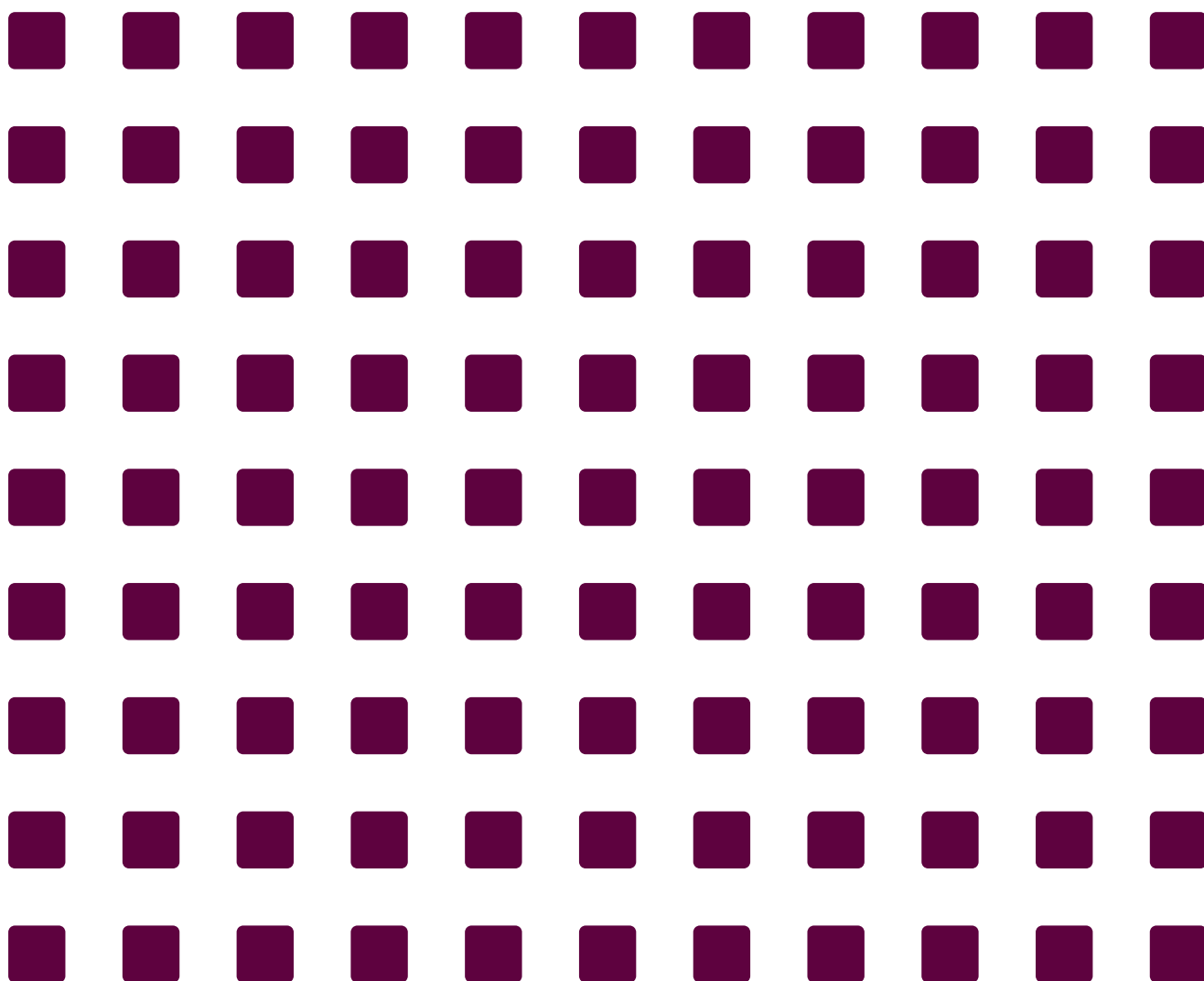


# Arbeidslinja – behov for revitalisering





# Innhold

1. Arbeidslinja må forstås bredt – kompetanse økt rolle	5
2. Arbeid til alle - jobb nr. 1	8
3. Ingen motsetning mellom gode trygdeordninger og at det skal lønne seg å jobbe	11
4. Arbeidslinja forutsetter en god balanse mellom rettigheter og plikter	12
5. Noen utviklingstrekk som utfordrer arbeidslinja	13
6. Arbeidslinja må praktiseres bedre	16
7. ... og den må revitaliseres	17
Vedlegg: Litt historikk	19

Arbeidslinja har vært mye kritisert og diskutert den siste tiden. Kritikere mener bl.a. at den brukes til å kutte ytelsene til trygdemottakere, til å stille urimelige aktivitetskrav mm. Ved å ha lave satser og strenge aktivitetskrav, skal folk tvinges til å finne seg en jobb. Noen mener det er en motsetning mellom arbeidslinja, og bedre betingelser for de som går på trygd.

I dette notatet argumenteres det for at det ikke behøver å være noen slik motsetning, og at arbeidslinja dreier seg om en rekke forhold som det for lett hoppes over i debatten. Mye av uenigheten i diskusjonene kan tilskrives at man definerer arbeidslinja ulikt, og at det er ulik forståelse av hva som er de viktigste mekanismene i samfunn og arbeidsliv for at alle skal ha mulighet til arbeid. Men en del handler også om at arbeidslinja ikke praktiseres godt nok.

Kort oppsummert mener LO at arbeidslinja handler om at lønnet arbeidet er et helt grunnleggende gode; at arbeid til alle skal være jobb nr. 1, at det skal lønne seg å være i jobb og at flere politikkområder må spille aktivt på lag for å kunne lykkes. På mange måter handler det om den norske modellen som prosjekt - der arbeid til alle er et overordnet politikkmål.

Arbeid har stor verdi for den enkeltes liv, men er også viktig for å få en god samfunnsutvikling. Den norske modellen som har gitt bedre resultater på sentrale velferdsstørrelser enn noen annen samfunnsmodell, er avhengig av høy sysselsetting for å være bærekraftig.

Samtidig er det mye som tyder på at det er behov for en bedre praktisering av arbeidslinja. Det er utfordringer knyttet til hvordan trygdemottakere blir møtt og hvilke rammebetingelser de har i velferdsstaten, både økonomisk og andre forhold. Arbeidet med å inkludere flere av dem som står i randsonen/utenfor arbeidslivet går for tregt, og kompetanse<sup>1</sup> vektlegges ikke nok på arbeidsplassene og i politikktutformingene. Framvekst av lavlønnssegmenter og tendenser til et mer todelt arbeidsliv er blant utviklingstrekkene som har bidratt til de nevnte utfordringene.

