



Kartlegging av hvilke erfaringer statlige arbeidsgivere har med å følge opp inkluderingsdugnaden

2020

BARNE-, UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATET

OPPDRAKSGIVER: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

RAPPORT NR.: 1020910

RAPPORTENS TITTEL: Kartlegging av hvilke erfaringer statlige arbeidsgivere har med å følge opp inkluderingsdugnaden

ANSVARLIG KONSULENT: Cecilie Aagestad

PROSJEKTMEDARBEIDERE: Marit Brochmann og Helga Wallin Moen

FOTOGRAFI I RAPPORT: AdobeStock

DATO: 2.4.2020

Forord

Agenda Kaupang har utført prosjektet «Kartlegging av hvilke erfaringer statlige virksomheter har med å følge opp inkluderingsdugnaden» for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Det overordnede formålet med kartleggingen er å få oversikt over hvilke erfaringer statlige arbeidsgivere har med å følge opp inkluderingsdugnaden, gjennom å kartlegge hva statlige virksomheter har meldt inn om arbeidet med inkluderingsdugnaden i årsrapportene for 2018.

Vi ønsker å takke prosjektgruppen i Bufdir ved Sissel Frøberg og Cecilie Håkonsen Sandness for godt samarbeid og gode diskusjoner. Vi vil også takke Lars-Erik Becken fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for konstruktive og nyttige tilbakemeldinger.

Feil og mangler som måtte forekomme i denne rapporten, er forfatterens ansvar.

Oslo, 2. april 2020

Sammendrag

Formålet med prosjektet er å få oversikt over hvilke erfaringer statlige arbeidsgivere har med å følge opp inkluderingsdugnaden, gjennom å kartlegge av hva statlige virksomheter har meldt inn om arbeidet med inkluderingsdugnaden i årsrapportene for 2018.

Den metodiske innretningen er kvalitativ, og datainnsamlingen har blitt gjennomført i form av dokumentanalyse av 100 årsrapporter fra utvalgte statlige virksomheter, i tillegg til en gjennomgang av departementenes egen rapportering vedrørende inkluderingsdugnaden. Dokumentgjennomgangen av de statlige virksomhetene er supplert med semistrukturerte intervjuer med 24 virksomheter.

På et overordnet nivå viser kartleggingen at virksomhetene i hovedsak er positive til inkluderingsdugnaden intensjon, og ønsker å bidra. De fleste opplever imidlertid at det samtidig er utfordrende å nå 5-prosentmålet som er satt for dugnaden, og at det oppstår en rekke dilemma i arbeidet med dugnaden.

Gjennomgangen av årsrapportene i kartleggingen viser at færre enn én av ti virksomheter nådde 5-prosentmålet i 2018. I oppfølgende intervjuer fremgår det at noen av dem som nådde målet, tilskriver dette tilfeldigheter, mens andre sier at de har jobbet systematisk med tiltak for å nå målet i 2018.

Blant virksomheter som ikke nådde 5-prosentmålet for 2018, fremheves ulike utfordringer som avgjørende for at målet ikke ble nådd.

Det blir trukket frem at rammebetingelser for å sikre god kartlegging og rapportering om dugnaden ikke har vært fullt ut etablert. Ingen av virksomhetene som har inngått i denne kartleggingen, hadde for eksempel et godt rapporteringssystem for registrering av søkere og ansettelser av personer i målgruppen på plass i 2018. Tallene i rapporteringene ble derfor usikre. Det fremheves også at definisjonen av «hull i CV-en» ble oppfattet som uklar, og at det dermed var vanskelig å rapportere om denne målgruppen.

Det blir videre også fremhevet at flere virksomheter har hatt positiv erfaring med å ansette personer som har vært i virksomheten enten via praksisplass eller som trainee. Dette oppleves nå som vanskeligere fordi alle faste stillinger må lyses ut, og fordi kvalifikasjonskravet skal være gjeldende ved ansettelser. Det vises til at personer i målgruppen i større grad risikerer ikke å bli ansatt på denne måten. Det trekkes også frem at flere virksomheter er små, og derfor har få ansettelser og veldig spesifikke kvalifikasjonskrav til sine stillinger, og at omorganiserings- og effektiviseringsprosesser i flere virksomheter bidrar til å gjøre det utfordrende å nå målet for dugnaden.

2018 måler inkluderingsdugnaden på et tidlig stadium. Flertallet har ikke nådd målet. Intensjonen med dugnaden vurderes som god, men virksomhetene møter en rekke utfordringer i arbeidet. Disse utfordringene er i liten grad kommunisert til eget departement. Flere oppgir at rapporteringen i 2019 vil gi et bedre datagrunnlag for å vurdere måloppnåelse, og måloppnåelsen vurderes som mer innenfor rekkevidde som følge av klarere definisjoner, virkemidler og lovgrunnlag. Dette dreier seg særlig om at midlertidige ansettelser skal telle med, noe flere oppgir at vil bidra til enklere måloppnåelse, i tillegg til at det arbeides med tekniske løsninger som skal bidra til at registreringen av søkere i målgruppen for inkluderingsdugnaden vil bli mer korrekt.

Summary

The purpose of the project is to gain an overview of public sector employers' experiences with follow-up of the National Inclusion Initiative (*Inkluderingsdugnaden*), by mapping what government agencies have reported regarding work on the National Inclusion Initiative in annual reports for 2018.

The methodological approach is qualitative, and the data collection has been conducted in the form of document analyses of 100 annual reports from selected government agencies, in addition to a review of the ministries' own reporting regarding the National Inclusion Initiative. The document review of government agencies is supplemented by semi-structured interviews with 24 agencies.

At the senior level, the mapping shows that the agencies are generally supportive of the intention of the National Inclusion Initiative and wish to contribute. However, most also find it challenging to achieve the 5 percent goal that has been set for the initiative, and that several dilemmas arise in connection with the work on the initiative.

The review of annual reports in the mapping shows that less than one in ten agencies achieved the 5 percent goal in 2018. In follow-up interviews, it appears that some that did achieve the goal attribute this to coincidences, while other state that they have worked systematically on measures to achieve the goal in 2018.

The agencies that did not achieve the 5 percent goal for 2018 highlight various challenges as key to the failure to achieve the goal.

It is emphasised that the framework conditions for ensuring good mapping and reporting on the initiative have not been fully established. For instance, none of the agencies included in this mapping had established good reporting systems for registration of applicants and hiring of individuals in the target group in 2018. The figures in the reporting were therefore uncertain. It is also noted that the definition of 'gaps in CV' was perceived as vague, and that it was therefore difficult to report on this target group.

It is also noted that several agencies have had positive experiences with hiring individuals who have been in the agency either via internships or traineeships. This is now perceived as more difficult since all permanent positions must be announced, and since the qualification requirements must apply to appointments. It is noted that persons in the target group to a greater extent risk not being hired in this manner. Furthermore, it is noted that several agencies are small, and therefore make few appointments and have very specific qualification requirements for their positions, and that restructuring and streamlining processes in several agencies add to the challenges to achieving the goal for the initiative.

2018 measures the National Inclusion Initiative at an early stage. The majority have not achieved the goal. The intention of the initiative is considered good, but the agencies face a number of challenges in their work. These challenges have generally not been conveyed to the agencies' respective ministries. Several state that the reporting in 2019 will provide better source data in order to assess goal achievement and goal achievement is considered to be more attainable as a result of clearer definitions, tools and legal bases. This especially relates to the fact that temporary appointments will be counted, which several state will facilitate goal achievement, in addition to the fact that technological solutions are being developed that will contribute to more accurate registration of applicants in the target group for the National Inclusion Initiative.

Innhold

Sammendrag.....	3
1 Bakgrunn	8
2 Rapportering om måloppnåelse i årsrapportene	10
3 Metode	12
3.1 Dokumentanalyse (årsrapporter)	12
3.2 Dokumentanalyse (departementenes rapportering).....	13
3.3 Kvalitative intervjuer	13
4 Resultater	15
4.1 Resultater fra gjennomgang av årsrapportene til et utvalg statlige virksomheter	15
4.2 Resultater fra intervjuer med et utvalg statlige virksomheter	21
4.3 Resultater fra gjennomgang av rapporteringer fra departementene	31
5 Oppsummerende betraktninger.....	33

1 Bakgrunn

Formålet med prosjektet er å få oversikt over hvilke erfaringer statlige arbeidsgivere har med å følge opp inkluderingsdugnaden, gjennom å kartlegge hva statlige virksomheter har meldt inn om arbeidet med inkluderingsdugnaden i årsrapportene for 2018.

Inkluderingsdugnaden er et felles samfunnsoppdrag for å få flere i jobb og ble lansert i regjeringens Jeløya-plattform.¹ Inkluderingsdugnaden har tre innsatsområder:

- redusere arbeidsgivernes risiko ved å ansette personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en
- et styrket tilbud for arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusproblemer, slik at flere kan delta i arbeidslivet
- bedre muligheter til opplæring slik at flere kvalifiseres inn i arbeid

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvaret for å følge opp inkluderingsdugnaden på vegne av myndighetene. Formålet med inkluderingsdugnaden er at terskelen inn til arbeidslivet skal reduseres for den enkelte, og samtidig skal det gjøres lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet. En viktig intensjon med inkluderingsdugnaden er å signalisere at mennesker med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en representerer en verdifull kompetanse og arbeidskraftressurs for samfunnet. Mange opplever at den nedsatte funksjonsevnen og/eller hullene i CV-en blir en så dominerende faktor i andre menneskers opplevelse av dem at de reelle kvalifikasjonene deres ikke blir ordentlig oppfattet eller vurdert.

Regjeringen har ambisjoner om at staten skal gå foran i dugnaden. Målet i Jeløya-plattformen, og den etterfølgende Granavolden-plattformen, er at minst 5 prosent av de nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne² eller hull i CV-en³. Målet gjelder virksomhetene i statlig tariffområde og følges dermed opp av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), som har ansvaret for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten.

¹ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Datert 14. januar 2018.

² «Med søker med funksjonsnedsettelse menes en søker som oppgir å ha en funksjonsnedsettelse som vil kreve tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet.» (statsansatteloven)

³ Fra 1. januar 2020 gjelder følgende definisjon: «Søkjarar med hol i CV-en er heretter søkjarar som på søknadstidspunktet til saman har vore utanfor arbeid, utdanning eller opplæring i minst to år dei siste fem åra. I fråværsperioden må søkjaren enten ha vore aktivt arbeidssøkjande utan å ha kome i arbeid (langtidsarbeidssøkjar), eller ha hatt fråvær grunna sjukdom, herunder psykisk sjukdom, rus eller soning av straffedom». PM-2019-22: Inkluderingsdugnaden: Endringar i forskrifta til statsansatteloven – avkryssing for hol i CV-en – ny rettleiar om rapportering mv.

