



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Ingen utenfor – En helhetlig politikk for
å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv





DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Ingen utenfor – En helhetlig politikk for
å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv

Innhold

1	Veien ut av utenforskap	7	2.7.2	Konsekvenser av dårlige boforhold	49
1.1	Utfordringer i arbeidet mot utenforskap	9	2.7.3	Nabolagseffekter	50
1.2	Forebygge bedre og inkludere flere	11	2.7.4	Geografisk opphoping av levekårsutfordringer	51
			2.7.5	Å stå utenfor fritidsaktiviteter	52
2	Hva er utenforskap?	20	2.8	Sosial mobilitet og risikoen for at levekårsutfordringer går i arv	53
2.1	Det norske arbeidsmarkedet	20		Oppsummering	56
2.2	Å stå utenfor arbeidslivet	25			
2.2.1	Hvor mange står utenfor arbeid og utdanning?	25	2.9		
2.2.2	Hvem har svak eller manglende tilknytning til arbeid?	27	3	Tidlig og samordnet innsats overfor barn og unge	58
2.2.3	Barrierer mot arbeid	33	3.1	Innledning	58
2.3	Å stå uten nødvendig kompetanse	34	3.2	Utdanningssektorens bidrag til å forebygge utenforskap	58
2.3.1	Personer med lav utdanning står i større grad utenfor	34	3.3	Deltakelse, inkludering og mestring	64
2.3.2	Å mangle kompetanse som arbeidslivet etterspør	35	3.4	Tjenester og tiltak for å skape trygge familier	66
2.3.3	Å mangle grunnleggende ferdigheter	36	3.5	Bedre samordnede tjenester til utsatte barn og unge	68
2.3.4	Å stå uten gjennomført skolegang	37	3.5.1	0–24-samarbeidet og strukturer for tverrsektorielt samarbeid og samordning	69
2.4	Å ha helseproblemer over tid	39	3.5.2	Harmonisering og styrking av samarbeidsbestemmelser	69
2.4.1	Samspillet mellom helseutfordringer og utenforskap	39	3.5.3	Koordineringsgruppen til sårbare barn og unge under koronapandemien	70
2.4.2	Hvilke helseutfordringer har de som står utenfor arbeidslivet?	41	3.6	Bolig og nabolag	70
2.4.3	Sosial ulikhet i helse	42	3.7	Oppsummering av tiltak	71
2.5	Å ha økonomiske problemer	43			
2.5.1	Vedvarende lavinntekt og opphoping av dårlige levekår	43	4	Arbeidsorientert inntekts-sikring og virkemidler for lettere innpass i arbeidslivet ...	73
2.5.2	Hvem opplever lavinntekt over tid?	44	4.1	Innledning	73
2.5.3	Gjeldsproblemer og økonomiske vansker	45	4.2	Utformingen av inntekts-sikringsordningene	74
2.5.4	Konsekvenser av oppvekst i en lavinntektsfamilie	46	4.2.1	Økonomiske insentiver og inngangsvilkår	74
2.6	Å mangle trygghet og støtte i familien	47	4.2.2	Aktivitetskrav	80
2.6.1	Konsekvenser av å mangle trygghet og støtte i familien	47	4.3	Tiltak for å øke etterspørselen etter personer med ekstra utfordringer	82
2.6.2	Omfang av barn som mangler trygghet og støtte i familien	48	4.3.1	Rekruttering og inkludering av personer som står uten arbeid	82
2.7	Å ha dårlige boforhold og liten tilhørighet til nabolag og lokalsamfunn	48	4.3.2	Oppfølging av arbeidsgivere	83
2.7.1	Hvem opplever dårlige boforhold eller er vanskeligstilt på boligmarkedet?	48	4.3.3	Tilrettelegging og hjelpemidler for å få eller beholde arbeid	83
			4.3.4	Lønnstilskudd	85