Arbeidslinja bør revitaliseres særlig gjennom: 1) Å styrke og tilpasse velferdspilaren bedre til nyere utviklingstrekk. 2) Å få til et krafttak i arbeidsmarkeds- og inkluderingspolitikken. 3) Gi kompetanse en sterkere plass i den norske modellen (i alle modellens tre hovedpilarer). I tillegg er det behov for å styrke forståelsen og kunnskapen om sentrale mekanismer i arbeidsmarkedet og den norske modellen. Problemstillingen er aktualisert gjennom senere tids debatt om hva som er hensiktsmessig arbeidsdeling i den økonomiske politikken, der en del av uenigheten synes å bunne i ulik forståelse av arbeidsmarkedet.

---

<sup>1</sup> Kompetanse dekker her både utdanning, opplæring og annen opparbeiding av kunnskap og ferdigheter.

# 1. Arbeidslinja må forstås bredt – kompetanse økt rolle

Det henvises ofte til at den moderne arbeidslinja kom til med Attføringsmeldingen<sup>2</sup> fra 1992 under Brundtland-regjeringen, jfr. nærmere omtale i vedlegg. Bakteppet for denne meldingen var en situasjon med høy arbeidsløshet, og der en gjennom en samlet politikkpakke (Solidaritetsalternativet) raskt skulle komme nærmere målet om full sysselsetting igjen. En samordning av trygde- og arbeidsmarkedspolitikken var en del av politikkpakken, herunder at det skulle «lønne seg å jobbe». Arbeidslinjebegrepet må forstås i sammenheng med den samlede politikkpakken. De senere årene har forholdet mellom trygdesatser og lønnsnivå fått uforholdsmessig mye fokus i debatten, og «arbeidslinja» har av noen blitt tolket svært snevert.

«Arbeidslinja» innebærer etter LOs forståelse dels erkjennelsen av at høy deltakelse i arbeidslivet har stor verdi for den enkeltes liv og for å få til en god samfunnsutvikling. Arbeid til alle blir dermed også et av de mest overordnede politikkmålene, som må nås gjennom at høy sysselsetting har er sterkt i fokus på flere sentrale politikkområder:

Den økonomiske politikken må være rettet inn mot full sysselsetting. Gjennom arbeidslivspolitikken og IA-samarbeidet må det jobbes for et velfungerende arbeidsliv som gjøre det lett å stå i jobb. Velferdspolitikken må knyttes til arbeidsinntekt, og bidra til godt utbygde velferdsordninger som gir nødvendig inntektssikring og trygghet under omstilling.

Og ikke minst er det helt sentralt at vi har en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk som letter inkluderingen i et arbeidsliv som har større krav til kompetanse og effektivitet enn de fleste andre land.

En kan si det handler om den norske modellen som prosjekt. Sterkt forenklet presenteres denne ofte gjennom «Triangelmodellen<sup>3</sup>» der de tre mest sentrale pilarene i modellen er:

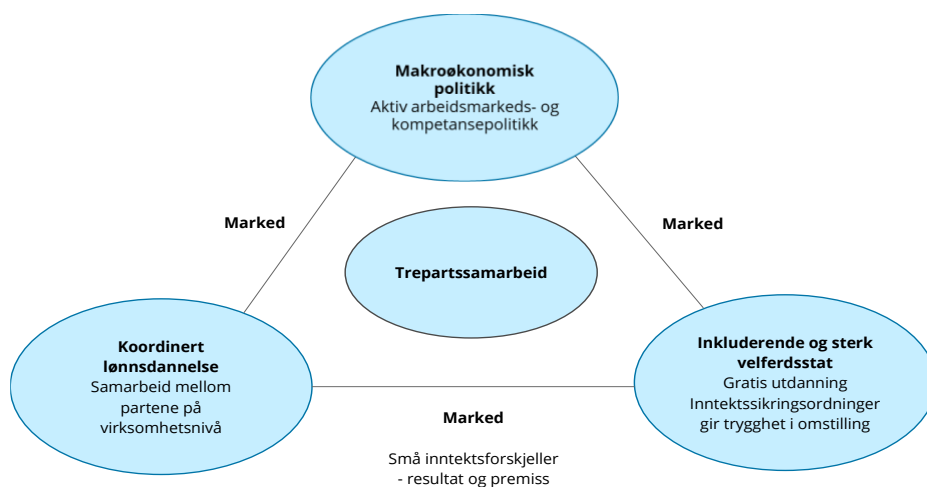
1) økonomisk styring rettet inn mot full sysselsetting, 2) godt utbygd velferdsstat, og mest grunnleggende 3) velorganisert arbeidsliv. Det er gjensidig avhengighet mellom pilarene.

---

<sup>2</sup> Stortingsmelding nr. 39, 1991-92

<sup>3</sup> NorMod (2013)

## Den norske/nordiske modellen



Kilde: NORMOD og LO

Modellen er hele tiden i utvikling og må tilpasses nye/endrede utviklingstrekk og utfordringer. F.eks. har kompetanse blitt gradvis viktigere del av alle de tre pilarene i takt med at kompetansekravene har økt i arbeidsliv og samfunn.

I arbeidslivspilaren har det dels skjedd gjennom avtaleverket og tariffoppgjør, og dels gjennom organiserte og uorganiserte læringsaktiviteter som skjer på arbeidsplassene.

I pilaren for økonomisk styring har kompetanse blitt en viktigere del av motkonjunkturpolitikken bl.a. gjennom noe mer vektlegging av kompetanse i arbeidsmarkedstiltak for arbeidsløse. Under koronakrisen kom det endringer i regelverk som gjorde det lettere å ta utdanning som arbeidsløs samtidig som mange permitterte og arbeidsløse fikk mulighetene til å styrke sin kompetanse gjennom nyetablerte bransjeprogram for kompetanse.

Kompetanse er i ferd med å få økt vektlegging også i tiltakene overfor personer som står helt/delvis utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser (velferdspilaren). Kontakten mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet har blitt styrket, og det samarbeides noe mer om å utvikle etter- og videreutdanningstilbud tilpasset arbeidslivets behov.

Selv om mye bra er på gang, har LO tatt til orde for at styrkingen av kompetanse i de tre pilarene bør gå raskere og med større tyngde. Det må ses i sammenheng med at kravene til kompetanse har økt i arbeidsliv og samfunn og at vi står oppe i en svært omstillingskrevende tid. Dette kommer bl.a. til uttrykk i SAMAK-rapporten «*Kompetens som framgångsfaktor*<sup>4</sup>»:

---

<sup>4</sup> 2022. I rapporten gis utdypende argumenter for å styrke kompetanse-elementet i den nordiske modellen. SAMAK er Arbeiderbevegelsens nordiske samarbeidskomité, det vil si samarbeidskomitéen for de nordiske sosialdemokratiske partiene og landsorganisasjonene.