Arbeidsinkludering og høy yrkesdeltakelse er viktig for verdiskapingen i samfunnet. Dette blir igjen sett på som en forutsetning for å videreføre velferdsstaten og for å møte pensjonsforpliktelsene. For den enkelte er det å være i arbeid en kilde til sosial kontakt med andre samt en arena for å utnytte kunnskap og ferdigheter, ervervet gjennom erfaring, skole og utdanning. Målsettingen om økt yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne inngikk tidligere i delmål 2 i IA-avtalen. Faggruppen for IA-avtalen konkluderte i sin rapport fra 2018 med at dette delmålet ikke er nådd.⁴ Norge ligger på et middelnivå i OECD når det gjelder yrkesdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne. Norsk arbeidsliv har dermed et forbedringspotensial.

Statistikk fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser at om lag én av fire med funksjonsnedsettelse som står utenfor arbeidslivet, ønsker jobb.⁵ I tillegg til økonomiske og helsemessige gevinster som arbeid gir for den enkelte, gir økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne også store samfunnsøkonomiske gevinster.⁶ Det er beregnet at med en 5 prosent økning i arbeidsdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, noe som utgjør om lag 14 500 personer, vil samfunnet kunne realisere en gevinst på 13 milliarder kroner i løpet av 10 år.

I stedet for å følge med på utviklingen i andelen sysselsatte med nedsatt funksjonsevne, som var normen i tidligere rapportering om måloppnåelse i IA-avtalen, er det i ny IA-avtale satt mål om reduksjon i sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Inkludering er ikke lenger et eksplisitt mål. I stedet har regjeringen tatt initiativ til en inkluderingsdugnad.

Inkluderingsdugnaden er et felles samfunnsoppdrag om å få flere i jobb, og et virkemiddel for å nå målsettingen om økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne og personer med hull i CV-en. Hvor langt et utvalg statlige virksomheter er kommet i arbeidet knyttet til måloppnåelse i inkluderingsdugnaden, gir denne rapporten innsikt i.

Rapporten gir en beskrivelse av hvor mange statlige virksomheter som faktisk rapporterer om inkluderingsdugnaden i årsrapportene for 2018. Rapporten gir videre innsikt i hvilke tiltak som er igangsatt, hvilke tiltak som er planlagt igangsatt, og hvilke begrunnelser som er mest hyppige for hvorfor inkluderingen ikke har gått som planlagt. Rapporten vil være et nyttig kunnskapsgrunnlag for myndighetene i det videre arbeidet med inkludering i statlige virksomheter.

⁴ Målene om et mer inkluderende arbeidsliv -status og utviklingstrekk 2018. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen.

⁵ https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/

⁶ Steen, A., Legard, S., Jessen, J.E., Anker, N., & Madsen, P.G. (2012). Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. (AFI-rapport nr. 5, 2012.) Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

2 Rapportering om måloppnåelse i årsrapportene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) kom den 20. juni 2018 med rundskriv H-3/18. Formålet med rundskrivet var å orientere om regjeringens arbeid med inkluderingsdugnaden i staten og det konkrete målet om at minst 5 prosent av de nyansatte i statlig tariffområde skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Rundskrivet kom også med følgende tekst som skulle inn i supplerende tildelingsbrev for 2018 til alle statlige virksomheter:

<Virksomheten> skal arbeide systematisk for å realisere regjeringens inkluderingsdugnad, og utvikle rutiner og arbeidsformer i personalarbeidet med sikte på å nå målene for dugnaden. <Virksomheten> skal i årsrapporten redegjøre for hvordan <virksomhetens> rekrutteringsarbeid har vært innrettet for å nå 5 % målet og de øvrige målene for inkluderingsdugnaden. Har <virksomheten> hatt nyansettelser i rapporteringsperioden, skal andelen som har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV en rapporteres i årsrapporten. Det er ønskelig at virksomheten starter å måle fra 1.7.2018. Har <virksomheten> færre enn fem nyansettelser i perioden, skal prosentandelen ikke rapporteres i årsrapporten, for å sikre personvernet til de nyansatte. For disse virksomhetene kan det være aktuelt å ha en lengre måleperiode (enn ett år) før måltallet rapporteres. I årsrapportens kapittel 4 skal alle virksomheter vurdere arbeidet opp mot målene for dugnaden; hva som har vært vellykkede tiltak, hva som har vært utfordringer, og hvorfor virksomheten eventuelt ikke har lyktes med å nå målene for dugnaden. (Rundskriv H 3/18).

Tilsvarende føringer er gitt i tildelingsbrevene for 2019 og 2020.⁷ Årsrapportene skal både dokumentere om virksomheten har nådd 5-prosentmålet, og synliggjøre hva virksomheten har gjort for å nå målet. Denne kartleggingen begrenser seg til rapporteringene som ble gjort i årsrapportene for 2018.

Definisjonene som lå til grunn i rundskriv H 3/18, var følgende:

Nyansatt I rapporteringen skal alle faste nyansettelser i staten inngå. I rapporteringen skal også inngå ansatte som går fra midlertidig til fast gjennom en administrativ ansettelse (3 årsregelen). Nyansettelser fra målgruppen som kommer fra andre deler av staten inngår, mens beordringer holdes utenfor.

Ansatte i særskilte ordninger rettet mot målgruppen Staten har lenge hatt traineeprogrammer, der de fleste ansettes i midlertidige stillinger. Statlige virksomheter benytter seg også av ordninger med praksisplasser via NAV eller andre. Eventuelle ansatte i disse ordningene inngår ikke i rapporteringen, med mindre de ansettes i fast stilling. Bruk av disse ordningene skal i stedet rapporteres separat i omtalen av inkluderingsdugnaden.

Nedsatt funksjonsevne

- Hvis den nyansatte har krysset av i søknaden for at vedkommende har nedsatt funksjonsevne, skal ansettelsen telles.
- Hvis det i dialog om tilrettelegging, eller på annen måte, kommer frem at den nyansatte har nedsatt funksjonsevne som vil kreve tilrettelegging på arbeidsplassen eller i arbeidsforholdet, skal ansettelsen telles. (I begge tilfellene må den nyansatte være klar over at denne personopplysningen kan brukes til statistikkformål.)

Hull i CV en Hvis den nyansatte har et hull i CV en på minst 2 år der personen ikke har vært i arbeid, utdanning eller under opplæring, skal ansettelsen telles med, jf. måltallet.

⁷ Jf. fellesføring i tildelingsbrevene for henholdsvis 2019 og 2020.

I årsrapportene for 2018 skulle alle nyansettelser i faste stillinger hvor den ansatte har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, rapporteres. Ansatte som har fått fast stilling etter treårs-regelen, skal også regnes med. Arbeidstaker som er ansatt i en traineestilling, regnes bare med dersom han eller hun får en fast stilling.

Beordringer og personer som har praksisplass i virksomheten, men ikke er ansatt, regnes ikke med. KMD har i en egen personalmelding bedt virksomhetene om å informere i utlysningstekstene at informasjon om søkere som tilkjennegir at de har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, kan bli brukt til registreringsformål i forbindelse med måltallet. 6. mars 2019 sendte KMD ut en personalmelding med en sjekkliste med de viktigste tingene virksomhetene må passe på i sin rapportering for 2018.⁸

I rundskrivet KMD sendte til departementene juni 2018, står det at det er ønskelig at virksomhetene starter å måle fra 1. juli 2018, der dette er mulig. Virksomhetene må avklare når målingen skal starte, med fagdepartementet. Det presiseres videre at for å imøtekomme krav i den nye personvernforordningen må søkere som tilkjennegir at de har nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, være innforstått med at denne opplysningen brukes til registreringsformål. Føringene i dette rundskrivet skulle departementene legge inn i sine supplerende tildelingsbrev til underliggende virksomheter. Vi er kjent med at det kunne gå noe tid før den enkelte virksomhet fikk sitt supplerende tildelingsbrev: Enkelte fikk nok brevet først utpå høsten.

⁸ <https://lovdata.no/dokument/SPHPM/pm-2019-02>. «Inkluderingsdugnaden: Dette må du huske på når du rapporterer».

3 Metode

Den metodiske innretningen er kvalitativ, og datainnsamlingen har blitt gjennomført i form av dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer.

Den overordnede metodiske innretningen for denne kartleggingen er kvalitativ metode.

I kartleggingen har vi innhentet informasjon om hvordan 100 statlige virksomheter rapporterte om inkluderingsdugnaden i årsrapportene fra 2018. I tillegg har vi gjennomført kvalitative intervjuer i 24 virksomheter for å få mer utdypet kunnskap om erfaringer med rapporteringen om inkluderingsdugnaden generelt sett, men også knyttet til hva som har vært vellykkede tiltak, og hva som har vært utfordrende i arbeidet med å nå målene med inkluderingsdugnaden. De kvalitative intervjuene er gjennomført med sentrale personer som har ansvar for rekrutteringsarbeidet, og som har kjennskap til inkluderingsdugnaden i et utvalg statlige virksomheter. Vi har også gjennomført en dokumentanalyse av departementenes egenrapportering om inkluderingsdugnaden.

3.1 Dokumentanalyse (årsrapporter)

I henhold til rundskriv H-3/18 skal virksomhetene rapportere om i hvilken grad målet om at minst 5 prosent av alle nyansatte skal være personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden, er nådd, samt om både gjennomførte og planlagte tiltak for å nå målsettingen.

Den overordnede hensikten med å gå gjennom årsrapportene er dermed å få oversikt over om, og særlig hvordan, statlige virksomheter rapporterer om inkluderingsdugnaden i årsrapporten for 2018. I tillegg danner gjennomgangen av årsrapportene et godt utgangspunkt for å velge ut virksomheter hvor det vil være hensiktsmessig å gjennomføre intervjuer. Dokumentanalysen er videre nyttig for å få innspill til spørsmål som bør utdypes i de kvalitative intervjuene.

3.1.1 Utvalg

I henhold til Difis oversikt er det om lag to hundre statlige virksomheter i Norge.⁹ I dette prosjektet er det gjort et utvalg av 100 statlige virksomheter, som det er innhentet årsrapporter fra. I utvalget inngår alle statlige virksomheter som defineres som direktorater. Disse dekker bredden av både små og store direktorater i forvaltningen.

⁹ Difi.no

Utvalget er som følger:

- direktorater (69)¹⁰
- fylkesmannsembeter (6)
- et tilfeldig trukket utvalg blant både brutto- og nettofinansierte statlige virksomheter med flere enn 50 ansatte (25)

3.2 Dokumentanalyse (departementenes rapportering)

Regjeringen besluttet at ansvaret for gjennomføring av inkluderingsdugnaden skal ligge hos departementene. I rundskriv H-3/18 sto det følgende: «KMD vil i løpet av våren 2019 be om departementenes vurdering av arbeidet som er gjort i egen sektor, og etterspørre en redegjørelse som inneholder både en tallmessig oversikt om måloppnåelse, og gjennomførte og planlagte tiltak for å realisere inkluderingsdugnaden. Departementenes egeninnsats skal også omtales.»