4.3.5	Syssettingsutvalgets forslag om en arbeidsorientert uføretrygd	86	6.4	Sosial inkludering	120
4.4	Oppsummering av tiltak	87	6.4.1	Deltakelse i frivillige organisasjoner	121
5	Bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse	89	6.4.2	Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner	121
5.1	Innledning	89	6.4.3	Varig tilrettelagt arbeid (VTA)	121
5.2	Arbeidsmarkedsbistand fra Arbeids- og velferdsetaten	89	6.5	Oppsummering av tiltak	123
5.2.1	Et inkluderende og velfungerende arbeidsmarked	89	7	Mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	125
5.2.2	Inkluderingsdugnaden	90	7.1	Innledning	125
5.2.3	Personer som trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i jobb	91	7.2	Videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune	126
5.3	Virkemidler, tjenester og tiltak når kompetanse er en tilleggsutfordring	93	7.2.1	Muligheter og utfordringer i partnerskapet	126
5.3.1	Arbeid, utdanning og kompetanse	93	7.3	Helhetlige og individuelt tilpassede tjenester	130
5.3.2	Opplæringstilbud til voksne som står utenfor arbeidslivet	94	7.3.1	Forenklet brukeroppfølgning	132
5.3.3	Innsats for å gi flere et tilrettelagt tilbud om videregående opplæring	95	7.3.2	Brukermedvirkning	134
5.3.4	Innsats for å gi flere grunnleggende ferdigheter	97	7.4	Kompetanseutvikling	135
5.3.5	Innsats for å gi flere voksne en kompetanse som arbeidslivet trenger	99	7.5	Tilgjengelige tjenester	137
5.3.6	Integrering gjennom kunnskap	101	7.5.1	Tilgjengelighet gjennom ulike kanaler	137
5.4	Virkemidler, tjenester og tiltak når helse er en tilleggsutfordring	102	7.5.2	Klart språk og tilrettelagt informasjon	139
5.4.1	Arbeidets betydning for helsen	102	7.5.3	Kontorstruktur og tilgjengelighet	139
5.4.2	Pågående samarbeid om arbeid og helse	103	7.5.4	Tilgjengelighet ved NAV-kontoret	140
5.4.3	Bedre og mer samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og primærhelsetjenesten	106	7.6	Styrking av barne- og familieperspektivet i tjenestene	140
5.5	Oppsummering av tiltak	110	7.6.1	Barneperspektivet og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen	141
6	Bedre forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og sosial inkludering	113	7.6.2	Arbeids- og velferdsforvaltningens rolle overfor barnefamilier med sammensatte utfordringer	142
6.1	Innledning	113	7.7	Oppsummering av tiltak	143
6.2	Forebyggende sosialt arbeid	114	8	Mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og tiltak	145
6.3	Individuelle sosiale tjenester	115	8.1	Innledning	145
6.3.1	Opplysning, råd og veiledning	115	8.2	Skape mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester	145
6.3.2	Økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp)	117	8.2.1	Tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen	145
6.3.3	Kvalifiseringsprogrammet	119	8.2.2	Økt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører	149

8.2.3	Effektkontrakter som virkemiddel for å utvikle nye løsninger på sosiale problemer	154	8.3.3	Innovative løsninger og anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak	158
8.3	Økt mangfold og bedre løsninger i markedet for arbeidsmarkedstiltak	155	8.4	Oppsummering av tiltak	160
8.3.1	Om arbeidsmarkedstiltakene	155	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	162
8.3.2	Effekter av arbeidsmarkedstiltak	157			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Meld. St. 32

(2020–2021)

Melding til Stortinget

Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 4. juni 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Veien ut av utenforskap

Det siste året har understreket betydningen av å ha en jobb å gå til og betydningen av å oppleve sosial tilhørighet og sosiale fellesskap. Det er en risiko for at koronapandemien og den påfølgende perioden med nedstenginger, høy arbeidsledighet og begrenset sosial kontakt fører til at flere blir stående varig utenfor arbeidslivet og at flere vil oppleve sosiale problemer. Regjeringen legger stor vekt på å motarbeide at koronapandemien fører til at flere blir stående permanent eller langvarig utenfor arbeidslivet og sosiale fellesskap.

