hvis økt arbeidstilbud skal skape nye jobber av det omfang som skal til, må det enten skje gjennom økt etterspørsel i økonomien eller lavere lønn.

Da partene ble med i utvalgsarbeidet, var rapporten gjennomsyret av ekspertutvalgets kortsiktige tiltak basert på ensidig «økonomisk insentiv»-tenking som ville rammet hardest de mest utsatte på arbeidsmarkedet. LO har både bidratt til å fjerne mange av ekspertutvalget mest skadelige forslag og generelt vridd rapporten i retning av en mer helhetlig forståelse av arbeidsmarkedets utfordringer.

Takket være LO og de andre arbeidstakerorganisasjonene, fremhever utvalget nå de positive sidene ved den norske modellen og trepartssamarbeidet, deriblant høy vekst, høy sysselsetting og god inkludering. Rapporten takler i mye større grad hvilke kompetanseproblemer og helseutfordringer vi står overfor fremover, bl.a. bedre inkludering av unge. Rapporten reflekterer også i større grad vår forståelse av makropolitikken som den norske modellen bygger på, deriblant ekspansiv finanspolitikk for å sikre høy sysselsetting og inkludering på arbeidsmarkedet under kriser.

På lønnssiden avvises heldigvis et lavlønnsspor for Norge. Det ville bare skapt økt ulikhet, lavere produktivitet og svekket tillit i arbeidslivet. Alt det gode ved den norske modellen kan da være truet.

På etterspørselssiden var det dessverre lite blant forslagene til ekspertutvalget som monner. Med endringene vi opplever i arbeidslivet, oppstår et behov for forsterket politikk. Med de utfordringene vi står overfor, vil det være spesielt viktig å sikre arbeidstakerne i det høyproduktive norske arbeidslivet et kompetansenivå som arbeidsgivere etterspør.

Etter LOs mening burde fase to i arbeidet, der alle partene er med, etablert en felles retning i møte med de grunnleggende utfordringene vi står overfor i arbeidsmarkedet. Denne retningen må bygge på den norske modellen, som tross alt gjør at vi står bedre rustet enn noen andre til å takle utfordringene. Vi mente også at utvalget fritt kunne tolke mandatet slik.

Per Borten vant stortingsvalget i 1965 blant annet ved å love full sysselsetting uten den tiltakende inflasjonen på den tiden. Jobben gikk til Aukrust. Han skjønte fort at man måtte finne en riktig lønnsvekst og at markedskreftene da hadde lite for seg i arbeidsmarkedet. Arbeidsgiverne skjønte det samme, og også arbeidstakerorganisasjonene. Løsningen ble et trepartssamarbeid der myndighetene holdt etterspørselen høy og partene i arbeidslivet hindret at dette skapte usunn lønnskonkurranse, eller lønn-lønn-spiraler. Myndighetene tok ansvar for sysselsettingen og partene tok ansvar for konkurranseevnen selv i en situasjon med lav ledighet. At vi klarte dette var helt unikt og er forklaringen på den norske modellens suksess. Det er dette prinsippet sysselsettingsutvalget må reetablere for en ny tid.

Hva utfordrer vår mulighet til å gjøre dette i dag? Hva må vi ta stilling til? Eller skal vi gi opp, og kutte i velferdsytelsene som et alternativt svar?

For det første, modellen ble laget under faste valutakurser. Perioden med flytende kurser har vist at frontfagsmodellen også er mulig i dag, riktignok med en viktig lærdom om at streng inflasjonsstyring ikke er forenlig med frontfagsmodellen. Grunnen til at den virker med flytende kurser er at når partene legger til grunn uendrete kurser, så har de forventningsmessig rett i det så lenge lønnsveksten holder lønnsandelen i industrien stabil – det vil si, at vi unngår lønn-lønn-spiraler. Sagt på økonomispråket så gir frontfagsmodellen et nominelt ankerfeste og virker stabiliserende på kronekursen.

For det andre krever en koordinert lønnsdannelse som hindrer slike lønn-lønn-spiraler høy organisasjonsgrad i alle deler av arbeidslivet. Her har vi noen utfordringer. Det burde derfor ha vært et helt sentralt tema for sysselsettingsutvalget å diskutere hvordan og hvor viktig det er å øke organisasjonsgraden og tariffdekningen.

For det tredje må vi hindre økt lønnsspredning og sosial dumping. Dette henger sammen med forrige punkt om organisasjonsgrad, men det handler også om hvordan vi takler høy arbeidsinnvandring og beskytter oss mot markedskreftene i arbeidsmarkedet.

For det fjerde, og for å holde markedskreftene i arbeidsmarkedet i sjakk, må vi hindre mismatch. Det vil si at vi må holde en balanse mellom arbeidstakernes kvalifikasjoner og arbeidsplassenes kompetansekrav. Kompetansepolitikken er derfor en helt sentral del av den norske modellen, og viktigere enn noen gang med høy arbeidsinnvandring, stort frafall på skolen og digitalisering av arbeidsprosesser.

For det femte må ulikhet bekjempes langt sterkere enn i dag. Det forplikter myndighetene i den økonomiske politikken. Det forplikter oss parter i arbeidslivet. Men i vår tid forplikter det mer enn noen gang også i konkurransepolitikken. Ny teknologi skaper monopoler. Forbrukerne låses inn i smarte apper og digitale løsninger. Gevinsten kommer i liten grad arbeiderne og forbrukerne til gode, men hentes ut av eierne. De eier imidlertid ikke teknologien. Den er vårt felles eie. Den bidrar ikke til verdiskapingen alene, men skapes sammen med arbeidskraften. Likevel bidrar den samme teknologiutviklingen til å flytte verdiskapingen til lavt beskattede områder og til lavt organiserte områder. Som i ethvert monopol, anser eierne at det ikke er noen grunn til å reinvestere overskuddene i ny produksjonskapasitet. Dermed går en stadig større del av verdiskapingen ikke tilbake til økonomien som økt etterspørsel. Vi er inne i en ond sirkel, drevet av teknologi og forsterket av økende ulikhet.

For alle disse utfordringene er mange land i samme situasjon, og har et langt mer utfordrende utgangspunkt. Den norske modellen har skapt høy sysselsetting, høy økonomisk vekst og små forskjeller gjennom et høyt tillitsbasert trepartssamarbeid. Politikken for å møte framtidens sysselsettingsutfordringer må gjøre det samme.