*«Gitt en rask og effektiv klimaomstilling trenger den nordiske modellen å bli forsterket med en viktig dimensjon: Kompetanse. Uten en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med kompetanseutvikling og omfattende satsinger på yrkesfaglig utdanning risikerer vi at store muligheter til omstilling vil gå tapt. Satsinger på kompetanse er viktig for de jobber som finnes, for de som skapes og for de jobbene som klimakrisen krever.»*

*«For å minske risikoen for arbeidslivskriminalitet og useriøsitet kreves et nært samarbeide mellom partene på arbeidsmarkedet og ansvarlige myndigheter. Å satse på kompetanse er effektivt for å unngå et negativt press på lønns- og arbeidsvilkår.»*

Det økte behovet for å vektlegge kompetanse henger tett sammen med selvforsterkende mekanismer i den norske/nordiske modellen: Lønnsdannelsen som en kjernemekanisme bidrar gjennom relativt små lønnsforskjeller til omstillinger og god produktivitetsutvikling og derigjennom til endrede/økte kompetansekrav. Den sammenpressede lønnsstrukturen, herunder et høyt lønnsgulv, legger press på virksomhetene til å erstatte gammel teknologi med ny, og til å flytte ressurser fra lavproduktive til høyproduktive og mer kunnskapsbaserte virksomheter (kreativ destruksjon<sup>5</sup>). Samtidig er modellen avhengig av at befolkningen utrustes med nok kompetanse for å være bærekraftig. Hvis en ikke lykkes i det, risikerer en fall i sysselsetting og økning i utenforskap, noe som svekker mulighetene for å finansiere godt utbygde velferdsordninger.

Siden arbeidsmarkedets signaler i form av lønnsforskjeller mellom områder med høy og lav etterspørsel etter arbeidskraft er svakere i Norge enn i land der lønnsdannelsen er mer markedsstyrt og der lønnsforskjellene er større, hviler et desto større ansvar på kompetansepolitikken i arbeidet med å dempe kortsiktige flaskehalsar i arbeidsmarkedet<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Med henvisning til de svenske LO-økonomene Gøsta Rehn og Rudolf Meidner beskriver Agell og Lommerud (1993) hvordan de sentrale fagforeningenes politikk for solidarisk inntektsutvikling har bidratt til dette.

<sup>6</sup> Sett i et litt lengre tidsperspektiv er lønnsdannelsen imidlertid en betydelig driver for allokering av arbeidskraftressursene indirekte gjennom mekanismene knyttet til «kreativ destruksjon», jfr. omtale over.

## 2. Arbeid til alle – jobb nr. 1

«Arbeid til alle» er et overordnet mål i den norske modellen.

At flest mulig deltar i arbeidslivet er viktig for samfunnsutviklingen og det er viktig for den enkelte. Arbeidsdeltakelse er kilde til økonomisk frihet som gjør oss i stand til å leve selvstendige og forutsigbare liv. Gjennom arbeidsdeltakelse inngår man i et sosialt fellesskap og arbeidet kan være kilde til identitet, mening og personlig utvikling som er viktig for å få et godt liv. Den norske modellen hviler på at en høy andel av befolkningen er i arbeid. Det er bla. helt sentralt for å kunne finansiere godt utbygde velferdsordninger.

Derfor er det urovekkende at forståelsen av arbeidslinja, og «arbeid til alle» som jobb nr. 1, kan være i ferd med å slå sprekker. Noe av grunnen til det kan være en samfunnsdebatt som har hatt overdrevet fokus på «mangel på arbeidskraft», og der enkeltteksempler på urimelig praktisering av arbeidslinja i NAV har fått til dels overdrevne overskrifter, men også at det reflekterer en for dårlig praktisering av arbeidslinja.

Høyre, ved Erna Solberg, har bl.a. tatt til orde for at vi må fokusere på «*arbeidskraft til alle*» i stedet for «*arbeid til alle*» (DN 31.03.23)<sup>7</sup>.

Det står i kontrast til at vi er inne i en svært omstillingskrevende tid. Erfaringsmessig er risikoen for arbeidsløshet og frafall fra arbeidslivet stor ved omstillinger, og for at det vil ramme særlig utsatte grupper som unge, eldre og personer med lite utdanning. Eldrebølge og utsikter til noe lavere innvandring framover tilsier på den annen side at det kan bli økende knapphet på arbeidskraft og kompetanse. Det betyr isolert sett at det kan bli bedre muligheter til å få inkludert flere av dem som står utenfor.

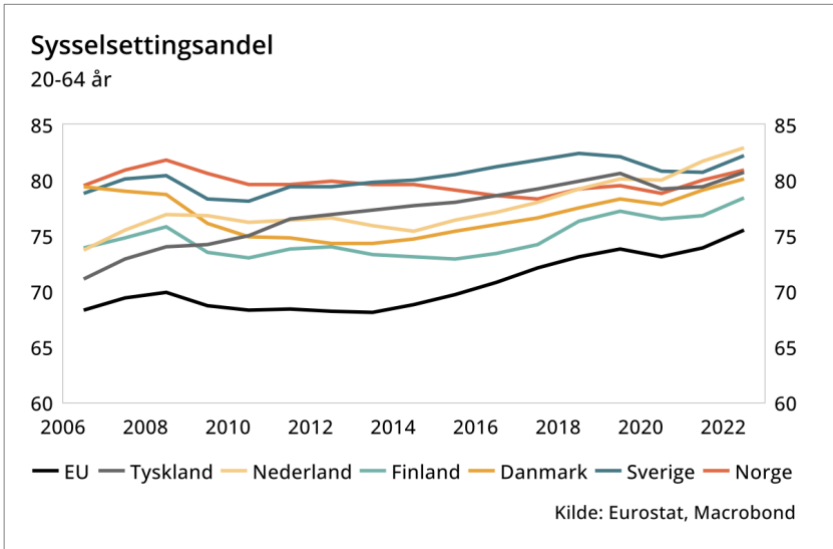
Skal vi utnytte mulighetene og unngå fallgruvene, kreves sterk prioritering av jobb nummer 1.

De sterke sysselsettingsfremmende mekanismene i den norske modellen har bidratt til at Norge, sammen med andre nordiske land, lenge har kunnet vise til høyere og mer stabil sysselsetting enn mange andre land. Som det framgår av figuren har vi imidlertid også hatt perioder hvor vi har sakkert akterut, for eksempel i årene etter finanskrisen. Sammenlikning av tall mellom land må tolkes med varsomhet. Den gode sysselsettingsutviklingen i Tyskland i perioden etter finanskrisen må f.eks. ses i sammenheng med framvekst av mange «lavkvalitetsjobber» (små stillingsbrøker mm.).