Regjeringens mål er et samfunn med muligheter for alle, hvor alle som kan, deltar i arbeidslivet. I Norge har vi over tid hatt høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og et høyt utdanningsnivå sammenlignet med andre land. Et viktig anker for velferden er familien, nære fellesskap og det som ofte kalles det sivile samfunn. Sammen med godt utbygde universelle velferdsordninger og solide institusjoner skaper dette velferdssamfunnet som legger et godt grunnlag for at de fleste av oss får muligheten til å skape seg et godt liv. Brede velferdsordninger bidrar til

at de fleste opplever økonomisk sikkerhet også i perioder de ikke er i jobb. Gode fellesfinansierte tjenester innen helse og velferd bidrar til å utjevne forskjeller og til at det store flertallet blir inkludert i arbeidsliv og samfunnsliv. Omsorgs- og utdanningstjenester som når ut til alle barn og unge gir flere gode muligheter, og kan bidra til mer utjevning av levekår dess høyere kvalitet de holder. Det norske velferdssamfunnet bidrar til at dårlige levekår i mindre grad går i arv i Norge enn i de fleste andre land.

Barn og unge i Norge skal ha en god barndom og oppvekst. De skal ha gode muligheter og frihet til å skape sin egen fremtid. En god oppvekst legger grunnlaget for å utvikle evnen til å takle utfordringer senere i livet. Barnehage og skole skal bidra til god språkutvikling og læring gjennom livet. Også trygge og gode boforhold og deltakelse i sosiale fellesskap med jevnaldrende har stor betydning for å bli inkludert i arbeids- og samfunnsliv som voksen.

Likevel er det også i Norge slik at ikke alle har mulighet eller får sjansen til å delta. Regjeringen

legger i denne meldingen fram en helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Målet er at ingen skal bli stående utenfor.

Utenforskap er ikke tilfeldig, men heller ikke forutbestemt. Ingen personer har den samme livshistorien. Når folk blir stående utenfor arbeid og utdanning, kan det bl.a. ha sammenheng med svake grunnleggende ferdigheter, helseproblemer eller vanskelige oppvekstvilkår. Rusproblemer, gjeld og andre sosiale problemer kan gjøre det vanskelig å komme i og stå i arbeid. Manglende arbeidstilknytning kan gi økonomiske problemer og forsterke andre sosiale problemer.

Når de fleste deltar i arbeidslivet, kan det også være ekstra vanskelig å stå utenfor. Selv om grunnleggende materielle behov er dekket, er det vanskelig å ha klart dårligere råd enn de fleste rundt seg. Når de fleste finner mening og tilhørighet i lønnet arbeid, kan det være mer krevende å delta på en god måte på andre arenaer for de som har falt utenfor arbeidslivet.

Alle kan oppleve vanskelige situasjoner i livet, som sykdom eller arbeidsledighet. Samfunnsutfordringen er når disse utfordringene følger strukturelle mønstre. Hvis sosiale problemer vokser – og særlig hvis de konsentreres i bestemte befolkningsgrupper eller geografiske områder – vil de kunne forsterke hverandre, bite seg fast og i verste fall overføres til stadig nye generasjoner. Da blir fattigdom og utenforskap en ond sirkel.

Selv om den enkeltes vei til utenforskap er individuell, er det likevel mulig å se noen faktorer som går igjen. Utenforskap som samfunnsutfordring er tema for denne meldingen.

Når folk ikke kommer inn i eller faller ut av arbeidslivet, kan det bety at de mister muligheter til å skape et godt liv for seg og sine. Regjeringen vil arbeide for at færre blir stående utenfor utdanning og arbeid. Vi må bryte den onde sirkelen hvor fattigdom og utenforskap går i arv. Dette er et arbeid som ikke tar slutt. Over tid skaper endringer i arbeidsliv og samfunnet nye utfordringer. Endringer som følge av digitalisering, globalisering og det grønne skiftet påvirker arbeidsliv og krav til kompetanse og ferdigheter. Velferdsordninger, velferdstjenester og arbeidsrettet bistand må stadig utvikles for å møte endringene.