Departementene har ikke egne årsrapporter, men Agenda Kaupang har fått tilgang til departementenes egne rapporteringer om målene med inkluderingsdugnaden og eventuelle tiltak som er gjennomført. Resultatene fra denne gjennomgangen sammenstilles for å gi en overordnet beskrivelse av departementenes og egen sektors arbeid med målene i inkluderingsdugnaden. En oppsummering av disse rapporteringene ble også offentliggjort i en pressemelding 12. juli 2019.¹¹

3.3 Kvalitative intervjuer

For å sikre at prosjektet får tilstrekkelig dybde i datainnsamlingen, har vi gjennomført 24 intervjuer. Intervjuene er gjennomført etter «traktmodellen».¹² Det vil si at intervjuet starter med åpne og brede spørsmål, før det fortsetter med mer spesifikke spørsmål. Alle intervjuene er gjennomført semistrukturert ved at intervjuguidene følges, samtidig som det åpnes for andre tema som informantene bringer på banen. I intervjuguidene er temaene som skal dekkes, i hovedsak fastlagt på forhånd, men det vil eventuelt også være mulig å gå dypere inn i tema og problemstillinger som dukker opp i løpet av intervjuet.

Tematisk er intervjuguiden innrettet på følgende måte:

- erfaringer med rapportering i årsrapporten for 2018
- hvordan arbeidet har vært innrettet for å nå 5-prosentsmålet
- hva som har vært vellykkede tiltak, og hva som har vært utfordringer
- hvorfor virksomheten eventuelt ikke har lyktes med å nå målene for dugnaden

Varigheten av intervjuene har vært på inntil en time.

¹⁰ 69 forvaltningsorganer klassifisert som direktorater av Difi.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tiltak-for-enklere-inkludering-i-staten/id2663161/>

¹² Halkier, B. og K. Gjerpe (2010) Fokusgrupper. Gyldendal Akademisk, Oslo.

3.3.1 Utvalg

De 24 intervjuene er gjennomført i et utvalg direktorater / underliggende etater, ett fylkesmannsembete og i et utvalg nettofinansierte, statlige virksomheter. Utvalget av respondenter er trukket fra det totale utvalget av 100 virksomheter som vi har gjennomgått årsrapportene til. Utvalget ble ikke trukket helt tilfeldig, men ble trukket med henblikk på å dekke ulike problemstillinger i kartleggingen. Minst én underliggende etat per departement er representert i utvalget.

Utvalget er videre trukket for å dekke følgende forhold i kartleggingen:

- virksomheter som har rapportert om inkluderingsdugnaden i årsrapporten og som har nådd målet (n = 5)
- virksomheter som ikke har nådd målet, men har tanker om hvordan de skal nå målet (n = 2)
- virksomheter som ikke har nådd målet, og som ikke oppgir tanker om fremtidige tiltak for å nå målet (n = 4)
- virksomheter som ikke har omtalt inkluderingsdugnaden (n = 3)
- et utvalg virksomheter som er representert i det statlige mangfoldsnettverket¹³ (n = 6)
- et utvalg virksomheter for å sikre at alle departementer er representert med minst én underliggende etat (n = 4)

I all hovedsak er informantene våre ansatt i ledende stillinger innenfor personal-/HR-funksjoner i virksomhetene. I ett tilfelle var tillitsvalgte til stede ved gjennomføringen av intervjuet.

Utvalget til både dokumentgjennomgangen og intervjuene er trukket i overensstemmelse med oppdragsgiver.

¹³ Det statlige mangfoldsnettverket ble opprettet høsten 2009 på initiativ fra Skattedirektoratet. Det er et uformelt nettverk som består av ti statlige virksomheter: Politidirektoratet, Forsvarsstaben, Tolldirektoratet, Skattedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Vegdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

4 Resultater

Nær samtlige er positive til inkluderingsdugnaden og ønsker å bidra. De fleste opplever imidlertid at det er utfordrende å nå målet, og at det oppstår en rekke dilemma underveis.

Færre enn én av ti virksomheter nådde 5-prosentmålet i 2018. De som nådde målet, tilskriver dette i noen grad flaks, mens andre sier at de startet å arbeide systematisk med tiltak for å nå målet. Flere oppgir at utfordringene med å nå målet knyttes til at rapporteringskravet kom før enkelte av informantene oppfatter at nødvendige virkemidler og tiltak var på plass. Ingen av virksomhetene hadde et godt rapporteringssystem for registrering av søkere og ansettelser av personer i målgruppen. Tallene ble derfor usikre. Det fremheves at definisjonen av «hull i CV-en» var uklar, og at det dermed var vanskelig å rapportere om denne målgruppen. Midlertidige stillinger skulle ikke regnes med, det medførte at langt færre virksomheter hadde mulighet til å nå målet. Flere har positiv erfaring med å ansette personer som har vært i virksomheten enten via praksisplass eller som trainee. Dette oppfattes som langt vanskeligere siden alle stillinger må lyskes ut, og at kvalifikasjonsprinsippet skal være gjeldende ved ansettelser. Personer i målgruppen kommer da til kort.

Flere virksomheter er små, og det pågår både omorganiserings- og nedbemanningsprosesser i flere virksomheter. Det gjør det ekstra utfordrende å nå målet.

I dette kapittelet oppsummerer vi resultater fra dokumentgjennomgangen og intervjuene. Resultatpresentasjonen er lagt opp slik at det gis en oppsummering av i) iverksatte tiltak, ii) planlagte tiltak, iii) hva som har vært vellykkede tiltak, og hva som har vært utfordringer, og til slutt iv) en beskrivelse av hvorfor virksomheten ikke har nådd målet. Resultatene fra dokumentgjennomgangen gir en mer overordnet beskrivelse av hva som er rapportert inn i årsrapportene, mens resultater fra intervjuene bidrar til å utdype funnene fra dokumentgjennomgangen.

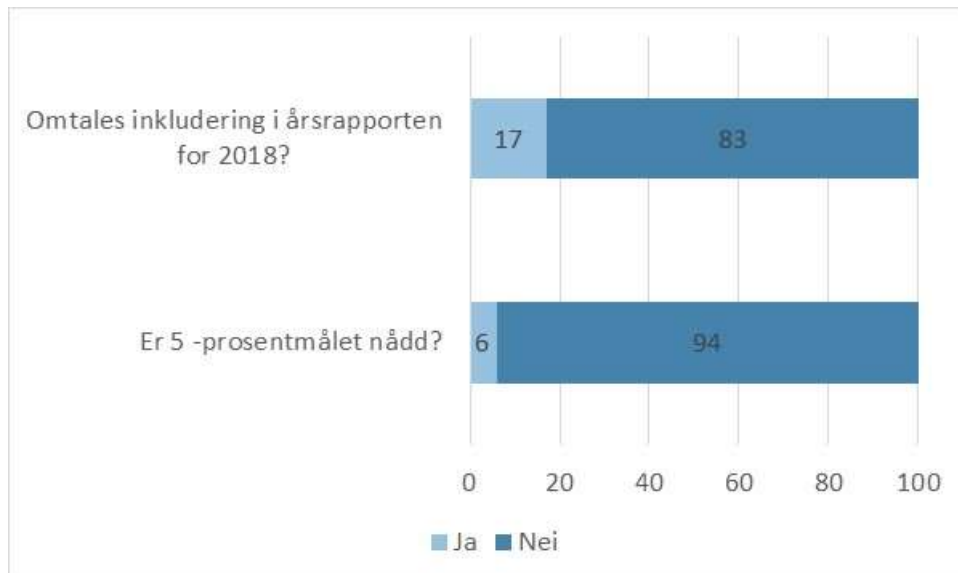
4.1 Resultater fra gjennomgang av årsrapportene til et utvalg statlige virksomheter

Hensikten med måltallet er at personalfunksjonen og rekrutterende ledere i de statlige virksomhetene får konkrete tilbakemeldinger om hvorvidt inkluderingsarbeidet gir ønskede resultater. Dersom virksomheten ikke når 5-prosentmålet, kan måltallet være en drivkraft til å vurdere hvordan rekrutteringsprosessene kan utvikles for å bedre måloppnåelsen. Dette kan for eksempel være hvordan stillingsannonser utformes, hvordan søkere vurderes, og hvem som innkalles til intervju. Departementene skal følge opp virksomhetenes gjennomføring av inkluderingsdugnaden i den ordinære styringsdialogen.

De underliggende virksomhetene skal rapportere i årsrapportene om virksomheten har nådd 5-prosentmålet, og synliggjøre hva virksomheten har gjort for å nå målet, det vil si hvilke tiltak som er gjennomført, og hvilke tiltak som planlegges gjennomført. Videre skal virksomheten rapportere om hvorfor de eventuelt ikke har lyktes, og hva som har vært utfordrende.

Vi har gjennomgått 100 årsrapporter fra et utvalg statlige virksomheter. Resultatene er oppsummert for å svare på hvor mange virksomheter i prosent som har nådd eller ikke har nådd 5-prosentmålet i 2018. Resultatene presenteres videre for å kvantifisere hvor mange virksomheter som har rapportert om tiltak som er iverksatt, eller planlagt iverksatt, og hvor mange som har rapportert om vellykkede tiltak, hva som har vært utfordringer, og hvorfor virksomheten eventuelt ikke har nådd målet. I tillegg til å vise disse fordelingene, så utdypes resultatene med en sammenstilling av hva virksomhetene som har rapportert under de enkelte områdene, rapporterer om.

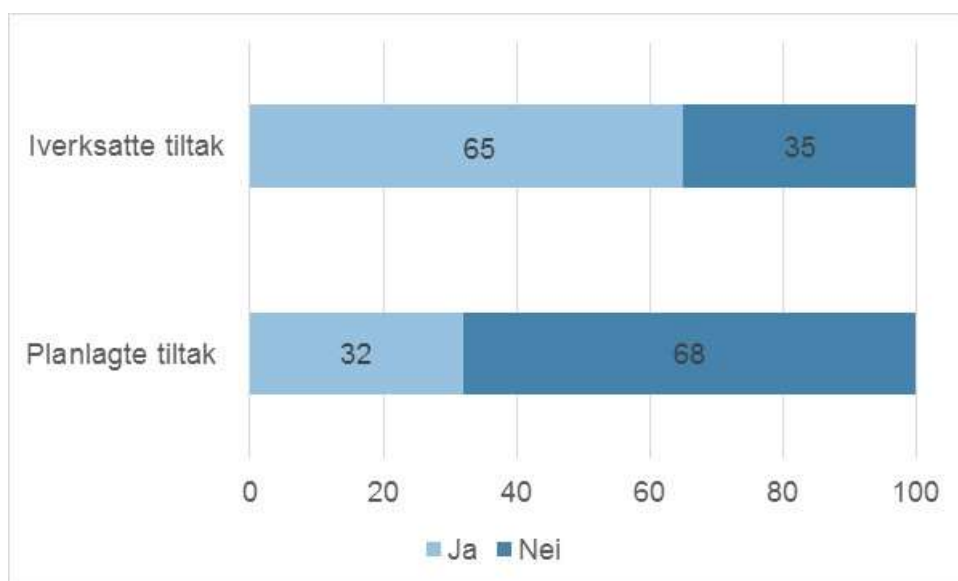
Figur 1: Prosentandel som rapporterer om inkludering og måloppnåelse (n = 100)



Figur 1 viser at flere enn åtte av ti rapporterer om inkludering i årsrapportene for 2018. Flertallet henviser til inkluderingsdugnaden i rapporteringen, men et mindretall av disse rapporterer om inkludering generelt – og da gjerne knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne, som det har vært rapporteringskrav om over lengre tid.