Kapittel 3 Den norske modellen

Kapitlet handler om hvordan økonomisk politikk, inntektspolitikk, lønnsdannelse, arbeidslivspolitikk og offentlig velferd spiller sammen, og hvordan dette samspillet gjennom ulike mekanismer har bidratt til høy sysselsetting, god økonomisk utvikling, høy levestandard og små inntektsforskjeller. Kapitlet understreker at trepartssamarbeidet understøtter konsensus og omstillingsevne i det norske arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Samtidig er balansen mellom partene i arbeidslivet og politiske partier i stadig utvikling. En sentral forutsetning for den norske modellen i framtiden er fortsatt høy tillit og kompromissvilje mellom sentrale samfunnsaktører. For LOs del er det viktig å understreke at den norske modellen er under særlig press fra mer useriøse aktører i arbeidslivet, kamuflert som «fleksibilitet», og som sakte, men sikkert undergraver den norske arbeidslivsmodellen.

Kapittel 4 Utfordringene

Kapittel 4 går gjennom sentrale utfordringer for norsk arbeidsliv og samfunn i dag og i nær fremtid. Utvalget trekker i den sammenheng frem svakere sysselsettingsutvikling de siste to tiårene, en aldrende befolkning, svakere tilknytning til arbeidslivet for mange og høyere risiko for frafall blant personer uten videregående opplæring, og en høyere andel med nedsatt arbeidsevne enn tidligere, spesielt blant unge. Det finnes derfor tre hovedbarrierer til å delta på arbeidsmarkedet: «helseproblemer, kompetanseproblemer og for en del også svake økonomiske insentiver». LO har savnet et sterkere fokus på etterspørselssiden i økonomien og arbeidsmarkedet i utvalgets rapport, på jobbskaping og mangel på jobber som en barriere.

Etter LOs syn, er helseproblemer og kompetanseproblemer de største utfordringene av de tre utfordringene som utvalget nevner. LO har i stor grad lyktes med å se helseproblemer og kompetanseproblemer i sammenheng, og at de bør relateres til en for passiv arbeidsmarkedspolitikk. Selv om det gjennomsyret ekspertutvalgets opprinnelige forslag, har vi klart å dempe innslaget av insentivtenkning betydelig i utvalgets rapport. Viktige seiere i den forbindelse har vært å se nedgangen i sysselsettingsandelen i lys av betydelige nedgangskonjunkturer de siste 15 årene, hhv. finanskrisen i 2008 og oljepriskrisen i 2014, samt inkluderingen av en mer dyptgående diskusjon rundt større økonomiske ulikheter og konsentrert markedsmakt.

Kapitlet konkluderer med at den norske modellen er et godt utgangspunkt for å møte dagens og fremtidens utfordringer, men at det er behov for endringer. Tyskland, Sverige og Nederland nevnes som inspirasjonskilder for å bedre sysselsettingsutviklingen. LO har ved flere endringer påpekt at enhver endring må være forenlig med den norske modellen basert på god inntektssikring, en koordinert lønnsdannelse, et seriøst arbeidsliv tuftet på fast- og heltidsarbeid, og en aktiv og universell velferdsstat.

Kapittel 5 Deltid

Det sentrale i dette kapitlet er at deltidsandelen i Norge er høy, men ikke særlig forskjellig fra andre sammenliknbare land. For kvinner går høg deltidsandel sammen med høy yrkesdeltakelse over livsløpet. Deltidsandelen for kvinner har vært avtakende over seinere år, og bildet blant yngre kvinner peker mot at dette vil fortsette.

Det presenteres statistikk for deltid etter ulike kjennetegn og utviklingen over tid fram til og med 2019. Mange i deltid er også midlertidig ansatt og mange jobber i turnusordninger.

Etter streng definisjon gir Statistisk sentralbyrå data for undersysselsatte. Dette er deltidssysselsatte som aktivt søker større stilling og kan begynne i en jobb med lengre arbeidstid innen en måned. I forhold til næringas størrelse er det flest undersysselsatte i Overnatting og Servering, men i absolutt antall finnes flest i de store næringene Helse- og sosialtjenester og Varehandel.

Det redegjøres for flere undersøkelser og analyser av bakgrunnen for deltid. I den forbindelse har LO sammen med YS og KS, bemerket at partene søker å unngå begrepene (u)frivillig og (u)ønsket deltid og fokuserer på å bygge heltidskultur (se vedlegg nr. 1). Begrepsbruken kan tilsløre at ei rekke forhold på arbeidsplassene og i samfunnet ellers, er av betydning for dagens omfang av deltid.

Et samla utvalg anfører at å jobbe for å øke andelen heltidsstillinger og få til gode arbeidstidsordninger er viktige utfordringer i de ulike sektorene. Samtidig må det være tilgjengelige deltidsstillinger for personer med redusert helse, eldre, ungdom under utdanning og andre som av ulike årsaker har behov for deltid.

Utvalget peker på at redusert tilgang på kontantstøtte vil kunne bidra til økt sysselsetting for kvinner, og trolig også økt arbeidstid for en del kvinner som nå jobber deltid. Et samla utvalg mener at kontantstøtte bare bør kunne gis for barn der foreldre har søkt, men fått avslag på barnehageplass.

Kapittel 6 Kompetanse og kvalifisering

I de beskrivende delene har LO bla. vært pådrivere for en integrert framstilling av utdannings- og kompetanseutfordringen, utfyllende beskrivelse av læringen som skjer i arbeidslivet, og av arbeidslivets behov for yrkesfaglig kompetanse på alle nivåer. Det har vært viktig å få fram at fullføring av videregående opplæring ikke kan ses uavhengig av hvordan en rigger hele det yrkesfaglige utdanningsløpet, og at det er ingen løsning å senke kompetansekravene for å få flere til å fullføre. Vi har i stor grad fått gjennomslag, og har bla. fått inn tekstbiter om det organiserte arbeidslivets bidrag, herunder illustrert med eksempler fra LO-fellesskapet. Vi har fått inn omtale av bransjeprogrammene for kompetanse, eget avsnitt om tidlig innsats der behov for å prioritere praktiske og estetiske fag adresseres, mm.

Når det gjelder forslag til tiltak, har LO fått gjennomslag for at det er viktig å satse på yrkesfag hele veien fra grunnskolen til høyere yrkesfaglig utdanninger, at treparts-bransjeprogram må videreutvikles, at det må være gode muligheter til å kombinere dagpenger med utdanning særlig for dem uten videregående opplæring, at informasjon, motivering og pådriverkraft på arbeidsplassene er viktig for å stimulere til kompetanseutvikling, og at karrieresentrene kan være et viktig supplement til NAV i inkluderingspolitikken.

Andre forslag fra utvalget er: Å satse på en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, med økt bruk av arbeidsmarkedstiltak og hvor NAV gis ressurser til å drive tettere oppfølging av sine brukere. Utvalget påpeker behov for et helhetlig system for realkompetanse, og for å styrke kunnskapsgrunnlaget; bla. om hvordan læringen skjer i ulike deler av arbeidslivet. Dette er alle tiltak som LO lenge har tatt til orde for.