En systematisk politikk for å bekjempe utenforskap må først og fremst sikte mot å motvirke årsakene til at mennesker faller utenfor. Vi skal ha avbøtende tiltak, men en politikk som bare sikter mot å avbøte, vil ikke klare å løse de dypere-liggende årsakene til at utenforskap oppstår.

Viktige punkter for regjeringens politikk er derfor:

- En inkluderende kunnskapsskole som gir alle barn det utgangspunktet de trenger for å kunne delta i samfunnet, og gode barnehager av høy kvalitet som gir en god start i livet.
- En politikk for å stimulere til verdiskaping og arbeidsplasser slik at flere kan komme i jobb, og der flere blir inkludert i arbeidslivet.
- Et arbeidsliv som gir trygge rammer for arbeidstakere og seriøse arbeidsgivere.
- Et helsevesen som setter pasienten først, og som særlig løfter rusbehandlingen og psykiatrien.
- Økt integrering slik at innvandrere i større grad deltar i arbeids- og samfunnsliv.
- Støtte og trygghet til dem som faller utenfor, samtidig som vi har mål om deltakelse og aktivitet for alle som kan bidra.
- En politikk som fremmer likeverd, likestilling og respekt for den enkeltes frie valg, og bekjemper diskriminering, ufrihet og urettferdighet.

Regjeringen har ført en aktiv politikk for å bekjempe fattigdom og inkludere flere i utdanning og arbeid. Et viktig poeng i denne meldingen er at politikken mot utenforskap må være bred. Tiltak på områder som skole og oppvekst, helse og omsorg er derfor like viktige på sikt som konkrete tiltak knyttet til arbeids- og velferdsforvaltningen eller ytelsene for livsopphold. Politikken for å stimulere til verdiskaping og flere arbeidsplasser, og tiltak for å senke terskelen for å kunne delta i arbeidslivet, er viktig.

Samtidig er det en erkjennelse i meldingen av at et bredt tilbud av offentlige tjenester også kan ha problemer med samordning og koordinering. Kort sagt: At tilbudene finnes, men at de ikke når de riktige brukerne til riktig tid. Da kan et stort, offentlig system i verste fall miste den enkelte bruker av syne. Bedre samordning er derfor et hovedpoeng i denne meldingen.

Denne meldingen understøtter den nasjonale oppfølgingen av 2030-agendaen og bærekraftsmålene om å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene. Et grunnprinsipp bak 2030-agendaen er at ingen skal utelates – «Leave no one behind». Bærekraftsmålene må ses i sammenheng. God helse og utdanning gir et bedre grunnlag for å få jobb, og gjør det enklere å bekjempe fattigdom og redusere utenforskap. Et inkluderende samfunn gir muligheter til flere. Dette er sentrale temaer både i denne stortingsmeldingen og i arbeidet med å følge opp bærekraftsmålene.

1.1 Utfordringer i arbeidet mot utenforskap

Den norske samfunnsmodellen med brede felles-finansierte tjenester og et godt sosialt sikkerhetsnett bidrar til bred deltakelse og inkludering i arbeids- og samfunnsliv. Likevel ser vi faresignaler som kan føre til økt utenforskap på sikt:

- For mange står utenfor utdanning og arbeid. I 2019 sto nesten 620 000 personer i alderen 18–66 år utenfor arbeid og utdanning. Det utgjorde i overkant av 18 pst. av alle i denne aldersgruppen. Gruppen som ikke er sysselsatt, består i stadig større grad av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid. Personer med lav utdanning og manglende kompetanse er overrepresentert blant dem som står utenfor arbeidsmarkedet.
- Ofte vil det å stå utenfor utdanning og arbeid også bety lavere deltakelse på andre samfunnsområder. Å stå utenfor arbeid betyr gjerne en krevende økonomisk situasjon for den enkelte og kan forsterke andre utfordringer.
- Selv om sysselsettingsandelen økte fra 2017 og fram til koronakrisen, har sysselsettingsutviklingen vært svakere i Norge enn i mange av landene rundt oss siden årtusenskiftet. Samlet sett er sysselsettingen fortsatt relativt høy. Velferdsstatens bærekraft svekkes hvis mange ikke deltar i arbeidslivet.
- Barn i familier med vedvarende lavinntekt har høyere risiko enn andre barn for en rekke påkjenninger i oppveksten. Sammenhengen mellom oppvekst i lavinntektsfamilier og uheldige arbeidsmarkedsutfall er svakere i Norge enn i mange andre land. Det er likevel tegn til at det over tid har blitt større risiko for at barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt blir voksne i den samme gruppen når de blir voksne. Oppvekst i en lavinntektsfamilie er også forbundet med dårligere utdanningsresultater og høyere risiko for langvarig arbeidsledighet.
- Innvandring kan trekke deltakelsen på arbeidsmarkedet ned, særlig hvis innvandrerne har liten eller ingen utdanning fra før. Hvis flere blir stående utenfor arbeid kan det bidra til økte inntektsforskjeller og sosiale problemer. En stor del av økningen i antallet barn som vokser opp i lavinntektsfamilier har kommet i familier med innvandrerbakgrunn, mange med kort botid i Norge.
- Det er fortsatt ulikheter mellom grupper i f.eks. barnehagedeltakelse og skoledeltakelse.

Vanskelige vilkår i oppveksten kan hindre barns deltakelse og utvikling på ulike områder. Det kan bidra til svake skolerresultater, avbrutt skolegang og manglende tilknytning til arbeidslivet. Det finnes en rekke hjelpetjenester og tilbud. Likevel opplever fremdeles en del barn, unge og familier med sammensatte utfordringer at manglende samhandling og samarbeid mellom tjenestene gir et for lite koordinert og helhetlig tjenestetilbud – eller at tiltakene settes inn for sent.

Norge har gode inntektssikringsordninger, som gir økonomisk trygghet for personer som midlertidig eller varig ikke kan delta i arbeidslivet. Dette er viktig for å sikre at bl.a. personer med store helseutfordringer kan delta i samfunnslivet, selv om de ikke er i stand til å arbeide. Samtidig må ordningene utformes slik at det lønner seg å delta i arbeidslivet. For noen grupper er det lite å tjene på å gå ut i arbeidslivet. Samtidig er det noen som ikke kommer i jobb på ordinære vilkår uansett hvor hardt de prøver, mens andre har store helsemessige eller andre utfordringer. Noen stanses primært av at ingen er villige til å ansette dem. Hvis flere skal inkluderes i arbeidslivet, må inngangen til arbeidslivet bli lettere for dem som står utenfor. Det er et krevende, men svært viktig arbeid.

Helseproblemer og/eller manglende kompetanse er for mange barrierer for å komme i jobb. Samarbeidet mellom tjenestene i trekanten utdanning, arbeid og helse er derfor avgjørende for arbeidsdeltakelse. Samtidig har alle sektorene hver for seg ansvar for komplekse og omfattende tjenester. Ulikheter i organisering og prioriteringer, eller mangelfullt samarbeid mellom sektorene, gir i en del tilfeller et tjenestetilbud som i sum ikke treffer den enkelte godt nok. For å kunne nyttiggjøre seg f.eks. av arbeidsrettede tjenester, må andre problemer også håndteres. Samtidighet eller samordning mellom helseoppfølging, tiltak for arbeidsinkludering og/eller opplæringstiltak kan være nødvendig. Betydningen av et godt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, utdanningssektoren og helse-tjenestene er også trukket fram av Sysselsettingsutvalget¹.