En mindre andel av de statlige virksomhetene som har inngått i denne kartleggingen, nådde 5-prosentmålet i 2018. Resultatene i figur 1 viser at flere enn ni av ti statlige virksomheter ikke nådde målet for 2018.

Figur 2: Prosentandel som rapporterer om iverksatte og planlagte tiltak for måloppnåelse (n = 100)



Figur 2 viser at i underkant av syv av ti rapporterer om ulike iverksatte tiltak for å nå 5-prosentmålet i inkluderingsdugnaden.

I en overordnet oppsummering av hva de ulike statlige virksomhetene har igangsatt av tiltak, finner vi flere fellestrekk i tiltakene for å nå 5-prosentmålet.

Gjennomførte og pågående tiltak

På virksomhetsnivå oppgir flere at de har lagt inn standardtekst i rekrutteringsmalene med informasjon om inkluderingsdugnaden, slik at rekrutterende ledere skal være godt orientert om dugnaden. Flere oppgir at de har gjennomgått rutiner for rekruttering, og enkelte oppgir at de har sett nærmere på policy for bruk av praksisplasser, lønnstilskudd og varig tilrettelagt arbeid i virksomheten. Dette oppfattes som nyttige virkemidler, som vil kunne bidra til at det blir enklere å rekruttere personer i målgruppen. Noen få oppgir at det er etablert et samarbeid med NAV for å kunne få til bedre målretting av arbeidet med å nå målene i inkluderingsdugnaden.

De fleste som oppgir at de har igangsatt tiltak for å nå målene i inkluderingsdugnaden, knytter tiltakene til at de har endret standard tekstene i stillingsannonsene. Flere oppgir at de har oppdatert mangfoldserklæringen i alle stillingsutlysninger, og at personer med hull i CV-en oppfordres til å søke på utlyste stillinger. Enkelte virksomheter oppgir at de annonserer stillinger hos «jobbforalle.no» eller «inkludi.no», som er møteplasser for personer som har utfordringer med å få jobb gjennom vanlige rekrutteringskanaler.

Enkelte virksomheter oppgir at de i flere år har hatt krav om å kalle inn minst én søker med nedsatt funksjonsevne eller innvandrerbakgrunn til intervju, dersom søkeren er kvalifisert. Som en følge av inkluderingsdugnaden er rekrutteringsprosedyrene blitt revidert slik at tilsvarende krav også gjelder for

søkere med hull i CV-en. Noen fremhever at det er lagt til grunn av virksomheten at det må begrunnes særskilt hvorfor disse eventuelt ikke er innkalt til intervju.

I noen virksomheter er det særlig HR-seksjonen som har fått ansvaret for å vurdere alle søkerlister ut fra målsettingene i dugnaden og å sørge for at føringene blir ivarettatt ved alle nyansettelser. Enkelte virksomheter har også justert malen for innstillinger, slik at antallet søkere som faller inn under inkluderingsdugnaden, må rapporteres. Noen oppgir at de er i dialog med Jobbnorge, som er leverandør av rekrutteringsverktøy, for å få på plass en digital rapporteringsløsning i forbindelse med inkluderingsdugnaden.

Et mindretall oppgir at de har deltatt på fagdag eller annet forum hvor intensjonene og målsettingen med inkluderingsdugnaden har blitt gjennomgått, og én virksomhet oppgir at det er søkt om tariffavsatte kompetansemidler for 2018–2020 til opplæringstiltak innen rekruttering og mangfold.

Én virksomhet oppgir at tiltaket er knyttet til å oppfylle den pålagte aktivitetsplikten, som innebærer å overvåke alle ansettelsesprosesser basert på lovpålagte krav og anbefalinger. Dette gjelder innenfor alle områdene som er fremhevet i regelverket, deriblant arbeid for å fremme likestilling, inkludere funksjonshemmede samt hindre diskriminering av utsatte grupper.

Planlagte tiltak

Figur 2 viser at om lag tre av ti statlige virksomheter har oppgitt ulike planlagte tiltak for å nå 5-prosentmålet i inkluderingsdugnaden. Det er dermed langt færre som har oppgitt hvilke tiltak de ser for seg at det vil kunne være hensiktsmessig å prioritere fremover, enn som har oppgitt pågående tiltak i årsrapporten for 2018.

I en overordnet beskrivelse av mulige fremtidige tiltak er det flere virksomheter som har en mer generell beskrivelse av planlagte tiltak, som er knyttet til at de vil fortsette å arbeide med allerede igangsatte tiltak.

De fleste virksomhetene som har oppgitt planlagte tiltak, oppgir at det skal gjennomføres et arbeid for å se om det er noe som kan gjøres for å sikre at det blir flere personer i målgruppen som faktisk søker på utlyste stillinger. Det fremheves at et slikt arbeid vil kunne bidra til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en blir mer motivert til å søke slike stillinger, og også kan få styrket sin mulighet til å gå videre i en ansettelsesprosess. Hvordan dette arbeidet skal gjøres, gis det imidlertid gjennomgående ingen konkrete eksempler på i årsrapportene, med unntak av én virksomhet som nevner «arbeidsgiverprofilering» rettet mot målgruppen.

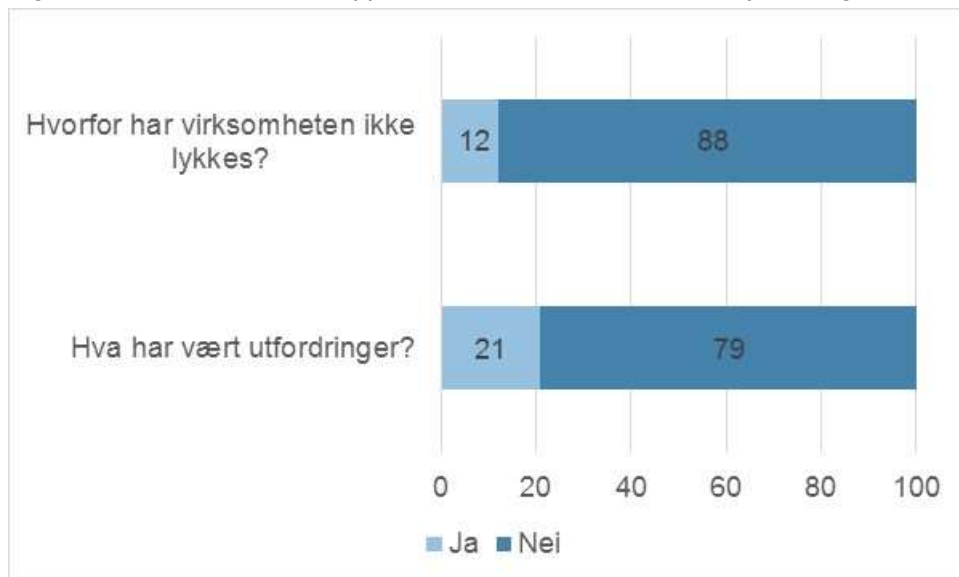
Dette er blant annet tiltak som dreier seg om en gjennomgang av utlysningstekster og justering av malen for innstillinger, som blant annet omfatter rapportering av antallet søkere som faller inn under inkluderingsdugnaden, og at det må begrunnes særskilt hvorfor disse eventuelt ikke blir innkalt til intervju.

Flere virksomheter oppgir at de jobber med å etablere et system for registrering av søkere i målgruppen. Det oppgis av flere at det ikke fantes en mulighet for registrering av hull i CV-en i ulike rekrutteringssystemer som ble benyttet i 2018.¹⁴ Det oppgis samtidig at det i flere virksomheter pågår et arbeid med å oppgradere rekrutteringssystemet, slik at det blir tilrettelagt for slik rapportering. Flere virksomheter påpeker at hvorvidt søkere med hull i CV-en ble fanget opp i 2018, i stor grad var avhengig av at de oppga dette selv. Andre planlagte tiltak dreier seg om å bevisstgjøre ledere og tillitsvalgte om inkluderingsmålet. I enkelte årsrapporter oppgis det at inkludering vil være tema på ulike nettverkssamlinger.

Kort oppsummert ser det ut til at flere planlagte tiltak i noen virksomheter er identiske med igangsatte tiltak i andre virksomheter. Dette betyr implisitt at virksomhetene har kommet ulikt i gang med igangsatte og gjennomførte tiltak i inkluderingsdugnaden. Samtidig som det er en rimelig enhetlig praksis i hvilke tiltak som vurderes som hensiktsmessige for måloppnåelse, på tvers av de ulike statlige virksomhetene i utvalget.

Det er samtidig viktig å påpeke at tiltakene som fremkommer i årsrapportene, nødvendigvis må bli generelle. Årsrapportene skal være et kortfattet dokument, så beskrivelsen av tiltakene må være på et overordnet nivå. Noen virksomheter er store, og hva som skjer av tiltak lenger ute i virksomheten, kan være mer utfordrende å få tak i og ikke minst gi plass til i en årsrapport for hele virksomheten.

Figur 3: Prosentandel som rapporterer om hvorfor de ikke har lyktes, og om utfordringer (n = 100)



¹⁴ Fra 1. januar 2020 ble det lagt til rette for en avkrysningsboks for hull i CV-en hos Jobbnorge og Webcruiter, som er de to største leverandørene innenfor det statlige tariffområdet.

Oppsummering av begrunnelser for hvorfor virksomheten ikke har lyktes med å nå målet

Om lag én av ti virksomheter har oppgitt i årsrapporten for 2018 hvorfor virksomheten ikke har lyktes med å nå 5-prosentmålet.

Den vanligste begrunnelsen som oppgis av virksomhetene, er at de ikke har lyktes med å nå målet fordi det er få eller ingen søkere i målgruppen. Samtidig oppgis det at det i flere tilfeller foreligger særskilte krav til stillingene som utlyses, og at mange søkere med nedsatt funksjonsevne ikke vil kunne tilfredsstille disse kravene. Kvalifikasjonskravet trekkes også frem her som en mulig forklaring på hvorfor virksomheten ikke har nådd målet.¹⁵

En mer spesifikk begrunnelse som oppgis av én virksomhet, er at mange søkere oppgir varigheten av tilsettingsforhold i år og ikke i antall måneder, og på denne måten blir hull i CV-en tilslørt. De erfarer videre at de får få søkere med hull i CV-en, og at det er vanskelig å identifisere disse. Flere påpeker at de elektroniske rekrutteringssystemene ikke er gode nok til å tilrettelegge for at søkere i målgruppen kan gjenkjennes på en enkel måte, samtidig som søkere med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en ikke ønsker å registrere det.