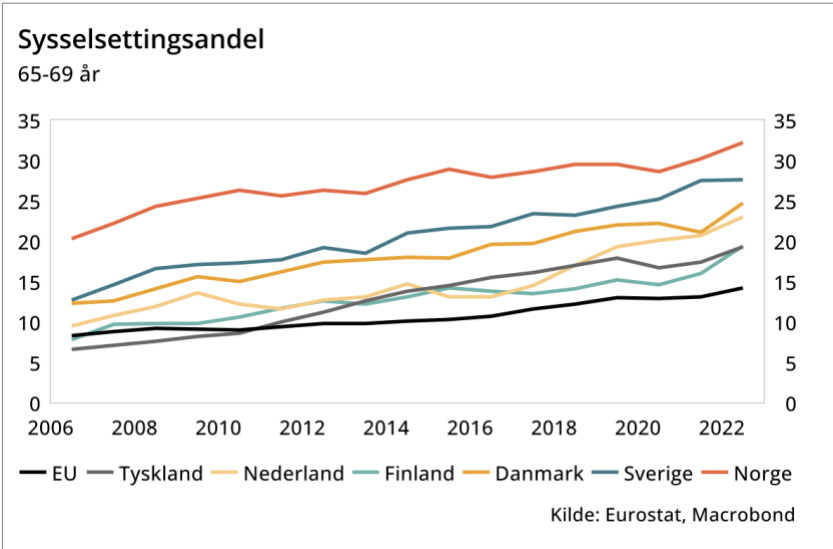
---

<sup>7</sup> «Arbeid til alle er jobb nummer én» var en gang et velkjent slagord. Men hvis vi fortsatt skal ha gode offentlige tjenester, og ikke minst levedyktige bedrifter som kan skape verdier over hele landet, bør vi heller si: Arbeidskraft til alle er jobb nummer én.» Erna Solberg DN: 31.03.23





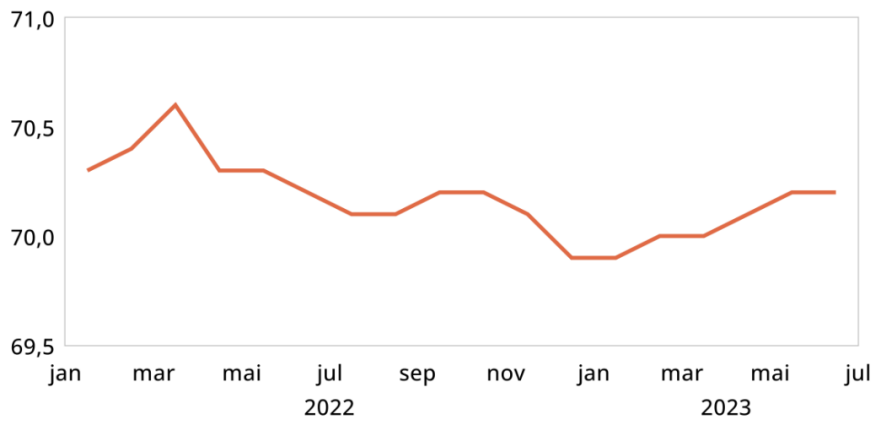
I figuren inngår tall for aldersgrupper 20-64 år. Dersom også aldersgruppen 65-69 år inkluderes, gjør Norge det enda bedre i sammenlikningen med andre land. Samlet sett har sysselsettingsraten ligget høyt i Norge over tid, men utviklingen siden 2006 har likevel vært noe svakere enn i landene rundt oss.



Trendtall fanger best opp de aller siste tendensene i sysselsettingsutviklingen. Ifølge slike tall synes samlet sysselsettingsandel i aldersgruppen 15-74 år å ha svekket seg gradvis fra mars i fjor til januar i år, for så å ta seg noe opp igjen. I august lå sysselsettingsandelen fortsatt ¼ prosentpoeng lavere enn på samme tid i fjor. Vi har ikke sett de fulle utslagene i arbeidsmarkedet av Norges Banks rentehevinger ennå. Ulik forståelse av hva som er hensiktsmessig arbeidsdeling i den økonomiske politikken blant sentrale aktører, skaper ekstra usikkerhet for arbeidsmarkedsutviklingen framover. Spriket i forståelse kan henge sammen med at aktørene tolker og har modellert arbeidsmarkedets virkemåte ulikt.

## Syssestetingsandel

Andel av befolkningen (15-74 år), trend



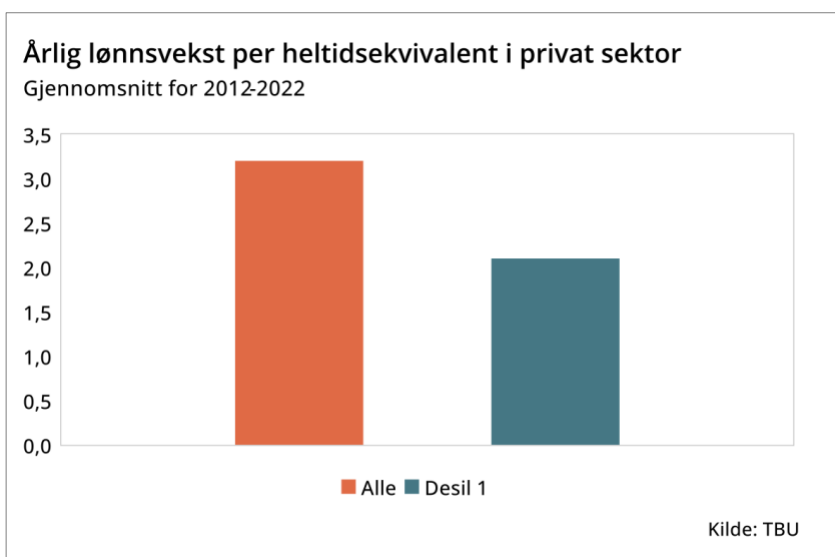
Kilde: SSB, Macrobond

### 3. Ingen motsetning mellom gode trygdeordninger og at det skal lønne seg å jobbe

Velferdsmeldingen, som ble lagt fram av Gro Harlem Brundtlands regjering forsommeren 1995, uttrykker arbeidslinja på følgende vis:

«Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle».