Kapittel 7 Lettere innpass i arbeidslivet

Det er to saksfelt LO særlig har forholdt seg til i dette kapitlet, nemlig lønnstilskudd og prøveansettelser relatert til stillingsvern.

Sysselsettingsutvalget går inn for en betydelig økning i bruken av midlertidig lønnstilskudd for grupper som sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet eller som står i faresonen for å falle ut av det. Lønnstilskudd kan etter gjeldende regelverk gis både ved faste og midlertidige ansettelser. Dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevnen, kan arbeidstakeren tilsettes midlertidig i hele eller deler av tiltaksperioden. Muligheten for fast ansettelse skal vurderes fortløpende. Målet skal være fast ansettelse.

LO er i utgangspunktet positiv til bruk av lønnstilskudd, noe vi bla. var med på å foreslå[[1]](#footnote-2) i stor skala i forbindelse med den forventede tilstrømningen av flyktninger til arbeidsmarkedet under den såkalte flyktningkrisen i 2015; men dette gjelder bare under helt spesielle betingelser. Lønnstilskudd må generelt være ledsaget av tett oppfølging av arbeidstakerne og basere seg på kompetanseheving, noe LO har spilt inn til utvalget. Vi fant det også nødvendig å komme med en mindretallsmerknad om lønnstilskudd (se hele merknaden i vedlegg nr. 2).

Kjernen i denne merknaden er:

Med en betydelig økning av dette tiltaket mener LO det er et klart behov for å sikre involvering av tillitsvalgte på arbeidsplassene som tar i bruk lønnstilskudd. Involvering av tillitsvalgte er allerede forskriftsfestet i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) ved oppretting av arbeidstreningsplasser og ved bruk av varig lønnstilskudd, hvor det tydelig fremkommer at disse tiltakene skal drøftes med tillitsvalgt. Dette står dog ikke omtalt under bruk av midlertidig lønnstilskudd i forskriften. LO mener det må fremkomme i forskriften at også bruk av midlertidig lønnstilskudd må drøftes med tillitsvalgt.

Tillitsvalgte kan være en nøkkelperson og bidragsyter i inkluderingsarbeidet dersom de blir involvert. De kan ha en viktig funksjon som pådriver for kompetanseutvikling. De tillitsvalgte har dessuten en viktig rolle i å forhindre fortrenging av ordinær arbeidskraft og konflikter knyttet til dette på arbeidsplassen.

Det har vært satt fram flere forslag knyttet til «oppmykning» av stillingsvernet i utvalget. Spesielt har et forslag om prøveansettelser vært foreslått og diskutert. LO har vært klart motstander av et slikt forslag, som ville ført til at allerede utsatte grupper ville blitt fratatt stillingsvernet de første seks månedene i arbeidsforholdet. Forslaget ble ikke tatt med i rapporten.

For å styrke utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet foreslår utvalget heller å utrede mulighetene til å forlenge prøvetiden der det for eksempel foreligger store inkluderingsutfordringer, store helseproblemer eller manglende kompetanse og det er i arbeidstakers interesse at prøvetiden forlenges. Utvalget foreslår også å utrede muligheten for en mer automatisk forlengelse av prøvetiden ved sykdomsfravær. Dette for at arbeidstaker og arbeidsgiver skal ha mer tid til tilrettelegging og til utprøving av arbeidstakers tilpasning til arbeidet i prøvetiden. Forslagene må utredes nærmere og ligge innenfor rammen av det som følger av EU/EØS-retten.

Kapittel 8 Arbeidsmiljø og forebygging

Kapittel 8 inneholder en beskrivelse av arbeidsmiljøet i Norge, om arbeidsmiljø og sykefravær, potensiale for forebygging, hva arbeidsmiljø handler om, virkemidler for et målrettet arbeidsmiljøarbeid samt merverdien av partssamarbeid.

Kapitlet omtaler at et godt arbeidsmiljø har en verdi i seg selv, men det er også et viktig virkemiddel for å redusere sykefravær, uførhet, fremme arbeidsinkludering, fremme produksjonen og sysselsettingsgraden. Et godt arbeidsmiljø er en forutsetning for en god samfunns- og velferdsutvikling og er et konkurransefortrinn i et arbeidsliv i konstant endring.

Data fra den europeiske arbeidsmiljøundersøkelsen viser at arbeidsmiljøforholdene i Norge holder høy internasjonal standard, men fortsatt utsettes mange for helseskader. F.eks. viser beregninger basert på internasjonale tall, at det kan oppstå 3 000 nye tilfeller av arbeidsrelatert KOLS i Norge og at om lag 200 personer vil dø av dette hvert år (Statens arbeidsmiljøinstitutt 2015)

Det er betydelig forskjeller i arbeidsrelatert sykefravær mellom ansatte i ulike næringer og yrker. F.eks. rapporterer kokker og kjøkkenassistenter, tømrere og renholdere høyest arbeidsrelatert legemeldt fravær, med henholdsvis 12, 11 og 10 prosent, mot 5 prosent for alle sysselsatte.

Det er et stort uutnyttet potensial for forebygging som vil kunne gi helsegevinst for den enkelte og redusere kostnadene for virksomhetene med 30 milliarder kr og samfunnskostnadene med 75 milliarder kr årlig.

Arbeidsmiljøtiltak må rettes mot forhold som har med arbeid å gjøre. Tiltakene må baseres på kunnskap om hva som virker og på systematisk arbeid som er tilpasset den enkelte virksomhet. Partssamarbeid og medvirkning fra verneombud bidrar til både bedre arbeidsmiljø og økt effektivitet, og har stått sentralt i arbeidsmiljøarbeidet. Dette er også sentrale elementer i IA-avtalen fra 2019-2022. I regi av IA-avtalen er det satt i gang en rekke målrettede, kunnskapsbaserte virkemidler og tiltak som vil kunne bidra til å forebygge og redusere sykefravær og frafall og legge til rette for inkludering og forlengede yrkeskarrierer. Vi kan her vise til arbeidsmiljøsatsingen, inklusive arbeidsmiljøportalen og initiativet «En bra dag på jobben».

LO slutter seg i alle hovedsak til beskrivelsen av arbeidsmiljø og forebygging, og de fleste av våre merknader er tatt inn i kapitlet. Det er blant annet viktig at det kommer frem at arbeidsmiljøarbeid ikke bare er et virkemiddel for å oppnå økt sysselsetting og lavere sykefravær, men har en verdi i seg selv. Ulikhetsaspektet i forhold til arbeidsmiljø og helseskader er svært viktig, og det beskrives kort forskjeller knyttet til yrke og næringer. Disse ulikhetene kunne vært utdypet noe mer.