I en oppsummering av rapporteringen i årsrapportene til flere virksomheter i UH-sektoren fremheves det at i rekrutteringen av vitenskapelige ansatte er de mest opptatt av deres vitenskapelige produksjon, og det er gjerne de siste årenes publiseringsrate som legges til grunn ved ansettelse. Spørsmål knyttet til nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en er derfor i utgangspunktet lite relevante. Manglende måloppnåelse begrunnes også med at i administrative- og tekniske stillinger stilles det også høye utdanningskrav og krav om relevant erfaring. Når utlysning finner sted, skal ansettelsen uansett være basert på kvalifikasjonsprinsippet, noe som gjør det vanskelig for søkere med hull i CV-en å nå opp i konkurransen.

Oppsummering av begrunnelser for hva som har vært utfordringer

Hvilke begrunnelser som oppgis for at virksomheten ikke har lyktes med å nå målet, ser i mange tilfeller ut til å være nært knyttet til hva som rapporteres å være særlig utfordrende med å nå 5-prosentmålet.

Resultatene på et overordnet nivå viser at begrunnelsene som oppgis av virksomhetene, er rimelig sammenfallende. En av begrunnelsene som går igjen, er at det er krevende å identifisere søkere med hull i CV-en. Erfaringene virksomhetene gjør seg, er at søkere ikke ønsker å fremheve at de har hull i CV-en. Hvis det finnes søkere i målgruppen, oppgis det at disse blir innkalt til intervju

¹⁵ Jf. statsansatteloven § 3. Se også statens personalhåndbok 2020: https://lovdata.no/dokument/SPH/sph-2020/KAPITTEL_2-1-2-1?q=kvalifikasjonsprinsippet#KAPITTEL_2-1-2-1

dersom de er kvalifisert for stillingen. Den største utfordringen rapporteres imidlertid å være at det gjennomgående er få i søknadsbunken som oppgir at de hører til målgruppen.

For flere virksomheter, hvor en stor del av stillingene som utlyses, er operative stillinger med helsekrav, foreligger det forskriftsbestemte krav om helseattest for å få jobb. andre virksomheter foreligger det krav om sikkerhetsklarering, som også stiller krav til både den fysiske og den mentale helsen. Mange søkere med nedsatt funksjonsevne og/eller hull i CV-en vil derfor ikke tilfredsstille kravene i denne type stillinger.

Enkelte virksomheter i utvalget vårt har færre enn 50 ansatte. Virksomheter som er relativt små, oppgir som en begrunnelse for at de ikke har nådd 5-prosentmålet, at det gjennomføres få rekrutteringer i løpet av et år, slik at det er vanskelig å oppfylle kravene i inkluderingsdugnaden. En annen begrunnelse er at virksomheter som gjennomgår en omstillings- og nedbemanningsprosess, ikke gjennomfører rekrutteringer under en pågående endringsprosess.

Én virksomhet er særlig tydelig på at det er behov for en juridisk avklaring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av målsettingen i inkluderingsdugnaden sett opp mot kvalifikasjonskravet i statsansatteloven. Den samme virksomheten uttrykker behov for en nærmere avklaring av hva som ligger i definisjonen av hull i CV-en.

Flere virksomheter oppgir som en begrunnelse for at 5-prosentmålet ikke nås, at det er vanskelig å forene kravene om å være en inkluderende arbeidsgiver og samtidig ivareta andre krav ved en ansettelse, som for eksempel kvalifikasjonskravet.

4.2 Resultater fra intervjuer med et utvalg statlige virksomheter

For å få dypere innsikt utover det virksomhetene har rapportert i årsrapportene, har det blitt gjennomført 24 semistrukturerte intervjuer av personer som er sentrale i arbeidet med rekruttering i de ulike virksomhetene. I tillegg til sentrale personer i HR-/personalseksjonen ble både ledere og tillitsvalgte invitert til å delta i intervjuet. Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2019 til januar/februar 2020. Resultatene presenteres for på et overordnet nivå å dekke hvilke erfaringer respondentene har i tilknytning til i) rapportering i årsrapporten for 2018, ii) hvordan arbeidet har vært innrettet for å nå 5-prosentmålet, iii) hva som har vært vellykkede tiltak, og hva som har vært utfordringer, og iv) hvorfor virksomheten eventuelt ikke har lyktes med å nå målene for dugnaden.

4.2.1 Rapportering i årsrapporten 2018

Erfaringer knyttet til rapporteringen på målene i inkluderingsdugnaden i årsrapporten for 2018

På et overordnet nivå er det flere som uttrykker seg positivt til inkluderingsdugnaden. Det blir fremhevet at kravet gir et ytre press om å vektlegge forhold det ikke er sikkert at virksomhetene hadde prioritert tilsvarende sterkt dersom kravet om at 5 prosent av nyansatte skal være fra målgruppen, ikke hadde eksistert. De vi har snakket med, gir i all hovedsak uttrykk for at de er positive til intensjonen med dugnaden, men det er uenighet knyttet til om virkemidlene som benyttes, er de best egnede. Enkelte mener kravet slik det er, fremstår som hensiktsmessig, mens andre mener et krav knyttet til noe annet enn faste¹⁶ nyansettelser (krav om andel på lønnstilskudd eller arbeidstrening trekkes frem som alternativer) kunne vært mer egnet og et mer realistisk krav. Det er også flere som er tvilende til virkningen av å fremsette krav i dugnaden sammenliknet med å legge til rette for bedre inkludering på andre måter.

Mange trekker også frem dilemmaene som ligger mellom inkluderingsdugnaden og kvalifikasjonskravet generelt og mer spesifikke bransje- eller stillingskrav.

De fleste påpeker at de opplevde at rapporteringen om inkluderingsdugnaden i årsrapporten i 2018 kom brått på. Rundskrivet la opp til rapportering fra og med 1. juli 2018, og det er flere som har trukket frem at de ikke var forberedt til slik rapportering. Det er flere årsaker til dette, det blir blant annet vist til at dette er en målgruppe det kan være vanskelig å få oversikt over. Rekrutteringssystemene som virksomhetene benytter, hadde som hovedregel noen enkle funksjoner i 2018 der nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en kunne registreres. De som rekrutterte, var prisgitt at søkerne selv oppga i teksten at de tilhørte målgruppen, og det ble særlig fremhevet at gruppen med hull i CV-en var vanskelig å få oversikt over. Manuell gjennomgang av CV-er ble oppfattet som eneste måte man i praksis kunne skaffe seg oversikt over denne gruppen på, og for mange virksomheter ble det for arbeidskrevende.

Enkelte trekker også frem i intervjuer at selve definisjonen av hvem som skulle inngå i gruppen med hull i CV-en, var uklar i 2018. Dette oppleves av flere at har blitt tydeligere nå.

Flere mindre virksomheter oppgir at det bør være ulike krav med hensyn til størrelsen på virksomhetene. For virksomheter med færre enn 50 ansatte, og hvor det stilles særskilte krav til helse, oppleves det nesten som umulig å nå målet, selv med en lengre rapporteringsperiode.

¹⁶ Fra 1. april 2019 inngikk også midlertidige ansettelser i målgruppen.

Hva var bakgrunnen for at deres virksomhet rapporterte slik dere gjorde?

Det er variasjon mellom virksomhetene når det gjelder hvordan de jobbet med rapporteringen i 2018. Mens noen startet umiddelbart, anså enkelte 2018 mer som et forberedelsesår og startet opp med kartlegging for å kunne rapportere fullt ut først i 2019.

Det er også flere virksomheter som uttrykker at de ikke opplevde det som fullt ut tydelig at rapporteringen i årsrapportene skulle være fra og med 2018.

Det er også variasjon når det gjelder mulighetene for å rapportere. Flere virksomheter hadde få nyansettelser i rapporteringsperioden.

Hvordan samhandlet dere internt om rapporteringen?

De aller fleste virksomhetene vi intervjuet, håndterer rapporteringen om inkluderingsdugnaden gjennom HR/personal. Det blir vist til at det etter at kravet kom, har blitt sendt ut både informasjon om inkluderingsdugnaden og retningslinjer for intern rapportering, slik at alle søkere i målgruppen, rekrutteringsprosessene og eventuelle ansettelse blir rapportert til HR. Noen nevner at der virksomheten var spredt utover flere regioner, fikk man gjerne bare rapportering om antallet ansettelse og om man hadde nådd målet, men i liten grad om tiltak og planlagte tiltak.

Noen har lokal HR som bistår i rekrutteringsprosessene for ledere ute, men de fleste har sentralt HR. Uansett blir denne rapporteringen i all hovedsak håndtert gjennom HR, og det er gjerne én person som sitter med ansvaret for dette, gjerne sammen med arbeid med eller ansvar for inkludering mer generelt i virksomheten (innvandrere m.m.). Én virksomhet nevner at deres avdeling for virksomhetsstyring har ansvaret for å registrere og bearbeide datagrunnlaget, men at HR er de som skal følge opp at rekruttering og ansettelsesprosesser imøtekommer kravene i inkluderingsdugnaden. Denne virksomheten fremhever at det bør være bedre samhandling mellom disse enhetene. Det etterlyses at målene i inkluderingsdugnaden bør være en del av internstyringen, særlig i større virksomheter, slik at de enkelte enhetene/avdelingene blir målt på dette internt. Innspillet er at det du ikke blir målt på internt, er det også lett å velge bort. Avdelingene bør også bli fulgt opp gjennom året, ikke bare i tilknytning til rapportering i årsrapportene.

Har dere hatt dialog med KMD eller deres departement vedrørende rapporteringen?

Det har generelt vært lite dialog med eget departement eller KMD i forbindelse med rapporteringen. Informasjonen som har kommet om dugnaden og kravene til rapportering, har, med unntak av det nevnte om definisjon av målgruppen for hull i CV-en, blitt opplevd som tydelig. Rapporteringen fremstår i all hovedsak som omfattende, men tydelig formidlet.

I gjennomgangen av årsrapportene kom det frem at noen virksomheter ikke hadde rapportert på målene med inkluderingsdugnaden i 2018. I intervju med representanter fra et utvalg av disse virksomhetene kom det frem at de ikke hadde prioritert å rapportere om dette, men at de våren 2019 hadde blitt kontaktet av eget departement og blitt bedt om å rapportere på målene i inkluderingsdugnaden. Virksomhetene sendte da inn rapportering på målene til «eget» departementet.

Har virksomheten rapportert slik det etterspørres i KMDs rundskriv og i PM 2019-2?

Det er litt ulikt på tvers av virksomhetene vi har intervjuet, hva som er benyttet. Det blir vist til at det er en omfattende rapportering. Årsrapportene har allerede begrenset plass innenfor fastsatte maler, og det er mye det skal rapporteres om. Flere erfarer også at det de har skrevet inn om dugnaden, kan bli redigert bort og/eller forkortet i de siste rundene av rapporteringen. Det blir også nevnt fra enkelte at virksomheten i årsrapporten legger større vekt på måloppnåelse og positiv utvikling enn på utfordringer, og at den delen av rapporteringen som går på utfordringer i arbeidet med dugnaden, ikke nødvendigvis blir inkludert i endelig årsrapport.