Gode trygdeordninger der opptjening av rettigheter i stor grad baseres på tidligere yrkespraksis, vil stimulere til arbeidsdeltakelse blant personer som ellers kunne havnet varig utenfor. For lave trygdeytelser kan videre gå ut over den enkeltes evne til å aktivt søke arbeid. Et viktig hensyn er også å sikre at de som ikke har mulighet til å jobbe har anstendige livsvilkår. Arbeidslinja handler ikke om å kutte trygdene. En betydelig utfordring er imidlertid at de laveste lønningene har blitt hengende etter i lite organiserte deler av arbeidslivet (figur). For personer med tilhørighet her kan dermed trygdeutbetalingene bli uforholdsmessig lave, og/eller forskjellen mellom trygd og lønn bli liten.



Etter LOs syn er løsningen å ta problemet ved roten, altså heve de laveste lønningene relativt mest. LO har krevd ekstra løft for lavlønnte, og i stor grad fått gjennomslag for det gjennom mange lønnsoppgjør. Fagbevegelsen har imidlertid svake verktøy i deler av arbeidslivet der det mangler tariffavtaler og organisasjonsraten er lav.

Arbeidet som fagbevegelsen gjør sammen med regjeringen for å «rydde opp» i arbeidslivet er svært viktig her. Det gjelder innstramningene i innleieregelverket som nylig er kommet på plass, handlingsplan mot sosial dumping, lovarbeid for å styrke arbeidstakerrettigheter og arbeidsgiveransvar, arbeid for å styrke det organiserte arbeidslivet som gjøres i toparts- og trepartssamarbeidet mm. Utvalget som nylig er satt ned for å vurdere omfang og utvikling av lavlønn er også viktig.

## 4. Arbeidslinja forutsetter en god balanse mellom rettigheter og plikter

Å sikre en god balanse mellom rettigheter og plikter er en viktig del av arbeidslinja. Trygdeytelsene er gjennomgående preget av krav til aktivitet (plikt til å akseptere tilbud om tilrettelegging, arbeidsrettede tiltak, være med og følge opp aktivitetsplaner mm.). Aktivitet er som hovedregel bra for den enkelte. Det er dog viktig at aktiviteten oppfattes som meningsfull, og at det tas tilstrekkelig hensyn til den enkeltes livs-/helsesituasjon. Når mange NAV-mottakere av dagpenger eller helse relaterte trygdeytelser likevel har blitt gående lenger enn formålstjenlig i passivitet, eller blitt stilt urimelige krav til, skyldes det først og fremst mangel på oppfølging og gode aktivitetstilbud og svakheter i praktiseringen av arbeidslinja.

I en undersøkelse blant NAV-ansatte oppgis mangel på tid til å følge opp brukerne (inkludert arbeidsgivere) sammen med tilgang til praksisplasser og samarbeid med helsetjenesten å være blant de viktigste barrierene for god oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne<sup>8</sup> (figur).



Det er samtidig for mange eksempler på at trygdemottakere ikke behandles med respekten de har krav på, at regelverket er utformet og/praktisert for rigid. En viktig årsak til det kan være at saksbehandlerne i NAV jevnt over har alt for mange brukere å følge opp. Overdreven målstyring i NAV («New public management») er en annen forklaring som lett kan gå utover «god skjønnsutøvelse» hos saksbehandlerne.

Støre-regjeringen jobber med tillitsreform, der NAV er en av institusjonene som er først ut med oppfølging. Fra 1. juli i år trådte ny ungdomsgaranti i kraft. I garantien følger det bl.a. med økonomiske midler til å redusere antallet brukere per saksbehandler. I Revidert nasjonalbudsjett 2023 kom ekstra midler til arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen har styrket situasjonen til økonomisk svakstilte gjennom billigere tilgang på SFO og barnehage, økning i barnetrygd, initiativ for rausere praktisering av sosialhjelpsregelverk mm.

<sup>8</sup> Fafo-rapport 2021:35 «Velferdsordninger til unge»

## 5. Noen utviklingstrekk som utfordrer arbeidslinja

*Framvekst av lavlønnssegmenter og tendenser til et mer todelt arbeidsmarked gjør inkluderingsarbeidet krevende. Jobbmarkedet for utsatte grupper er ofte å finne i deler av arbeidslivet der vi over tid har hatt press på lønns- og arbeidsvilkår som følge av lav organisasjonsgrad og høy innvandring<sup>9</sup>. Innslaget av løse tilknytningsformer er større enn i andre deler av arbeidslivet, mulighetene for kompetanseutvikling, medbestemmelse og arbeidsmiljø er ofte svakere. I enkelte næringer har det også vært problemer med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette er faktorer som er lite inkluderende og som kan føre til svekket helse og frafall. Lønninger som i utgangspunktet er relativt lave og som i tillegg blir hengende etter, kan lett føre til fattigdomsfeller. De fleste trygdeytelsene beregnes jo på bakgrunn av tidligere inntekt, samtidig som det er lite å tjene på arbeid når det er liten forskjell mellom lønn og trygd.*

*Avstanden til arbeidsdeltakelse for de altfor mange som i dag står utenfor har blitt større<sup>10</sup>. Sannsynligheten for at en ikke-sysselsatt blir sysselsatt det neste året har falt, særlig for personer som har stått lenge utenfor arbeidslivet. For personer som har vært uten arbeid i minst seks år, har sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid blitt halvert fra 1999 til 2012. En stadig større andel av de ikke-sysselsatte mangler arbeidserfaring<sup>11</sup>, og økningen i andelen som står uten arbeid er konsentrert rundt de som ikke har fullført videregående opplæring.*

Pandemien rammet unge uforholdsmessig sterkt, noe som er kime til økt inkluderingsutfordring for denne gruppen framover. Pandemien innebar også at personer som i utgangspunktet sto utenfor arbeidslivet fikk betydelig forlenget sin periode i passivitet, noe som erfaringsmessig forsterker avstanden til arbeidsdeltakelse.

Mens antallet ordinært helt arbeidsløse registrert hos NAV nå er rundt 6 000 færre enn rett før pandemien, er det over 30 000 flere registrert med nedsatt arbeidsevne. Samlet er nå 213 700 registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne. I tillegg kommer bl.a. et ukjent antall personer som står utenfor arbeidslivet, og som ønsker seg inn men som ikke er tilmeldt NAV. Nær 100 000 unge er verken i arbeid eller utdanning<sup>12</sup>. For unge i alderen 20-29 år med bare grunnskole har andelen som verken var i jobb eller utdanning økt med 10 prosentpoeng fra 2008 til 2017<sup>13</sup>. Mangel på kompetanse, særlig fullført videregående opplæring (men også norskunnskaper) er sammen med helseutfordringer blant de største barrierene for arbeidsinkludering. Mange har sammensatte problemer, der også psykiske plager er en del av bildet. Flyktninge-tilstrømming øker isolert sett inkluderingsutfordringen.