Kapittel 9 Sykepenger og oppfølging av sykmeldte

Dette kapitlet tar for seg det norske sykefraværet og sykepengeordningen. Diskusjonen var svært preget av ekspertutvalgets opprinnelige forslag om å redusere kompensasjonsgraden fra 100 til 80 prosent av lønnen etter seks måneders sykmelding. LO og de andre arbeidstakerorganisasjonene klarte å fjerne dette forslaget i sin helhet.

Ekspertutvalgets kapittelutkast var etter vår mening bygget på en underliggende påstand om at det relativt høye norske sykefraværet skyldes at sykmelding ikke innebærer noen økonomiske konsekvenser og at norske arbeidstakere derfor «tar seg» unødvendig «fri» fra jobb. Kapitlet ble betydelig nyansert og balansert i utvalgsarbeidet, bl.a. fordi LO fikk etablert at det ikke er noe hold i at nordmenns holdninger til å arbeide er svakere enn i andre land. Etter betydelige diskusjoner, og selv om det her trengs videre forskning, åpnet utvalget til slutt for at «individer med særskilte helseutfordringer kan i større grad være inkludert i arbeidsstyrken i Norge enn i andre land». LO må bygge på dette, som i realiteten utgjør et stort fremskritt i vår felles forståelse av det norske sykefraværet. I det hele tatt fikk LO betydelig gjennomslag for en tenkning som vektlegger de mange positive sidene ved den norske sykelønnsordningen og at den virker arbeidsinkluderende.

Utvalgets flertall foreslo en delvis forskyvning av arbeidsgivers finansieringsansvar for sykepenger, slik at korttidsfravær blir billigere og langtidsfravær blir dyrere. Tanken er å styrke arbeidsgivers insentiver til å gjennomføre tiltak som motvirker arbeidstakers langtidsfravær. LO fremmet dissens på dette forslaget (se vedlegg nr. 3) fordi det vil med høy sannsynlighet gjøre det vanskeligere å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. Det gjelder personer med ulike former for helseutfordringer, inkludert alvorlige helseutfordringer, og generelt personer med høyere sykefraværstilbøyelighet enn gjennomsnittet, eldre arbeidstakere, mv. Det framstår som et paradoks når vi på den ene siden søker å inkludere flere med helseutfordringer i arbeidslivet, om vi på den annen side innfører en ordning med arbeidsgiverfinansiering som kan hemme ansettelsen av slike personer.

I tillegg er vi bekymret for at større finansieringsansvar for arbeidsgiver vil kunne føre til krav om større byrdebæring for arbeidstaker senere gjennom kutt i kompensasjonsgraden. Vi frykter at sykepengeordningen kun har blitt midlertidig spart og ikke fredet i lang tid, slik de andre arbeidstakerorganisasjonene later til å tro.

Videre gikk LO i dissensen mot flertallets forslag om synliggjøring og forsterking av sykmeldtes medvirkningsplikt, og forslag om å styrke samspillet mellom NAV, arbeidsgiver og sykmelder i oppfølgingen av sykmeldte. Modellen som utvalgets flertall skisserte forrykker balansen i den norske sykelønnsmodellen ved å sette ytterligere press og ansvar på arbeidstaker. Den ansattes medvirkningsplikt er allerede sterk; etter vårt syn er arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv (IA), bransjeprogrammene, samt styrking av NAVs oppfølgningskapasitet mer hensiktsmessig for å redusere sykefraværet og bevare balansen i den norske modellen.

Kapittel 10 En arbeidsorientert uføretrygd

Det sentrale i dette kapitlet er at Sysselsettingsutvalget vil innføre forsøk med en ny form for arbeidsrelatert uføretrygd der en kan være gradert uføretrygdet og arbeide med en lønn, såkalt trygdejustert lønn, tilpasset ens produktivitet. Dette blir da en offentlig subsidiering av arbeidsgivere som ansetter en uføretrygdet person.

Arbeidsorientert gradert uføretrygd blir hovedregelen ved nye uførevedtak for en avgrenset målgruppe, for eksempel personer som er under 30 år når forsøket starter. Når det er fattet et vedtak om arbeidsorientert uføretrygd, skal bistanden fra NAV være rettet direkte mot å etablere et arbeidsforhold tilpasset arbeidstakerens produktivitet.

Det åpnes for at arbeidsgivere kan ansette en person som har et vedtak om arbeidsorientert uføretrygd til en trygdejustert lønn som avspeiler reduksjonen i arbeidsevne. Arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV må bli enige om en felles vurdering av produktivitet i den aktuelle jobben, som så leggestil grunn for fastsettelse av trygdejustert lønn. Avlønningen må ta utgangspunkt i tariffestede lønnssatser.

LO, ved lederen Hans-Christian Gabrielsen, har ikke kunnet støtte dette forslaget, og han har som eneste medlem av utvalget levert en dissens eller mindretallsmerknad. Denne merknaden finnes i sin helhet i vedlegg nr. 4 til dette notatet. Her angis noen hovedpoenger:

Det å bestemme en persons arbeidsproduktivitet som grunnlag for den trygdejusterte lønnen, er en meget komplisert, om ikke umulig oppgave. Denne skal bestemmes av NAV, arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap, der arbeidstaker kan risikere å bli den svake part. Den uføretrygdete blir den «lille mann eller kvinne» stilt overfor svært mye sterkere organiserte krefter og apparater. Det er også mange kvalitative aspekter involvert i en persons produktivitet, f.eks. hvordan en person med helseutfordringer makter å inngå i ulike relasjoner på arbeidsplassen, ting som ikke kan gis et målbart uttrykk. Arbeidsgiver har også sterke insentiver til at den trygdede skal ha lang arbeidstid. Dette er i det hele tatt en måte å måle mennesker på som ordinære arbeidstakere ikke møter.

Ordningen kan “smitte” og lede til et press nedover på lønningene for andre sårbare grupper, og til et nytt lavlønnsegment i det norske arbeidsmarkedet, noe som ikke er forenlig med hvordan den norske modellen fungerer. Utover dette er LOs hovedsynspunkt at den store innsatsen må rettes inn mot de som er på ordninger før uføretrygd blir aktuelt.

Kapittel 11 Oppfølging, tiltak og ytelser for unge under 30 år

Dette kapitlet inneholder forslag om styrket oppfølging av unge og spesielle tiltak som er relevante for å øke arbeidsdeltakelsen. LO har vært opptatt av om det bør opprettes et eget ungdomsprogram, kanskje med en egen ytelse, og har generelt også før Sysselsettingsutvalget ble nedsatt vært positiv til å styrke Kvalifiseringsprogrammet for unge mennesker vesentlig, noe utvalget også foreslår.