Hva synes dere fungerer / ikke fungerer med rapporteringen?

Flertallet nevner at rapporteringen for 2018 kom for tidlig. Noen ser imidlertid fremover og sier at når vi skal rapportere i 2019, så har vi hatt lengre tid på å «påvirke» lederne med hensyn til målene med inkluderingsdugnaden. Det nevnes også at fra 2020 vil det bli enklere å rapportere, med utgangspunkt i at rekrutteringssystemene vil være «rigget» for at søkere kan registrere om de er innenfor målgruppen. Flere oppgir at definisjonen av hull i CV-en kom etter at kravene om rapportering forelå.

Enkelte større virksomheter sier at det er vanskelig å holde oversikt. I rekrutteringssystemet er det mulig å få oversikt over hvem som søker på stillingene, men det foreligger ingen lett tilgjengelig oversikt over hvem som faktisk får stillingen. Derfor blir det mye manuell registrering, selv med et rekrutteringssystem hvor det er mulig å huke av for at man er i målgruppen. Vår oppfatning er at det finnes flere ulike rekrutteringssystemer som benyttes, og at disse har til dels ulik funksjonalitet.

Er det avklart med overordnet departement ev. hvilke nødvendige tilpasninger deres virksomhet må gjøre med tanke på områder og ansattgrupper tellingen skal gjelde for? Som eksempel: Vil det være rimelig at virkeområdet for 5-prosentmålet vurderes opp mot særskilte krav ved rekruttering av operativt personell innen politiet og Forsvaret?

Til dem som oppgir å ha få ansettelser: Er det avklart med overordnet departement at 5-prosentmålet skal gjelde over en flerårig periode for små virksomheter med færre enn fem nyansettelser?

Det er ingen av dem vi har intervjuet, som har hatt dialog med KMD og/eller eget departement for å gjøre eventuelle tilpasninger i områder eller ansattgrupper rapporteringen skal gjelde for. Det er flere som viser til at rapporteringen ikke er godt egnet for grupper av deres ansatte, men dette er noe de i liten grad har løftet til departementsnivå.

4.2.2 Hvordan arbeidet har vært innrettet for å nå 5-prosentmålet samt målene for dugnaden

For å få litt mer inngående innsikt i hvordan virksomhetene har innrettet seg for å nå 5-prosentmålet, ble respondentene stilt spørsmål om i hvilken grad de opplever at virksomheten arbeider systematisk for å realisere regjeringens inkluderingsdugnad, samt om det er utviklet rutiner og arbeidsformer i personalarbeidet med sikte på å leve opp til målene for dugnaden. Det dreier seg blant annet om rutiner for rekruttering, bevissthet om hvordan stillingsannonser er utarbeidet, i hvilken grad virksomhetene har benyttet et traineeprogram, samt hvilke muligheter som foreligger for tilrettelegging for og satsing på å ha et inkluderende arbeidsmiljø. Det siste har gjerne vært knyttet til om eksempelvis jobbkravene i kombinasjon med muligheter for selvbestemmelse (fleksibilitet i jobben) er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne.

Det varierer mellom virksomhetene hvordan arbeidet ble innrettet for å nå 5-prosentmålet. En av virksomhetene som nådde målet for 2018, oppga at de nok var en av få som tok inkluderingsdugnaden på alvor med en gang. I stedet for å bekymre seg for hvordan de skulle rapportere om måloppnåelse, begynte denne virksomheten å se på hvilke tiltak som måtte gjennomføres for å nå målet i seg selv. Her ble det laget en prosjektplan for hvilke tiltak som burde iverksettes, samtidig som det ble gjennomført en bred forankringsrunde for hvordan arbeidet skulle legges opp for å nå målene, med ledelsen, tillitsvalgte og verneombud.

Rutiner og arbeidsformer

I intervjuer blir det reflektert at det nettopp er innenfor arbeidet med interne rutiner, prosedyrer og praksis knyttet til rekrutteringer at arbeidet med inkluderingsdugnaden i hovedsak er gjort. Det dreier seg om oppdatering av personalhåndboken og å revidere eksisterende veiledere for IA-arbeid i virksomhetene. Et annet tiltak som nevnes, er opprettelse av et likestillingsutvalg som skal gjennomføre en tilstandsanalyse av virksomheten knyttet til aktivitet og redegjørelsesplikten. Dette er noe som ifølge denne respondenten anbefales av Difi, og som går «hånd i hånd» med inkluderingsdugnaden.

De aller fleste vi har intervjuet, har beskrevet at de har endret, eller jobber med å endre, interne rutiner for rekruttering, utlysningstekster eller tekster for innstilling av aktuelle kandidater. Flere har i tillegg også gjennomført opplærings- eller informasjonsaktiviteter om arbeidet med inkluderingsdugnaden til rekrutterende ledere.

Utlysningstekster, jobbanalyse og intervju

I intervjuene ønsket vi å få innsikt i to mer konkrete utfordringer når det gjelder dagens rekrutteringsprosesser. I stillingsannonser er det generelt vanlig å benytte begreper som «høy effektivitet», «leveringsdyktighet» og så videre. Det ble stilt spørsmål om i hvilken grad virksomhetene har vurdert valøren og balansen i bruk av begreper når det gjelder de egenskapene søkerne skal ha, opp mot at man også vil signalisere at man ønsker søkere med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en.

Eksempler på tilpasninger i utlysningstekster som er gjort i forbindelse med inkluderingsdugnaden, er endringer i teksten som handler om mangfold slik at denne teksten inkluderer personer med nedsatt funksjonsevne og hull i CV-en. Det er i mindre grad gjort endringer i teksten i utlysningene som omhandler krav og kvalifikasjoner for stillingene. Her er det imidlertid variasjoner mellom virksomhetene. Flere av virksomhetene som oppgir at de har hatt en mer systematisk gjennomgang av begreper som brukes i stillingsannonsene, tilhører mangfoldsnettverket. Virksomheter i dette nettverket oppgir at de særlig har jobbet med rekruttering, og da spesielt knyttet til utforming av stillingsbeskrivelser. Det påpekes at i rekrutteringsarbeidet er det viktig å gjøre en god jobbanalyse for å kartlegge nøyaktige kompetansekrav til stillinger som skal utlyses. Det er ikke alle stillinger som krever en master. Det fremheves også at det er viktig å unngå «buzzord» i stillingsannonsene, som eksempelvis «tåle høyt arbeidspress», «omstillingsdyktig» og liknende. Dette er i tråd med Difis oppfordring, som er at virksomhetene skal ta seg tid til å gjøre en jobbanalyse for å tenke over hvilke kvalifikasjoner stillingen som utlyses, krever.

Flere av de større virksomhetene som er spredt på flere lokasjoner, oppgir at de har god innsikt i inkluderingsarbeidet som gjøres sentralt, men har mindre innsikt i det som gjøres lokalt. Enkelte oppgir at det er vanskelig å «finne ut» hva som kan virke, og etterlyser flere tiltak fra sentrale myndigheter. Det fremheves likevel at det arbeides med ulike tiltak, og flere oppgir at de har benyttet eller skal se nærmere på en publisasjon fra Fafo om «profesjonell rekruttering».¹⁷ Tanken er at jo mer profesjonell man klarer å gjøre rekrutteringen, desto enklere vil man kunne nå målene. Én virksomhet oppgir at de helt konkret har fjernet søknadsbrevet og kun ber om CV i utlyste stillinger. Det oppgis at det ofte kan det være slik at man «rekrutterer dem som er like en selv», og avviser søknader med skrivefeil. Dette er et pilotprosjekt i denne virksomheten, og selv om dette ikke ble startet opp som en del av inkluderingsdugnaden, mener respondenten at dette kan virke positivt også for målene i inkluderingsdugnaden.

Enkelte nevner også at de er med i prosjektet «anonyme søknader». Der får man ikke navn på vedkommende som søker jobb, men CV og søknad. Dette prosjektet

¹⁷ Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering. Rekrutteringspraksis blant virksomheter i det statlige mangfoldsnettverket. Fafo-rapport 2018: 01.

er en del av regjeringens integreringsløft/-strategi¹⁸, og formelt sett ikke en del av inkluderingsdugnaden.

Innstilling

I innstillingsbrevene rekrutterende leder skal sende inn sammen med sine innstillinger i rekrutteringsprosesser, er det flere som viser til at det er lagt inn punkter der leder må beskrive hvordan inkluderingsdugnaden er ivaretatt. For eksempel må det redegjøres for andelen søkere i målgruppen, og om noen i målgruppen er kalt inn til intervju. Dersom det er søkere i målgruppen blant søkerne på en stilling, men ingen av disse er kalt inn til intervju, må leder begrunne hvorfor i innstillingsbrevet.

I ett av intervjuene vi gjennomførte, deltok tillitsvalgte. I de øvrige intervjuene har vi spurt om de tillitsvalgtes rolle i arbeidet med inkluderingsdugnaden. Det opplyses at de tillitsvalgte utover at de deltar på intervjuer og er representert i ansettelsesrådet, ikke er tillagt noe ansvar i inkluderingsdugnaden.

Samarbeid med leverandører av elektroniske rekrutteringssystemer blir også fremhevet av flere. Tilrettelegging gjennom disse portalene for at man enkelt kan registrere om man tilhører målgruppen, det vil si krysse av for nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en, er ferdig i enkelte portaler og under utvikling i andre.

Holdninger og kultur

Noen færre opplyser at de i tillegg til arbeidet med rutiner mv. også har jobbet med, eller planlegger, kampanjer knyttet til holdninger og kultur. Det blir i enkelte virksomheter trukket frem at man opplever at det kan være noen fordommer og holdningsutfordringer blant ledere mot målgruppen, og at enkelte ledere kan være skeptiske til å rekruttere personer i målgruppen av frykt for at det skal følge større behov knyttet til tilrettelegging enn man forventer, eller høyere sykefravær med slike ansettelser. Det er viktig å understreke at i vårt utvalg utgjør de som trekker frem denne utfordringen, et mindretall.

Kampanjer og fysisk og psykososialt arbeidsmiljø

Når det gjelder et mer generelt arbeid med inkludering i virksomhetene, blir det vist til fra flere at dette er noe det jobbes med kontinuerlig, eller at det har vært gjennomført konkrete kampanjer eller liknende på arbeidsplassene for å bedre forståelsen for og betydningen av mangfold og inkludering mer generelt, ikke i forbindelse med inkluderingsdugnaden spesielt.

De aller fleste mener at egen virksomhet har et bevisst forhold til fysisk tilrettelegging for personer med behov for det, og lokalene virksomhetene holder til i, blir i svært liten grad fremhevet som en barriere for rekruttering av personer med

¹⁸ Regjeringens satsing for å få flere innvandrere til å delta i arbeid, utdanning og samfunnsliv.

nedsatt funksjonsevne. Flere virksomheter har hatt gjennomganger og kartlegginger av mulighetene for tilrettelegging, og flere virksomheter har også fått nye lokaler eller renovert, og i alle slike tilfeller blir det bygget med universell utforming. Det som blir fremhevet som en potensiell utfordring knyttet til fysisk tilrettelegging, er eventuelle kostnader som kan påløpe ved ekstraordinære behov.