---

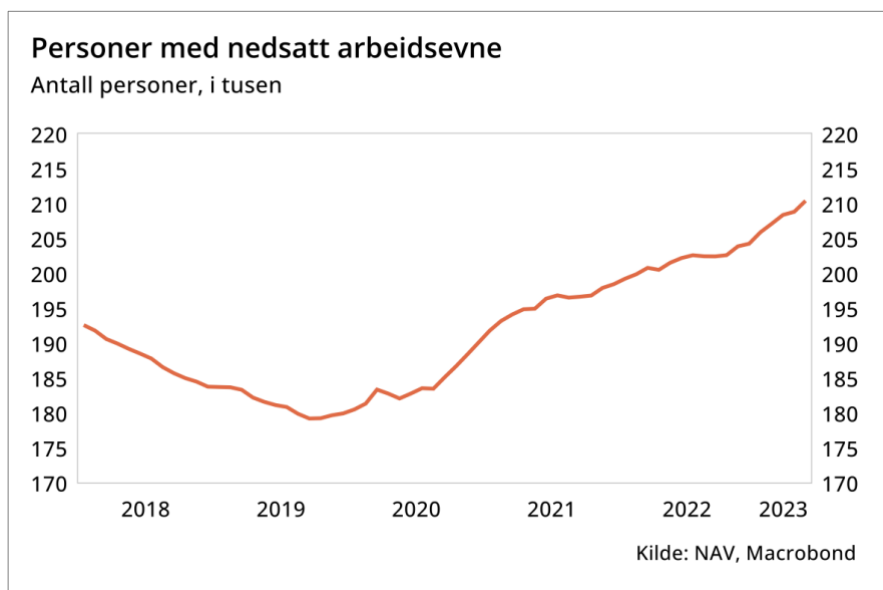
<sup>9</sup> Gjelder bl.a. i næringer som overnatting og servering, varehandel og personlig tjenesteyting.

<sup>10</sup> Basert på bl.a. analyser fra Fevang mfl. (2020), Frischsenteret.

<sup>11</sup> Målt ved at de aldre har tjent mer enn 1 G årlig i sin yrkeskarriere.

<sup>12</sup> SSBs registerbaserte statistikk. Ifølge en analyse av 1990-kohorten hadde en tredjedel en NEET-varighet på over ett år fram til 24-årsalderen. Det er overvekt av menn i gruppen. Ungdom som ikke har fullført vgo. Ved 24 års alder, har vel tre ganger så stor sannsynlighet for å ha vært i NEET-gruppen i over ett år enn de som har fullført (OECD).

<sup>13</sup> Fedoryshyn (2018)



*Økende omstillingstempo* som følge av bla. teknologisk utvikling og grønt skifte betyr isolert sett høyere risiko for arbeidsløshet og frafall. Grupper som unge, personer over 50 år, innvandrere og lavutdannede er særlig utsatt i forhold til å bli arbeidsløs/falle ut fra arbeidslivet i forbindelse med omstillinger. Hvordan omstillingen gjennomføres har mye å si for hvor stor denne faren er.

Høyt omstillingstempo betyr også at *kompetansemismatsj* kan gi økte problemer med flaskehalsen i arbeidsmarkedet. For samfunnet har det kostnader i form av arbeidsløshet og generelt ineffektiv bruk av vår viktigste ressurs: Humankapitalen. Kompetansebehovsutvalget har bl.a. pekt på at systemet for livslang læring ikke er godt nok utbygd og tilpasset den omstillingskrevende tiden vi står oppe i. Yrkesfaglig kompetanse på alle nivåer, helsefaglig og teknisk kompetanse, er blant kompetansene det kan bli særlig knapphet på. Kompetanser som kritisk refleksjon, etisk og sosial og emosjonell kompetanse kan det også bli voksende etterspørsel etter i lys av særlig den teknologiske utviklingen. Tilbud på korte skreddersydde utdanningstilbud, og lett tilgjengelig informasjon om disse, er i dag en mangelvare.

*Samarbeidet på den enkelte arbeidsplass er ikke god nok?* Med raske endringer i arbeidslivet blir det viktigere å være i forkant, både i politikktutviklingen og i omstillingsfremmende arbeid på den enkelte arbeidsplass. Gode omstillinger er preget av medbestemmelse og involvering av ansatte og tillitsvalgte, og at virksomhetene planlegger for og gjennomfører kompetansetiltak for at ansatte skal kunne møte økte og endrede kompetansekrav. Hvis en ikke lykkes i dette vil omstillingene kunne føre til økt arbeidsløshet, utenforskap og ulikhet. «Den norske mikromodellen<sup>14</sup>» har vært relativt lite forsket på. På kompetanseområdet er det imidlertid indikasjoner på at partssamarbeidet først og fremst er aktivt når virksomhetene er oppe i omstillingene<sup>15</sup>.

*Flere av de nyere utviklingstrekkene rammer skjevt, der personer som står i randsonen/utenfor arbeidslivet er spesielt utsatt:* Framvekst av lavlønnssegmenter kan som nevnt føre til fattigdomsfeller. Høy prisstigning på matvarer og energi rammer lavinntektsgrupper uforholdsmessig mye fordi en stor andel av inntekten i denne gruppen går til basale

<sup>14</sup> Hernes (2006)

<sup>15</sup> Talberg, Fafo 2019.

forbruksgoder. Detaljorientert målstyring som svekker tjenestekvaliteten, er særlig belastende for grupper som har lite ressurser til å hevde sine rettigheter. Digitaliserte tjenester er ofte vanskeligere å forholde seg til for personer med lite utdanning og eller svak helse. Et komplekst velferdssamfunn gjør det krevende å navigere i tjenestetilbudet, og det er gjerne en fordel med et visst utdanningsnivå. Disse trekkene er uttrykk for at velferdspilaren i den norske modellen er under press og er noe av grunnlaget for uttalt misnøye med arbeidslinja; at velferdsstaten ikke gir tilstrekkelig trygghet og hjelp til de svakest stilte.