LO går mot forslaget om å gjøre det vanskeligere for unge mennesker å motta arbeidsavklaringspenger (se dissensen eller mindretallsmerknaden i sin helhet i vedlegg nr. 5 til dette notatet).

Forslaget lyder:

For personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode, og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, bør det kreves at arbeidsevnen har vært nedsatt av helsemessige årsaker en innsatsperiode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges. Det bør gjøres et unntak i tilfeller der en medisinsk vurdering tilsier at personen ikke kan være i aktivitet. Den konkrete utformingen av et slikt unntak må vurderes nærmere. Det må finnes mulighet for annen inntektssikring gjennom aktivitet. Økonomisk sosialhjelp skal ikke fungere som hovedinntektskilde over lang tid i en innsatsperiode.

Hovedpoenger i LOs mindretallsmerknad:

Dette forslaget følger opp en serie med forslag ekspertutvalget har lansert og som også i en litt annen form har blitt vedtatt i Stortinget etter initiativer fra den borgerlige regjeringen, med til dels sterke innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger for unge og ofte svært sårbare mennesker. Noen av disse unge vil etter disse innstrammingene eksempelvis kunne havne i en meget vanskelig økonomisk situasjon, som vil kunne forverre også deres sosiale og helsemessige situasjon.

LO mener at det kan være gode grunner for å forhindre at utsatte grupper av unge mennesker kommer inn på arbeidsavklaringspenger og bli gjenstand for medisinsk diagnostisering, om problemene er av en annen karakter, eksempelvis sosiale eller er mestringsproblemer. Vi kan ikke se hvilke ytelser, ordninger og tiltak som kan være aktuelle for denne gruppen i ventetiden før eventuelle arbeidsavklaringspenger. Utvalget virker heller ikke til å kunne gi noe godt svar på dette. Vi frykter at løsningen for mange vil kunne bli økonomisk sosialhjelp som vi ser som en særs dårlig løsning for disse unge menneskene, også med de sosiale stigma som er knyttet til denne ordningen.

Kapittel 12 Tiltak for økt sysselsetting blant seniorer og eldre

I rapporten skriver en om AFP-ordningen:

«Slitertillegget gir bedre inntekt for denne gruppen, noe som vil redusere de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid. Samtidig kan ordningen redusere overgangen til uføretrygd.».

Sammen med YS og Unio bemerker LO at sliterordningen ikke vil redusere de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid i nevneverdig grad, om enn i det hele tatt. Sliterordningen avgrenses til de virkelige sliterne i arbeidslivet og som ikke orker eller kan arbeide videre (Merknaden finnes i sin helhet i vedlegg nr. 6).

Det sentrale i dette kapitlet er forslagene som går på aldersgrenser for stillingsvern. Flertallet i utvalget (inkludert LO), alle unntatt Tor Arne Gangsø (KS), Erik Kollerud (YS) og Kari Sollien (Akademikerne), mener at hevingen av aldersgrensen fra 70 til 72 år bør reverseres. En lavere aldersgrense kan føre til færre konflikter i arbeidslivet ved avslutning av arbeidskarrieren, og det gir sterkere insentiver til å ansette eldre arbeidstakere. I så fall vil man kunne fjerne muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser, og dermed også kravet om konsekvent praktisering. Hvis aldersgrensen ikke senkes, bør muligheten for bedriftsinterne aldersgrenser bestå. Men kravet om konsekvent praktisering bør uansett fjernes. Det vil også gjøre det lettere for arbeidstakere å jobbe etter 70 år. Det samme flertallet peker på at arbeidsgiver og arbeidstaker kan avtale nye lønns- og arbeidsvilkår når arbeidstaker har nådd aldersgrensen.

Etter utvalgets mening er det gode grunner til å legge bedre til rette for at arbeidstakere skal kunne jobbe etter fylte 70 år også i staten. Det kan være nyttig for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Flertallet i utvalget, alle unntatt Kari Sollien, mener at det bør gjøres ved å legge bedre til rette for at arbeidstakere kan jobbe etter at de har passert aldersgrensen, i en ordning som er frivillig for begge parter, og med lønns- og arbeidsbetingelser som begge parter er tjent med. Det må skje innenfor rammen av avtalebestemmelser som gjelder for sektoren. Utvalgets flertall, alle unntatt Kari Sollien, mener at en heving av øvre aldersgrense til 72 år kan innebære viktige negative konsekvenser både for statlige virksomheter og ansatte.

Hans-Christian Gabrielsen (LO) og Ragnhild Lied (Unio) mener at det må være fullt mulig å la statlige virksomheter bruke det regelverket vi har, slik at flere får mulighet til å fortsette ut over aldersgrensen innenfor de rammer som settes for dette i dag (se merknaden som vedlegg nr. 7 i dette notatet).

Utvalgets medlemmer på arbeidstakersiden reagerer videre på beskrivelsen som dette kapitlet gir av eldre arbeidstakeres produktivitet. Kapitlet beskriver en fallende produktivitet sammenlignet med lønnsutviklingen sent i yrkeskarrieren. Produktivitet er et imidlertid et begrep som omfatter et individs bidrag til verdiskapingen i samspill med andre innsatsfaktorer og også organiseringen av arbeidet. Hvilke innsatsfaktorer som utstyr, teknologi og bistand fra andre en arbeidstaker får til rådighet, vil altså påvirke ens produktivitet (se vedlegg nr. 8).

Kapittel 13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi ser her på de generelle betraktningene om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i rapporten. En skriver at hovedmålet med utvalgets forslag er å øke sysselsettingen. Økt sysselsetting gir store samfunnsmessige gevinster og kan gi økt handlingsrom på statsbudsjettet. Mange av utvalgets forslag innebærer økte offentlige utgifter til blant annet tettere oppfølging, arbeidsmarkedsmarkedstiltak og kompetansetiltak. Samtidig gir økt sysselsetting økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter. Konsekvensene for offentlige finanser avhenger av størrelsen på disse effektene.

Og videre at om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil avhenge av tiltakets ressursbruk, økningen i sysselsettingen, verdien av den økte produksjonen av varer og tjenester, varigheten på den økte sysselsettingen og hva personene ellers ville gjort, inklusiv hvordan livsoppholdet da ville blitt finansiert.

Så gjør man noen regnestykker. Den prissatte samfunnsøkonomiske gevinsten av å holde en ung person i arbeidslivet i 40 år, gitt at alternativet er full uføretrygd uten arbeid, er beregnet til 14,7 millioner kroner. Den samlede budsjettgevinsten for det offentlige er anslått til 9,2 millioner kroner. Dersom en person holdes i arbeidslivet i ti ekstra år, er den samfunnsøkonomiske gevinsten beregnet til 5,5 millioner kroner, med en offentlig budsjettgevinst på 3,5 millioner kroner.