Alle virksomhetene oppgir at de fokuserer på arbeidsmiljøet i virksomheten, og at det jevnlig gjennomføres arbeidsmiljøundersøkelser. Utover den fysiske utformingen av arbeidsplassene oppgir flere at det psykososiale arbeidsmiljøet, som hensyntar en balanse mellom krav i jobben og selvbestemmelse, skal være tilrettelagt for personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden.

4.2.3 Hva som har vært vellykkede tiltak, og hva som har vært utfordringer

For å få innsikt i hva som vurderes som vellykkede tiltak og utfordringer knyttet til arbeidet med å nå 5-prosentmålet, har vi bedt respondentene om å utdype dette.

I intervjuene var det ulike tiltak knyttet til rutiner, rapportering og praksis i rekrutteringsprosessene som var de tiltakene som ble trukket frem i størst grad. Det ble vist til at dette i mange tilfeller har vært positive tiltak for å få oversikt over dem som søker, kartlegge hvor mange i målgruppen som faktisk kalles inn til intervju, og øke bevisstheten om inkluderingsdugnaden blant rekrutterende ledere. Når det gjelder hvorvidt disse tiltakene har en positiv effekt på rekrutteringer fra målgruppen, altså om det rekrutteres flere fra målgruppen, er de som intervjues, mer usikre på. Det blir fremhevet at det mange opplever som den største utfordringen i arbeidet med å nå 5-prosentmålet, er å nå målgruppen og få kvalifiserte søkere fra målgruppen. Det er ingen som viser til denne effekten ennå. Det må understrekes at dugnaden er i en tidlig fase, og de fleste virksomhetene har benyttet de nye rutinene og praksisene i maksimalt et år.

Vi spurte dem vi intervjuet, der det var relevant, om de kjente til det etablerte samarbeidet mellom KMD og NAV St. Hanshaugen, og det var det flere som gjorde. Flere har vært i kontakt med dem, og enkelte sier at dette samarbeidet har hjulpet dem med å få ansatt personer fra målgruppen i virksomheten, og enda flere er glade for det arbeidet som utføres av NAV St. Hanshaugen. Det er også noen av dem vi har snakket med, som ikke har vært i kontakt med NAV St. Hanshaugen ennå, men forventer at det vil bli aktuelt. I hvilken grad virksomheter utenfor det sentrale Oslo-området samarbeider med NAV, og hvor godt dette samarbeidet er, varierer. En viktig årsak til det, som fremheves, er at det kan være varierende praksis om samarbeid mellom NAV-kontorene og den enkelte arbeidsplass med hensyn til rekruttering og ansettelse av personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden.

Generelt har mange av virksomhetene vi har snakket med, benyttet seg av virkemidler hos NAV når de har rekruttert personer fra målgruppen. Men dette er

sjelden til faste stillinger, og det teller dermed ikke med i inkluderingsdugnaden for 2018.

Traineeordningene i staten for personer med nedsatt funksjonsevne er det også flere som har deltatt i. Erfaringene fra dem som har vært med, har vært positive, slik det beskrives til oss. Det er også noen som har ansatt traineene i etterkant av traineeperioden. Det blir imidlertid også påpekt noen utfordringer med ordningene. Den oppleves som krevende, det kreves at man har ressurser til å følge opp traineen på en god måte, og flere har forklart at de har vegret seg for å delta av frykt for at de ikke ville få til god nok oppfølging. En annen utfordring flere viser til, er at utlysningen på traineeordningen våren 2019 kom litt brått på virksomhetene, og med kort søknadsfrist. Noen nevner at dette tiltaket muligens er mer relevant i sentrale strøk. Flere virksomheter utenfor det sentrale Oslo-området har forsøkt å få ansatt personer i traineestillinger, men har ikke mottatt kvalifiserte søkere.

Det er noen få av dem vi har snakket med, som har forsøkt å dele opp stillinger for å ansette fra målgruppen, men dette er ikke et virkemiddel flertallet benytter eller ønsker å benytte for å rekruttere fra målgruppen. Heltidskulturen ser ut til å stå sterkt, og det er også flere som påpeker at dersom man ansetter en medarbeider i for eksempel 80 prosent stilling, får man ikke de 20 prosentene igjen i noen annen stilling. Å «miste» 20 prosent oppleves av de fleste vi har snakket med, som en lite ønskelig løsning i en tid der virksomhetene allerede opplever at de er presset kapasitetsmessig.

I større virksomheter nevnes det at det godt kan være godt inkluderingsarbeid som foregår lenger ut i organisasjonen, men at dette ikke er godt nok kjent sentralt i virksomheten.

Som nevnt over viser intervjuene en grunnleggende positiv innstilling til dugnaden og intensjonene med den. Det er også flere som mener at det at det blir stilt krav knyttet til dugnaden, skaper en vektlegging av dette i virksomhetene, som man ikke ville hatt uten et slikt krav. De vi har snakket med, er imidlertid mer delt og mer usikre når det gjelder hvorvidt tiltakene som iverksettes, er hensiktsmessige for å rekruttere flere fra målgruppen.

4.2.4 Hvorfor virksomheten eventuelt ikke har lyktes med å nå målene for dugnaden

Hva som har vært utfordringer for virksomhetene med å nå målene i inkluderingsdugnaden så langt, benyttes langt på vei som forklaringer på hvorfor virksomhetene ikke har nådd målene for dugnaden i 2018.

De aller fleste vi har snakket med, påpeker at tiden det ble rapportert for i 2018, var kort, og at kravet om å rapportere kom litt brått på. Det er flere som opplyser at de har nådd målet i 2019. Men det er fortsatt også mange som ikke har nådd målet, og som er usikre på om de vil nå det.

En begrunnelse som går igjen blant flere, er at de ikke har fått søkere fra målgruppen, i tillegg til at flere nevner at kvalifikasjonskravet er en utfordring. I mange tilfeller er søkere til stillinger som er av ren administrativ grad, søkere med mastergrader. Da er det vanskelig å konkurrere med en CV som viser til et lavere utdanningsnivå, og kanskje manglende erfaring.

Flere virksomheter påpeker at de ikke har nådd målet, fordi flesteparten av stillingene som utlyses i disse virksomhetene, er stillinger med spesifikke helsekrav og/eller krav om sikkerhetsklarering. Dette er stillinger hvor de fysiske eller psykiske helsekravene ikke kan fravikes. Flere nevner at de er gode på å tilrettelegge for allerede ansatte personer, og nevner at denne erfaringen burde brukes i større grad i inkluderingsøyemed. Liknende utfordringer trekkes frem av virksomheter med særskilte kvalifikasjonskrav til sine ansatte. For eksempel innenfor universitets- og høyskolesektoren eller direktorater som har stillinger som krever doktorgradskompetanse med siste års tellende publikasjoner som bakgrunn for ansettelse i virksomheten.

Kvalifikasjonskravet er en slik utfordring. Det blir generelt opplevd som utfordrende å få nok kvalifiserte søkere fra målgruppen på utlysningene.

Flere påpeker at et viktig forhold i arbeidet med inkluderingsdugnaden er knyttet til en holdningsendring blant ledere og rekrutterende personell. Kun et mindretall peker imidlertid på at det er holdningsutfordringer blant rekrutterende ledere knyttet til ansettelser fra målgruppen. Men de som opplever det, forklarer at enkelte ledere frykter at det vil følge for eksempel mer fravær og lavere arbeidskapasitet med ansatte fra målgruppen for inkluderingsdugnaden. Enkelte av våre respondenter sier at dette nok også er personavhengig, og nevner at det gjerne er de samme lederne som har personer i sin avdeling på ulike NAV-tiltak eller eksempelvis søker etter traineer.

Det varierer mellom virksomhetene i hvilken grad NAV er inkludert som støttespiller for å nå målene i inkluderingsdugnaden. Flere nevner imidlertid at de har god erfaring med bruk av praksisplass og lønnstilskudd. Én respondent opplyser om at virksomheten har benyttet mentorordningen, men virkemidler som funksjonsassistentordning og personlig tilretteleggingsavtale er virksomhetene i mindre grad kjent med. Det er uttrykt en bekymring fra regjeringen om at «NAV's verktøykasse bugner av tiltak som reduserer den risikoen arbeidsgiveren kan kjenne på ved å ansette noen med hull i CV-en: blant annet lønnstilskudd, inkluderingsstilskudd og mentorordning. Men for å sette det på spissen: Hva hjelper det å 'slepe rundt' på en verktøykasse hvis ingen vil bruke den»¹⁹. Implisitt ligger det dermed en bekymring for at årsaken til manglende inkludering så langt er at virksomhetene i liten grad er oppmerksomme på hvilke økonomiske insentiver som ligger til grunn ved ansettelse av personer med nedsatt

¹⁹ Intervju med Anniken Hauglie i VG 7. februar 2019.

funksjonsevne eller hull i CV-en. En mulig forklaring for at enkelte virksomheter ikke har nådd målet i 2018, og heller ikke vil nå målet i 2019, kan være at de vurderer at risikoen for arbeidsgiver er høy ved ansettelser av personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en.

Til slutt nevnes det av flere, og særlig de mindre virksomhetene, at det er vanskelig å nå målet fordi virksomheten er i en omstillingsprosess, med helt klare effektiviseringstiltak. Vikariater lyses ikke ut, og personer som går av med pensjon, erstattes ikke. Det nevnes videre at en del stillinger som er knyttet til eksempelvis kantinedrift eller annet forefallende arbeid, er satt ut til eksterne aktører.

4.3 Resultater fra gjennomgang av rapporteringer fra departementene

I rundskriv H-3/18 fra 20. juni 2018 redegjøres det for hvordan rapporteringen om inkluderingsdugnaden skal følges opp i de statlige virksomhetene.²⁰ Her fremgår blant annet følgende:

«Regjeringen har besluttet at ansvar for gjennomføring av inkluderingsdugnaden skal ligge hos departementene. KMD vil i løpet av våren 2019 be om departementenes vurdering av arbeidet som er gjort i egen sektor, og etterspørre en redegjørelse som inneholder både en tallmessig oversikt om måloppnåelse, og gjennomførte og planlagte tiltak for å realisere inkluderingsdugnaden. Departementenes egeninnsats skal også omtales.»

Departementene er som virksomheter også selv forpliktet av dugnaden og måltallet, og skal arbeide systematisk med å gjennomføre inkluderingsdugnaden på samme måte som underliggende virksomheter.