*Mer krevende å forstå utfordringer og mekanismer i arbeidsliv.* En tettere sammenveving av økonomier og arbeidsmarkeder på tvers av landegrenser sammen med teknologiske endringer, har over tid bidratt til at arbeidsmarkedet har blitt mer komplekst. Der en tidligere kunne legge stor vekt på utviklingen i registrert arbeidsløshet for å vurdere i hvilken grad vi nærmer oss det overordnede målet om «arbeid til alle», er det nå større behov for å vurdere en rekke statistikker i sammenheng. Identifisering av sentrale mekanismer krever også regelmessige analyser som går i dybden og der mange forhold vurderes i sammenheng. Hvis det blir for stort sprik i forståelsen av arbeidsmarkedet kan det bli krevende å få til nødvendig koordinering/effektiv arbeidsdeling i politikktutforming. Skal vi lykkes med arbeidslinja er det viktig at de ulike politikkområdene spiller godt på lag og at ansvarsdelingen mellom områdene er mest mulig avklart.

## 6. Arbeidslinja må praktiseres bedre

Diskusjonen om arbeidslinja i media har handlet mye om ytelsesnivå, men dette er en mer kompleks utfordring, som handler om at sikkerhetsnettet i velferdsstaten ikke fungerer godt nok. Det handler også om at det ikke gjøres nok for å få inkludert flere av dem som står utenfor, og om en generelt har tilstrekkelig fokus på sysselsettingen i den økonomiske politikken. Når samtidig arbeidslivet er i rask endring, blir det behov for å være «føre var» for å hindre frafall – det gjelder både i politikkutviklingen og på de enkelte arbeidsplassene.

For å ivareta arbeidslinja må alt dette adresseres. Og en kan si at arbeidslinja krever bedre samordning mellom politikkområder.

Grad av arbeidsførhet bestemmes i et samspill mellom krav i arbeidslivet og kjennetegn ved enkeltindividene. Over tid har kravene til yteevne og kompetanse økt. Mens en for eksempel i en tradisjonell samlebåndsjobb i industrisamfunnet lettere kunne ha psykiske plager uten at det gikk utover arbeidsinnsats, er ikke det like enkelt i dagens tjenestesamfunn der jobben ofte krever «hele mennesket» i kontakt med kunder, for å takle stadige omstillinger mm. Kravene til kunnskap og kompetanse i arbeidslivet har økt. Utdatering av kompetanse kan gi dårlig mestringfølelse og svekket helse. Gråsonen mellom å være arbeidsfør og ufør er i lys av dette blitt nokså store. Arbeidet som gjøres på den enkelte arbeidsplass for å tilrettelegge oppgaver, tilby kompetanseutviklingsmuligheter og generelt skape et mest mulig romslig og helsefremmende arbeidsliv (IA) er derfor også blitt stadig viktigere del av jobben for å sikre høy sysselsetting.

Et godt og inkluderende arbeidsliv må til for at arbeidsdeltakelsen skal kunne holdes høy. Norge har jevnt over et mer velfungerende arbeidsliv enn de fleste andre land. Likevel er ikke arbeidslivet like godt over alt, jfr. omtale av utfordringer med mer todelt arbeidsliv ovenfor.

Også i mer velfungerende deler av arbeidslivet er det verdt å være obs på faren for utstøting. Kravene til omstilling og produktivitet er høye. I praksis har det ført til at personer uten fullført videregående opplæring har fått det stadig mer krevende på arbeidsmarkedet – en utvikling som er ventet å fortsette. En produktivitet i verdenstoppen betyr også at normale ting som livskriser, litt svekket helse og eller i kombinasjon med manglende kompetanse kan føre til at folk ikke greier «å henge med» og etter hvert faller fra.

Derfor er det så viktig med det forebyggende HMS-arbeidet som gjøres på arbeidsplassene (IA-arbeidet), og at vi satser nok på arbeidslivs-, arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk. Disse fire politikkområdene må spille sammen og er alle helt sentrale for en velfungerende arbeidslinje.

En viktig endring fra Solberg-regjeringen er at dagens regjering har en mer helhetlig tilnærming til disse politikkområdene. Det blitt lagt stor vekt på å rydde opp i lite velfungerende deler av arbeidslivet, noe som på sikt er viktig for inkluderingsarbeidet. Der Solbergregjeringens individorienterte inkluderingsdugnad først og fremst ble symbolpolitikk, legges det nå større vekt på aktiv arbeidsmarkedspolitikk, etablering av ungdomsgaranti der bedre koordinering mellom ulike tjenester står sentralt mm.



## 7. ... og den må revitaliseres

Behovet for revitalisering gjelder særlig fire områder.

*Velferdspilaren i den norske modellen må styrkes.* Vi trenger en gjennomgang av sikkerhetsnettet/velferdspilaren med sikte på styrking. Det er behov for å vurdere trygdeytelsene i sammenheng og i lys av nyere utviklingstrekk i arbeidsliv og samfunn, herunder tendensene vi har sett til framvekst av lavlønnssegmenter, problemer med digitalt utenforskap, og at avstanden til dem som står utenfor arbeidslivet har økt over tid. Blant endringer som bør vurderes er: Mer fleksibel og rausere praktisering av regelverk, økning i enkelte minsteytelser og bedre samordning, utvidelse av åpningstidene på NAV-kontorene (en del kontorer er fysisk vanskelig tilgjengelig), tettere brukeroppfølgning gjennom at det blir færre brukere per saksbehandler (utover styrkingen som allerede er gjort i forbindelse med ungdomsgarantien). NAV må sikres riktig og tilstrekkelig kompetanse til å løse oppgavene de er satt til. Folks trygghet må styrkes i lys av nye utviklingstrekk og i lys av at fattigdomsproblemene over tid har fått vokse langs flere akser.

*Det trengs et krafttak i arbeidsmarkeds- og inkluderingspolitikken.* Innsatsen for å redusere utenforskap må styrkes. Vi må utnytte at tid med relativt høy etterspørsel etter arbeidskraft øker sjansen for å lykkes med varig inkludering. Innføringen av ny ungdomsgaranti er svært bra. For å sikre at den enkelte får den tette oppfølgingen garantien er ment å gi, er det imidlertid avgjørende at det følger med nok midler.

Arbeidsmarkedspolitikken må effektiviseres gjennom at mer av metodikken i vellykkede prosjekter som for eksempel «Møller medvind» brukes mer<sup>16</sup>.

Det innebærer at det må inngås mer forpliktende avtaler mellom inkluderingsvillige virksomheter og NAV. Arbeidsgivere må stille med fast, hel stilling i den andre enden av arbeidsmarkedstiltak – eller lovnad om å følge brukeren opp til fullføring av fagbrev. NAV må forplikte seg til å stille opp med nødvendig bistand, bl.a. relevante arbeidsmarkedstiltak, psykisk helsehjelp som kan mobiliseres på kort varsel, nødvendig norskopplæring, og fast kontaktperson. Det vil være ressurskrevende både for arbeidsgivere og NAV. Men vil samtidig kunne gi mye bedre effekt av hver krone som brukes i arbeidsmarkedspolitikken. Da slipper vi at brukere demotiveres av å gå fra tiltak til tiltak. Og virksomhetene får mye sterkere motiver til å ruste tiltaksdeltaker for varig jobbtillknytning.