Dette er jo i og for seg interessante tall, men fungerer vel mer som en mulig inspirasjon til inkluderingsarbeidet enn som å kunne bygge opp til noe godt anslag på hva konsekvensene av sysselsettingsutvalgets arbeid vil være.

I resten av dette kapitlet gjør en generelle betraktninger av mer hypotetisk karakter av mulige økonomiske og administrative konsekvenser, samt noen (tenkte) tallillustrasjoner, knyttet til hvert av kapitlene i rapporten. Det er nok vanskelig å konkretisere dette i særlig grad, noe en også understreker når det gjelder flertallets sykelønnsmodell. Som et eksempel på slike beregninger, kan vi vise til hva en skriver om lønnstilskudd:

I Sverige utgjorde antall deltakere på lønnstilskudd om lag 2,2 prosent av arbeidsstyrken, mens nivået i Norge tilsvarte om lag 0,3 prosent. En økning av nivået i Norge til 1 prosent av arbeidsstyrken ville isolert sett innebære i underkant av 30 000 tiltaksplasser til lønnstilskudd. Det er om lag 20 000 flere plasser enn det faktiske antallet deltakere i 2019, tilsvarende om lag 4,6 milliarder kroner årlig.

Hvor realistisk det er med hele 30 000 på lønnstilskudd i Norge, opp fra vårt lave nivå, er ikke gjenstand for særlig diskusjon.

**Vedlegg**

Vedlegg nr. 1

Merknad fra LO, YS og KS sine representanter:

*Hans-Christian Gabrielsen, Tor Arne Gangsø og Erik Kollerud* peker på at partene i sitt arbeid for heltidskultur søker å unngå begrepene (u)frivillig og (u)ønsket deltid. (U)frivillig deltid er et vanskelig begrep. Stillingsstørrelse kan avhenge av hvordan arbeidet er organisert, hva slags arbeidstidsordninger man jobber i, kulturen både på arbeidsplassen og i samfunnet for øvrig, tilvenning til stillingsstørrelsen den enkelte har pleid å jobbe i og samfunnsmessige forhold som eksempelvis tilgang på barnehageplass. Det oppstår som en konsekvens av omstendigheter det er mulig å endre på. Vi vet at deltid avler deltid og fokuserer på å bygge heltidskultur.

Vedlegg nr. 2

*Mindretallsmerknad fra Hans-Christian Gabrielsen*: Utvalget mener bruken av midlertidig lønnstilskudd bør økes betydelig. Med en betydelig økning av dette tiltaket mener LO det er et klart behov for å sikre involvering av tillitsvalgte på arbeidsplassene som tar i bruk lønnstilskudd. Involvering av tillitsvalgte er allerede forskriftsfestet i Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) ved oppretting av arbeidstreningsplasser og ved bruk av varig lønnstilskudd, hvor det tydelig fremkommer at disse tiltakene skal drøftes med tillitsvalgt. Dette står dog ikke omtalt under bruk av midlertidig lønnstilskudd i forskriften. LO mener det må fremkomme i forskriften at også bruk av midlertidig lønnstilskudd må drøftes med tillitsvalgt.

Inkluderingsprosjekter, som for eksempel det pågående prosjektet «Vi inkluderer», viser at det er positivt at de tillitsvalgte blir involvert tidlig i inkluderingsprosessen på arbeidsplassen, og at det bidrar til å forankre bedriftens arbeid med inkludering.

Tillitsvalgte kan være en nøkkelperson og bidragsyter i inkluderingsarbeidet dersom de blir involvert. De kan også ha en sentral rolle i å trygge øvrige ansatte om at dette ikke vil påvirke deres arbeidssituasjon negativt, noe som erfaringsmessig er svært viktig. De kan ha en viktig funksjon som pådriver for kompetanseutvikling.

De tillitsvalgte har dessuten en viktig rolle i å forhindre fortrenging av ordinær arbeidskraft og konflikter knyttet til dette på arbeidsplassen.

Vedlegg nr. 3

Dissens fra LO :

Utvalgets flertall har skissert en modell som innebærer synliggjøring og forsterking av sykmeldtes medvirkningsplikt, forslag for å styrke samspillet mellom NAV, arbeidsgiver og sykmelder i oppfølgingen av sykmeldte, samt en delvis forskyvning av arbeidsgivers finansieringsansvar til langtidsfravær. Utvalgets flertall foreslår at denne modellen vurderes videre, for ytterligere konkretisering og konsekvensvurdering.

LO stiller seg ikke bak dette flertallsforslaget. Vi mener det forrykker balansen i sykelønnsordningen. Dagens modell, som internasjonalt betraktet gir en meget god inntektssikring ved sykefravær og som ikke gir for sterke belastninger på arbeidsgiversiden, gir trygghet for arbeidstakerne under sykdom og kan bidra til å styrke arbeidstilbudet. Den bidrar til å inkludere mange med helseutfordringer i arbeidslivet, understøtte det høyproduktive næringslivet i landet, også under omstillinger og endringer, og har meget gode fordelingsvirkninger.

Når det gjelder medvirkning fra arbeidstakerne, mener LO at det spiller en viktig rolle i arbeidet for å redusere sykefraværet og i det forebyggende sykefraværsarbeidet. Her er det allerede utviklet gode systemer bl.a. gjennom IA-avtalen, med dialogmøter, oppfølgingsplaner, mv. Vi har gode erfaringer her i landet for at tett og aktiv oppfølging av den sykmeldte kan gi gode resultater.

Balansen i vår norske sykelønnsordning med systemene for oppfølging og medvirkning, ordningen med arbeidsgiverfinansiering, mm. har også kommet klart til uttrykk i IA-avtalen. Her har det vært unison enighet om å bevare grunntrekkene og balansen, samt satse på samarbeid på virksomhets- og bransjenivå innenfor trepartssamarbeidet. I den nåværende IA-avtalen er det således satt et grunnleggende fokus på betydningen av arbeidsmiljøet og det forebyggende sykefraværsarbeidet.

Tenkningen i det LO oppfatter som en balansert modell i arbeidet for et lavere sykefravær forholder seg til basale grunntrekk i vår norske modell for politisk-økonomisk organisering og sterke tradisjoner i vår samarbeidsbaserte norske arbeidslivsmodell. Heller enn å legge ytterligere press på arbeidstakere og arbeidsgivere har vi, i motsetning til i mange andre land, valgt en slik samarbeids- og arbeidsmiljø-orientert tilnærming. LO mener dette er en klar styrke i arbeidet med å få ned sykefraværet. I IA-perioden (2001-2018) har sykefraværet gått klart ned, med over 12 prosent, og med godt over 20 prosents nedgang i enkeltbransjer, herunder industrien, der man i lys av partssamarbeidet og gjennom IA-avtalen har arbeidet målrettet over lang tid for å oppnå resultater.