Gjennomgangen av rapporteringene fra departementene viser i all hovedsak at inkluderingsdugnaden er i en tidlig fase. Rapporteringene dekket oppfølgingen av arbeidet med inkluderingsdugnaden i eget departement og underliggende virksomheter i perioden fra 1. juli 2018 og ut 2018. Når det gjelder arbeidet med inkluderingsdugnaden i eget departement, viser gjennomgangen av rapporteringene at departementene er i ferd med å iverksette konkrete tiltak som skal bidra til at 5-prosentmålet nås. I rapporteringene meldes det om en rekke ulike tiltak som er iverksatt eller som planlegges iverksatt i de respektive departementene. Tiltak som beskrives, inkluderer at departementene har etablert planer og retningslinjer for hvordan de skal jobbe med å nå målene i inkluderingsdugnaden. Flere departementer har også endret rutinene for ansettelsesprosesser. Dette omfatter blant annet informasjon til, og opplæring av, rekrutterende ledere, endring av

²⁰ Rundskriv H-3/18, 20. juni 2018. Tekst som skal inn i supplerende tildelingsbrev for 2018 – inkluderingsdugnaden og 5-prosentmålet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tekst-som-skal-inn-i-supplerende-tildelingsbrev-for-2018---inkluderingsdugnaden-og-5-malet/id2605115/>.

utlysningstekster for å tydeliggjøre at personer i målgruppen oppfordres til å søke, tilrettelegging for at søkere i målgruppen kan oppgi dette enkelt i søknadene, tydeliggjøring av rutiner for innkalling av kvalifiserte personer i målgruppen til intervju, og endring av innstillingstekster slik at de som rekrutterer, må synliggjøre hvordan arbeidet med inkluderingsdugnaden er ivaretatt i prosessen. Flere fremhever også at de samarbeider med NAV i arbeidet med inkluderingsdugnaden, og at de deltar i statens traineeprogram for personer med nedsatt funksjonsevne og høyere utdanning.

Det blir også trukket frem noen utfordringer i arbeidet med inkluderingsdugnaden, og i oppsummeringen av disse trekkes utfordringer både i arbeidet i eget departement og i underliggende etater frem. Det skilles ikke nødvendigvis spesifikt i rapporteringene på om utfordringene gjelder hele departementets område med underliggende etater eller kun departementet selv.

Det blir blant annet påpekt at flere virksomheter i rapporteringsperioden er i krevende omstillingsprosesser, og at det er lite rom for økt bemanning. Dette tillegges betydning for muligheten til å nå 5-prosentmålet. Det er departementer som understreker at det kan være utfordringer knyttet til å finne søkere som er tilstrekkelig godt kvalifisert, i målgruppen. Det vises blant annet til kvalifikasjonskravet i staten og at det kan være noen spenninger mellom det å rekruttere fra målgruppen og samtidig oppfylle kvalifikasjonskravet. I tillegg har enkelte områder særskilte krav til sine ansatte, som også kan gjøre det mer utfordrende å rekruttere personer med hull i CV-en eller nedsatt funksjonsevne. Dette kan dreie seg om for eksempel fysiske krav eller krav til sikkerhetsklarering, politiattest og liknende.

Det blir også fremhevet at det kan være utfordrende å identifisere søkere i målgruppen, fordi ikke alle søkere opplyser at de tilhører den. Hvem som skulle omfattes av gruppen med hull i CV-en, ble også oppfattet som noe uklart, og noe vanskelig å håndtere, og dette ble også oppfattet som en utfordring i arbeidet med dugnaden og med rapporteringen for 2018.

5 Oppsummerende betraktninger

2018 måler inkluderingsdugnaden på et tidlig stadium. Flertallet har ikke nådd målet. Intensjonen med dugnaden vurderes som god, men virksomhetene møter en rekke utfordringer i arbeidet. Disse utfordringene er i liten grad kommunisert til eget departement. Rapporteringen i 2019 vil gi et bedre datagrunnlag for å vurdere måloppnåelse, og måloppnåelsen vurderes som mer innenfor rekkevidde som følge av klarere definisjoner, virkemidler og lovgrunnlag.

Som et ledd i inkluderingsdugnaden er det etablert et mål om at 5 prosent av alle nyansettelser i faste stillinger i statlige virksomheter skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Virksomhetene skal rapportere gjennom årsrapportene om målet er nådd, og blant annet hvilke tiltak som gjennomføres, og planlegges, for å nå målet.

2018 var det første året med slik rapportering, og rapporteringskravet ble formidlet til virksomhetene før sommeren samme år, med henstilling om at målingen skulle starte fra 1. juli. Det vil si at denne kartleggingen, som har tatt utgangspunkt i rapporteringene for 2018, måler inkluderingsdugnaden på et tidlig stadium. Flere virksomheter vi har snakket med, opplevde også at kravet kom litt brått på i 2018, og flertallet av virksomhetene i vår gjennomgang (94 prosent) har heller ikke nådd målet.

På et overordnet nivå er inkluderingsdugnaden positivt mottatt ute i virksomhetene. De aller fleste opplever at intensjonen med dugnaden gir mening, og er positive til at det skal jobbes systematisk med inkludering. Flere trekker også frem at nettopp det at det følger et krav med prioriteringen, bidrar til at virksomhetene vektlegger dette arbeidet i større grad enn de ellers ville gjort. Det er imidlertid større uenighet når det gjelder om akkurat kravet om at 5 prosent av nyansatte skal være fra målgruppen, er det mest treffende. Det er noen utfordringer knyttet til å rekruttere ansatte fra målgruppen som er gjennomgående blant de virksomhetene vi har snakket med.

Disse utfordringene er beskrevet tidligere i denne rapporten og omhandler i stor grad forhold knyttet til å nå målgruppen, og ikke minst å nå dem i målgruppen som har ønskede kvalifikasjoner. Generelt fremheves kvalifikasjonskravet i staten som en delvis barriere mot rekruttering fra målgruppen. Samtidig jobber virksomhetene under stort press og understreker derfor også at de har behov for høyt kvalifiserte ansatte.

Noen bransjer eller virksomheter har i tillegg helt spesielle krav til sine ansatte, krav som kan være både fysiske og akademiske, og det bidrar også til at det kan være utfordrende å nå målet.

Å ansette personer fra målgruppen i reduserte stillinger blir i liten grad vurdert som en reell mulighet. Enkelte virksomheter har gjort dette, og de er svært positive til det. Men for de fleste virksomhetene regnes ikke det å ansette noen i redusert stilling som en reell mulighet. Dette knytter seg både til at det er behov for personer i full stilling, og til ønsket om heltidskultur i bedriften.

Samtidig som flere utfordringer knyttet til inkluderingsdugnaden trekkes frem, er det svært få av virksomhetene som har vært i dialog rundt dette med eget departement.

Det er også variasjon når det gjelder hvorvidt virksomhetene vi har snakket med, har benyttet seg av bistand fra NAV, for eksempel gjennom deres mer generelle virkemidler, eller for Oslo-baserte virksomheter bistand fra NAV St. Hanshaugen. Det er også noe ulik erfaring med å benytte seg av NAV. Alle vi har snakket med som har vært med på traineeprogrammet for personer med nedsatt funksjonsevne, er derimot positive til det. Flere uttrykker også positivitet til å utvide denne ordningen til å gjelde personer med hull i CV-en. Statens traineeprogram i 2020, som tidligere var forbeholdt personer med nedsatt funksjonsevne og høyere utdanning, bli utvidet til også å omfatte personer med hull i CV-en (jf. forskriftsendring til statsansatteloven).

Holdningene hos ledere til å ansette personer fra målgruppen beskrives som positive i all hovedsak. Mange trekker frem at de har gode erfaringer med å ansette personer fra målgruppen. Samtidig er det enkelte som erfarer at noen ledere kan vegre seg for å ansette personer fra målgruppen. I forlengelsen av dette er det flere som forklarer at virksomhetene planlegger å jobbe med kultur eller holdninger på området.

Den fysiske tilretteleggingen for personer med nedsatt funksjonsevne fremstår som en liten utfordring blant dem vi har snakket med, og fremstår ikke som et hinder for å nå 5-prosentmålet for det fleste. Flere trekker derimot frem at bygningene er godt egnet, eller at det er mulig å tilpasse. Det psykososiale arbeidsmiljøet vurderes som godt.

Det etterlyses gode eksempler på hva som har vært vellykkede tiltak. Flere ser frem til å motta tallene for 2019. Da kan man få bedre innsikt i hvem det er som faktisk søker, og hvilke stillinger det søkes på. Å få innsikt i dette er et arbeid som må gjøres på lang sikt.

Det er flere som påpeker at pålegget kom før det oppfattes at definisjonene og lovverket var på plass. Flere oppgir at definisjonen om hull i CV-en i rundskriv H-3/18 oppfattes som uklar. Denne definisjonen har blitt revidert, og selv om definisjonen ikke er formelt endret før forskriftsendringen (som gjelder fra 1. januar 2020.), oppfattes definisjonen av flere av våre informanter som klarere nå enn ved rapporteringen for 2018.

Flere nevner at det er utfordringer knyttet til måloppnåelse i inkluderingsdugnaden fordi det ikke lenger er mulig å administrativt ansette personer i faste stillinger.²¹ Alle faste stillinger må lyses ut. I 2018 var det kun ansettelser i faste stillinger som skulle telles med. Det nevnes av flere at tidligere kunne personer med en praksisplass få fast stilling gjennom administrativ ansettelse, men nå må disse stillingene lyses ut, og personer som har vært tilknyttet virksomheten gjennom en praksisplass, må søke på lik linje som øvrige søkere, som da gjerne har høyere kvalifikasjoner. Ved ansettelser skal kvalifikasjonsprinsippet være gjeldende, og da oppleves det at personer i målgruppen for inkluderingsdugnaden kommer til kort.

I 2018 skulle ikke midlertidige stillinger telles med, dette ble endret fra 1. april 2019. Flere av våre informanter oppgir at det vil kunne bli enklere å nå målsettingen i 2019, da også ansatte i midlertidige stillinger vil telle med. Selv om staten ønsker å begrense bruken av administrative ansettelser, er det imidlertid mulig med administrative ansettelser knyttet til å ansette personer i midlertidig stilling.

Et forslag som nevnes, og som kan være av stor betydning for om enkelte virksomheter når målet, er at inkluderingsdugnaden bør være en del av internstyringen, særlig i større virksomheter, slik at de enkelte enhetene/avdelingene blir målt på dette internt. Innspillet er at det du ikke blir målt på internt, er det også lett å velge bort. Avdelingene bør også bli fulgt opp gjennom året, ikke bare i tilknytning til rapportering i årsrapportene.

Til slutt: Hvilke kjennetegn har de virksomhetene som har nådd målet? Noen opplyser at de nådde målet ved en tilfeldighet, mens andre tilskriver dette et systematisk arbeid med hensyn til både hvordan stillingene har blitt beskrevet i utlysningstekstene, at man har oppfordret personer i målgruppen til å søke på stillingene, og at man har vært veldig bevisste på å innkalle personer i målgruppen til intervju. Antallet virksomheter som nådde målet i utvalget, var relativt lite, noe som gjør det utfordrende å trekke frem mange felles kjennetegn. Men det gis inntrykk av at flere av dem som har nådd målet, har lang erfaring med å ha «ansatt» personer fra målgruppen enten i form av traineestillinger eller i en praksisplass.

²¹ Endring som følge av ny lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven), som trådte i kraft 1. juli 2017.