De sosiale tjenestene er et siste sikkerhetsnett i velferdsordningene og en del av kommunens ansvar for velferdstjenester. Mottakere av sosiale tjenester utgjør en sammensatt gruppe. Det er

¹ Offentlig utvalg ledet av Steinar Holden som har levert NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – tiltak for økt sysselsetting*.

over tid avdekket mangler i kvaliteten på de kommunale sosiale tjenestene i NAV-kontoret, bl.a. knyttet til manglende individuelle vurderinger og kartlegging. Det er også behov for mer systematisk kunnskap om hvordan kommunene ivaretar ansvaret for forebyggende innsats og hvordan dette kan videreutvikles.

Alvorlige gjeldsproblemer kan være vanskelig å komme ut av og forsterke en allerede vanskelig livssituasjon. Det er behov for å bedre det offentlige hjelpetilbudet til personer med gjeldsproblemer.

Kompleksiteten i utfordringene enkelte står overfor gjør også arbeidet med å utvikle gode tjenester krevende. Mange aktører må bidra og samarbeide godt. En helt sentral aktør i dette arbeidet er arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter velferdsytelser, tilbyr velferdstjenester og bidrar med arbeidsrettet bistand. Mange av brukerne har sammensatte utfordringer og mottar både statlige og kommunale tjenester. Mange har også behov for oppfølging fra andre offentlige instanser. Disse gruppene trenger helhetlige og individuelt tilpassede tjenester. Å gi forvaltningen gode forutsetninger for å tilby dette handler bl.a. om effektiv drift for å frigjøre ressurser til å følge opp dem som har behov for personlig bistand. I tillegg må partnerskapet mellom kommune og stat i det lokale NAV-kontoret videreutvikles slik at samspillet mellom de kommunale og statlige virkemidlene i størst mulig grad gir helhetlige tjenester for den enkelte bruker.

En systematisk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling kan gi viktige bidrag til dette. NAV-kontorene har mulighet til å utvikle nye måter å løse oppgaver på, og mange gjør dette. For å utnytte slike erfaringer best mulig, er det nødvendig med bedre kobling mellom lokale initiativer og sentralt initierte forsøk og utprøvinger. Også aktører utenfor offentlig sektor spiller viktige roller i å utvikle nye eller mer målrettede løsninger for utfordringene enkelte brukergrupper står over. Hvordan anskaffelsesprosessene for arbeidsmarkedstiltak gjennomføres har betydning for innovasjonsgraden i tiltakene og utviklingen av markedet for arbeids- og velferds-tjenester. For nystartede virksomheter eller mindre aktører kan det være krevende å oppfylle formelle vilkår og nå opp i konkurranse med etablerte aktører. Det er vanskelig å finne gode måter å finansiere og teste ut nye løsninger. Samtidig er det viktig å sikre kvalitet og likebehandling.

Koronapandemien forsterker utfordringene

Koronapandemien og den påfølgende nedstengingen har gitt det dypeste økonomiske tilbakeslaget i etterkrigstiden, med kraftige utslag i arbeidsmarkedet. Selv om den registrerte ledigheten har avtatt fra de historisk høye nivåene våren 2020, er den fortsatt høy i 1. halvår 2021. Langtidsledigheten har økt. Dype nedgangskonjunkturer og perioder med omfattende omstilling i arbeidsmarkedet gir økt risiko for å falle varig ut av arbeidslivet. Et fortsatt svakt arbeidsmarked, med liten etterspørsel og få ledige jobber, gjør det vanskeligere for nye arbeidssøkere å komme inn i arbeidsmarkedet. Unge kan dermed også gå glipp av den viktige læringsarenaen arbeidsmarkedet er. En langvarig periode som arbeidsledig i starten av yrkeskarrieren kan gi følger for resten av yrkeslivet. Økt langtidsledighet og nedgang i yrkesdeltakelsen kan i seg selv redusere sannsynligheten for å komme tilbake i jobb.