Virksomhetene er i ferd med å justere sine rekrutteringsstrategier til en situasjon der det kan bli økende konkurranse om arbeidskraften, bl.a. i lys av eldrebølge og mindre arbeidsinnvandring. Det øker mulighetene til å mobilisere virksomheter til «Møller medvind» metodikken.

Det haster med å få på plass et *bedre system for livslang læring*, og der kompetanse styrkes i alle de tre grunnpilarene i samfunnsmodellen vår. Vi har et av verdens mest kompetansekrevende arbeidsliv, er inne i en omstillingskrevende tid, og aldrende befolkning bidrar isolert sett til økt knapphet på arbeidskraft. Samlet innebærer det at selv mindre mismatchproblemer kan bremse nødvendige omstillinger, og eller føre til at omstillingene skjer gjennom økt

---

<sup>16</sup> Utdypet i tidligere notater fra LO om inkludering: «Unge, psykisk helse, arbeid og utdanning. Vedlegg om prosjekter»

arbeidsløshet og frafall fra arbeidsstyrken. Møter vi ikke utfordringene offensivt nok blir det krevende å holde høy stabil sysselsetting over tid.

Arbeidslivspilaren må styrkes gjennom å få på plass kompetansereform, herunder sikre et godt og utfyllende samspill mellom avtalebaserte EVU-tilbud og myndighetenes tilrettelegging. Det må også gis mer og bedre kompetansehevende tilbud til personer med svak kompetanse som i dag står utenfor/i utkanten av arbeidslivet (velferdspilaren). Og kompetansepolitikken må integreres sterkere i den økonomiske politikken for høy sysselsetting.

Vi trenger mer langsiktighet i politikken gjennom langtidsplan for livslang læring med tilhørende avsetning av midler i en trepartsbasert finansieringspott. Voksne med lite utdanning bør prioriteres. Arbeidsmarkeds-, arbeidslivs-, kompetanse-, og helsepolitikken må spille på lag. Vi må få egne strategier for å møte voksende kompetansebehov i helse og omsorg, innen IKT og for å få til grønn omstilling. En kraftig opptrapping av høyere yrkesfaglig kompetanse må være en viktig del av langtidsplanen. Mye av den ovenfornevnte styrkingen er nedfelt i Hurdalsplattformen, men arbeidet trenger mer fart.

Bransjeprogrammene for kompetanse må styrkes og videreutvikles framover, både som del av reform i arbeidslivet og som del av Langtidsplan for livslang læring. Programmene må få tilbake sin tiltenkte rolle – bli mer varige, være pådrivere for utvikling av nye tilbud i tett samarbeid med utdannings- og kompetansetilbydere.

I tillegg er det behov for tiltak som styrker *forståelsen av sentrale utfordringer og mekanismer i arbeidslivet*. En mest mulig felles forståelse i trepartssamarbeidet er viktig for å kunne oppnå god samordning mellom politikkområder, effektiv politikkutvikling og -implementering. Tradisjonene vi har for konsensusbasert politikkutvikling er vanskelig å opprettholde hvis spriket i virkelighetsforståelse blir for stort. Eksempler på tiltak mer konkret er: Innføre regelmessige møter mellom modellfolk fra Norges Bank, Finansdepartementet, SSB og LO og NHO for å diskutere likheter og forskjeller i modellverktøy mht. hvordan sentrale mekanismer i arbeidslivet er implementert. Styrke Kompetansebehovsutvalget bl.a. gjennom å gi som primæroppgave å årlig komme fram til omforent forståelse av situasjon og utfordringer på det kompetansepolitiske området, gitt siste utviklingstendenser i arbeidsliv og arbeidsmarked. Styrke faggruppen i IA-samarbeidet gjennom å tydeliggjøre gruppens mandat med mer vekt på arbeidsliv og arbeidsmarked. Etablere eget forskningsprogram om arbeidslivet/arbeidsmarkedet, jfr. tidligere innspill fra LO.

## Vedlegg: Litt historikk

Det henvises ofte til at den moderne arbeidslinja kom til med Attføringsmeldingen fra 1992 under Brundtland-regjeringen. Økonomien var da i en kriselignende tilstand med høy arbeidsløshet og vi fikk starten på Solidaritetsalternativet med en politikk for lønnsmoderasjon og sysselsettingstiltak. Målet var å gjenreise den fulle sysselsettingen. Antallet og andelen uføretrygdete hadde også økt drastisk gjennom 1980-tallet og inn på 1990-tallet også grunnet store omstillinger i næringslivet. Attføringsmeldingen gir uttrykk for en utstrakt bekymring fra myndighetshold for at mange av stønadsordningene i for liten grad la grunnlag for aktivitet som ledet tilbake til arbeidslivet og i stedet hensatte mange i passivitet (side 7). Et hovedmål for regjeringen var å stabilisere og helst redusere andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som befant seg utenfor arbeidsmarkedet som passive stønadsmottakere. Dette tilsa at tiltakene ble koordinert innenfor trygde- og arbeidsmarkedspolitikken (side 8).

I den grad vi finner en definisjon av arbeidslinja og en framstilling av nytenkningen i arbeids- og velferdspolitikken, kan vi gå til følgende formulering i meldingen (samme side) :

*«Regjeringen legger til grunn av vi skal ha et trygdesystem som gir sikkerhet for dem som av helsemessige grunner ikke kan delta i inntektsgivende arbeid, eller som midlertidig står utenfor arbeidsmarkedet av andre grunner. Det legges samtidig til grunn at den enkeltes rettigheter ikke bare er knyttet til kontantytelser, men også at en har en rett og en plikt til å arbeide, delta i attføringstiltak eller gjennomgå utdanning der det er mulig». Og, videre : «Trygdeordningene må utformes slik at «arbeidslinja» blir et førstevalg for alle involverte parter, og bidra til å hindre unødig utstøting og utestengning av utsatte grupper fra arbeidslivet».*

I dette ligger også «prinsippet om lavere attraktivitet», at trygdene ikke overskrider de laveste lønnsnivåene og at det skal lønne seg å jobbe. Regjeringen skriver samtidig (side 10) at der er nødvendig med en opprustning av den samlede attføringssektoren med medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring. Noe som peker hen mot den senere etableringen av NAV.

Det var erfaringene med sterk vekst i antallet og andelen på passiviserende stønadsordninger og bekymringene for utstøting og utestengning som gjennomsyrrer Attføringsmeldingen.