Forslaget om å øke arbeidsgivers finansiering av langtidsfraværet vil med høy sannsynlighet gjøre det vanskeligere å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. Vi tenker her på personer med ulike former for helseutfordringer, inkludert alvorlige helseutfordringer, og generelt personer med høyere sykefraværstilbøyelighet enn gjennomsnittet, eldre arbeidstakere, mv. Det framstår som et paradoks når vi på den ene siden søker å inkludere flere med helseutfordringer i arbeidslivet, om vi på den annen side innfører en ordning med arbeidsgiverfinansiering som kan hemme ansettelsen av slike personer.

Det vises ofte til eksemplet Nederland som drastisk har økt arbeidsgiverfinansieringen av sykefraværet. Utvalgets flertall mener at den skisserte ordningen har lite til felles med den nederlandske ordningen og slår fast at sistnevnte «innebærer betydelig risiko for å svekke inkluderingen av utsatte grupper i arbeidslivet». LO bemerker at den skisserte ordningen likevel utgjør et steg i retning den nederlandske modellen og vekk fra den inkluderende norske modellen. Flere bedrifter har informert Sysselsettingsutvalget om at skritt i denne retningen vil gjøre det vanskeligere å inkludere utsatte grupper.

Uønskede konsekvenser for utsatte grupper i arbeidslivet ved den stipulerte endringen av dagens sykelønnsordning og modell må også sees i et likestillingsperspektiv. Kvinner har høyere sykefravær enn menn, både korttids- og langtidsfravær. For de gruppene av kvinner med mye langtidsfravær vil en slik omlegging av arbeidsgiverfinansieringen kunne lede til en større skepsis blant arbeidsgivere til å ansette dem. Vi vet at eldre har hyppigere langtidsfravær sammenlignet med yngre, antageligvis tilknyttet aldersbetingede plager[[2]](#footnote-3). Samtidig vet vi at kvinner i alderen 60-64 og 65-66 år har det desidert høyeste sykefraværet, hhv. 7,9 og 8 pst.[[3]](#footnote-4) i 2019. LO frykter at særlig eldre kvinner vil møte et hardere og mer ekskluderende arbeidsliv.

LO er også bekymret for at, om en slik endring av arbeidsgiverfinansieringen får gjennomslag, så vil mange arbeidsgivere etter hvert komme til å bekymre seg om kostnadssiden. Det kan føre til krav om endringer i kostnadssiden også på arbeidstakersiden, dvs. innføring av en form for egenandel ved sykefravær.

Vedlegg nr. 4

*Mindretallsmerknad fra Hans-Christian Gabrielsen*: LO støtter ikke forslaget om en arbeidsorientert uføretrygd og helsejustert lønn. Vi har følgende hovedargumenter mot forslaget:

* Det å bestemme en persons arbeidsproduktivitet som grunnlag for den helsejusterte lønnen, ser vi som en meget komplisert, om ikke umulig oppgave. Denne skal bestemmes av NAV, arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap, der arbeidstaker kan risikere å bli den svake part. Den uføretrygdete blir den «lille mann eller kvinne» stilt overfor svært mye sterkere organiserte krefter og apparater. Det er også mange kvalitative aspekter involvert i en persons produktivitet, f. eks. hvordan en person med helseutfordringer makter å inngå i ulike relasjoner på arbeidsplassen, ting som ikke kan gis et målbart uttrykk.
* Vi frykter at arbeidsorientert uføretrygd vil føre til at sårbare personer vil oppleve et press for å jobbe mye til lav lønn. Arbeidsgiver har sterke incentiver til at den trygdede skal ha lang arbeidstid, men skal bare betale den helsejusterte lønnen.
* Det er en helt annen vurdering å måle helsejustert lønn enn å måle ordinær lønn. Det er også svært annerledes enn å måle uføregrad, der arbeidstiden står i forhold til uføregraden. I dette forslaget skal ikke arbeidstiden nødvendigvis påvirkes av den helsejusterte lønnen. Dette er en måte å måle mennesker på som ordinære arbeidstakere ikke møter.
* Ordningen kan “smitte” og lede til et press nedover på lønningene for andre sårbare grupper, og til et nytt lavlønnsegment i det norske arbeidsmarkedet, noe som ikke er forenlig med hvordan den norske modellen fungerer.
* Ordningen med arbeidsorientert uføretrygd vil kunne føre til fortregningseffekter i arbeidsmarkedet, og dermed til at grupper som i utgangspunktet ikke er uføretrygdete, kan havne på uføretrygd.
* Utover dette er vårt hovedsynspunkt at den store innsatsen må rettes inn mot de som er på ordninger før uføretrygd blir aktuelt. Her har regjeringen sviktet med en mangelfull satsing, og også direkte undergravende virksomhet, som gjennom de klare innstrammingene i arbeidsavklaringspenger, også spesifikt for unge. Dette har gitt økt overgang til sosialhjelp og uføretrygd, dokumentert av bla. NAV. Det er trolig slik at, pga. sterkere press mot rask avklaring grunnet innstrammingene, kan noen med uavklart restarbeidsevne, ha blitt uføretrygdet. Innsatsen bør rettes inn før personer blir uføre.

Vedlegg nr. 5

*Mindretallsmerknad fra* *Hans-Christian Gabrielsen*: LO går mot forslaget om å gjøre det vanskeligere for unge mennesker å motta arbeidsavklaringspenger i kapittel 11. Oppfølging, tiltak og ytelser for unge under 30 år.

Forslaget lyder:

Av personer under 30 år som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode, og som ikke har opparbeidet et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G, bør det kreves at arbeidsevnen har vært nedsatt av helsemessige årsaker en viss periode før arbeidsavklaringspenger kan innvilges. Det bør gjøres et unntak for personer som er svært syke, der en medisinsk vurdering tilsier at personen ikke kan være i aktivitet. Den konkrete utformingen av et slikt unntak må vurderes nærmere.

Dette forslaget følger opp en serie med forslag ekspertutvalget har lansert og som også i en litt annen form har blitt vedtatt i Stortinget etter initiativer fra den borgerlige regjeringen, med til dels sterke innstramminger i ordningen med arbeidsavklaringspenger for unge og ofte svært sårbare mennesker. Noen av disse unge vil etter disse innstrammingene eksempelvis kunne havne i en meget vanskelig økonomisk situasjon, som vil kunne forverre også deres sosiale og helsemessige situasjon.

På et mer overordnet plan viser vi også til den borgerlige regjeringens nye og mer restriktive velferdspolitikk, der en kjerne er at arbeidsinsentivene skal styrkes gjennom innstramminger i ordningene. Tankegangen er at gjør man det vanskeligere for folk å få tilgang til slike ytelser, så velger folk å søke arbeid. Kompliserte utfordringer knyttet til arbeidsinkluderingen overforenkles i en slik måte å forholde seg til sårbare og utsatte grupper på. Denne orienteringen i velferdspolitikken advarer LO mot.

En bakgrunn for det aktuelle forslaget i kapittel 11 er utvalgets sterke fokus På medikalisering og en forestilling om at mange av de unge som mottar arbeidsavklaringspenger egentlig ikke burde gjøre det, siden deres problematikk er av mer sosial karakter, og at det ofte kan seg dreie seg om ulike former for mestringsproblemer. LO er enig at medikalisering er en alvorlig utfordring særlig når det dreier seg om unge mennesker, som da på ugunstige måter utsettes for medisinsk diagnostisering og at problematikken blir til en helseproblematikk. Men, vi synes dette perspektivet her trekkes for langt.

Vi ser at det kan være gode grunner for å søke å unngå at grupper av unge mennesker kommer inn på arbeidsavklaringspenger. En hovedgrunn til vår dissens er at vi ikke kan se hvilke ytelser, ordninger og tiltak som kan være aktuelle for denne gruppen i ventetiden før eventuelle arbeidsavklaringspenger. Utvalget virker heller ikke til å kunne gi noe godt svar på dette. Vi frykter at løsningen for mange vil kunne bli økonomisk sosialhjelp som vi se som en særs dårlig løsning for disse unge menneskene, også med de sosiale stigma som er knyttet til denne ordningen.

Vedlegg nr. 6

Mindretallsmerknad fra *Hans Christian Gabrielsen, Ragnhild Lied, Erik Kollerud* : Vi vil bemerke at sliterordningen ikke vil redusere de økonomiske insentivene til å stå lenger i arbeid i nevneverdig grad, om enn i det hele tatt. Én ting er at det styrker insentivene til å stå til 62 år for de som sliter med å holde ut, og dermed redusere uføretrygdingen. I tillegg er det et krav om å få slitertillegget at man ikke har annen inntekt ved siden av, noe det jo er anledning til samtidig med å motta pensjon fra folketrygden. På den måten avgrenses sliterordningen til de virkelige sliterne i arbeidslivet og som ikke orker eller kan arbeide videre. Slitertillegget er avtrappende med uttaksalder på en slik måte at det hele tiden er økonomisk mer fordelaktig å fortsette og stå i jobb om man har mulighet til det. Siden man må gi avkall på inntekt ved siden av folketrygden, er det ikke insentiver til å søke slitertillegg dersom man kan fortsette å jobbe.

Vedlegg nr. 7

*Mindretallsmerknad fra Ragnhild Lied og Hans-Christian Gabrielsen*: Unio viser til at en heving av øvre aldersgrense til 72 år kan innebære viktige negative konsekvenser både for statlige virksomheter og ansatte. Imidlertid er aldersgrensene i staten ute på høring og vi ønsker derfor ikke fullt ut å konkludere med hva våre forbund mener om saken nå.

Dagens regelverk er fleksibelt og gjør det mulig å fortsette ut over aldersgrensen i en periode. Det må være fullt mulig å la statlige virksomheter bruke det regelverket vi har, slik at flere får mulighet til å fortsette ut over aldersgrensen innenfor de rammer som settes for dette i dag. Et hovedargument for å holde på 70 års aldersgrense i staten, og å reversere grensen på 72-år i det øvrige arbeidsliv, er å unngå uverdige avganger fra arbeidslivet og unødige prosesser i den forbindelse.

Unio viser videre til at det med pensjonsreformen og ny offentlig tjenestepensjon etter hvert må åpnes for at arbeidstakere skal kunne stå lenger i arbeid for at de skal kunne kompensere for levealdersjusteringen og få en god pensjon. 1973-kullet som er 70 år i 2043 vil imidlertid med ny offentlig tjenestepensjon kunne oppnå en kompensasjon på 66 pst ved uttak 68 år. Det er med andre ord ingen hast med å heve aldersgrensen nå. Andre forhold bør veie tyngre.

Vedlegg nr. 8

Mindretallsbemerkning fra utvalgets medlemmer på arbeidstakersiden:

Utvalgets medlemmer på arbeidstakersiden, Hans Christian Gabrielsen, Ragnhild Lied, Erik Kollerud og Kari Sollien, reagerer på beskrivelsen som dette kapittelet gir av eldre arbeidstakeres produktivitet. Kapittelet beskriver en fallende produktivitet sammenlignet med lønnsutviklingen sent i yrkeskarrieren. Medlemmene stiller seg ikke bak denne forståelsen av eldres bidrag i arbeidslivet. Den finner heller ikke støtte i forskningen som utvalget selv refererer til.

Produktivitet er et begrep som omfatter et individs bidrag til verdiskapingen i samspill med andre innsatsfaktorer og også organiseringen av arbeidet. Hvilke innsatsfaktorer som utstyr, teknologi og bistand fra andre en arbeidstaker får til rådighet, vil altså påvirke dens produktivitet. Samtidig legges det implisitt til grunn en marginalproduktivitetstankegang. Spesielt problematisk blir det når kapittelet knytter avlønning til denne forståelsen for produktivitet.

Medlemmene på arbeidstakersiden legger også til grunn at spørsmål om avlønning fastsettes mellom partene og ser ikke behov for særskilt regulering.

Medlemmene viser til at lønn og arbeidsforhold reguleres i tariffavtaler, det er grunnsteinen i vår arbeidslivsmodell og den norske modellen generelt. Hovedorganisasjonene og tariffavtalene har et selvfølgelig ansvar for å regulere lønn og arbeidsforhold for alle arbeidstakere. Dette er det veldig viktig at vi holder fast ved også når flere vil stå lenger i arbeid i årene som kommer.

1. Jamfør samarbeidserklæringen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet fra 2016. [↑](#footnote-ref-2)
2. Lien, Lise (2020), «Kompetansetiltak, jobbmobilitet og langtidsfravær. Kunnskapsstatus», FAFO, FAFO-notat 2020:08. Lenke: <https://www.fafo.no/images/pub/2020/10329.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
3. Faggruppen for IA-avtalen (2020), «Rapport 2020: Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk». Lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/399b7d6c07f44eefae6fbb24c345587b/faggrupperapport-2020.pdf> [↑](#footnote-ref-4)