Krisen har rammet skjevt. Smitteverntiltakene har i særlig grad rammet personrettet tjenesteyting i privat sektor. Det er bransjer med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og relativt lave lønninger. Derfor har personer med lite utdanning, lavere tidligere inntekt, innvandrere og unge vært mest utsatt for ledighet og permitteringer. Det er grupper som allerede før krisen hadde større problemer med å få eller beholde jobber enn andre grupper. Hvis disse ikke kommer tilbake i arbeid, vil pandemien kunne forsterke problemene med manglende integrering i arbeidslivet og føre til økt overgang til helserelaterte ytelser. Det kan også bidra til økt fattigdom og til at flere barn vokser opp i lavinntektsfamilier.

Mange barn og unge har vært henvist til hjemmeskole og stadige omorganiseringer av skoletilbudet. Skriftlige eksamener er avlyst. En koordineringsgruppe som har vurdert tjenestetilbudet til barn og unge under koronapandemien peker på at mange barn og unge med behov for tilrettelegging og rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i lange perioder ikke har fått oppfylt sine rettigheter. Psykisk uhelse hos barn og unge ser ut til å ha økt i omfang og alvorlighetsgrad. Det er videre en bekymring for at flere barn og unge kan ha blitt utsatt for vold, overgrep og negativ sosial kontroll under pandemien, selv om det mangler tilstrekkelig empiri som dokumenterer dette.

Denne meldingen tar i hovedsak opp utfordringer av mer strukturell karakter. De langsiktige konsekvensene av koronapandemien for utdanning, helse, sysselsetting, integrering, deltakelse i

samfunnsliv og sosial mobilitet, kjenner vi ennå ikke omfanget av. Erfaring og kunnskap fra tidligere kriser kan imidlertid tilsi at utfordringene som trekkes fram i denne meldingen vil kunne øke ytterligere uten en forsterket og fornyet innsats.

1.2 Forebygge bedre og inkludere flere

Å motvirke at folk blir stående utenfor arbeidslivet og samfunnslivet ellers, krever innsats på flere områder. For det første må samarbeidet om forebygging av utenforskap blant barn og unge forsterkes med mer samordnede og helhetlige tjenester. Videre må inntektssikringssystemene både gi økonomisk trygghet og støtte opp om arbeidsdeltakelse. Helhetlige oppfølgingstjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen, i samarbeid med bl.a. helse- og utdanningssektoren, vil styrke mulighetene for å bli selvhjulpen for de som står lenger unna arbeidsmarkedet. Nyskapende og potensielt bedre løsninger for arbeidsinkludering må prøves ut og skaleres opp der resultatene er gode. For noen arbeidsledige passer ikke de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene. For å forhindre at personer blir gående lenge uten arbeid, bør arbeids- og velferdsforvaltningen i større grad samarbeide med private aktører og benytte seg av verktøy som innovative anskaffelser og effektkontrakter for å få flere i arbeid.

Flere skal sikres en oppvekst som beskytter mot fremtidig utenforskap. Flere må få en sjanse til å vise hva de kan. Flest mulig skal få muligheten til å delta i arbeidslivet. De som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet, skal likevel kunne delta i samfunnslivet ellers.

Regjeringen har i de siste årene tatt en rekke initiativ for å forebygge og redusere utenforskap, bl.a. ved å målrette arbeidet for å bekjempe fattigdom, med særlig vekt på tiltak for å fremme deltakelse og styrke mulighetene til barn og ungdom i lavinntektsfamilier. Tiltak for redusert foreldrebetalning for lavinntektsfamilier gir flere barn mulighet til å gå i barnehage og skolefritidsordninger (SFO). Regjeringen har lagt fram en fullføringsreform i videregående skole. Det er også gjort en rekke endringer i arbeids- og velferdspolitikken for å hindre frafall fra arbeidslivet og for å inkludere flere i arbeid. Regjeringens integreringsløft legger til rette for at innvandrere kommer i jobb og blir aktive deltakere i samfunnet.

Regjeringen har identifisert seks områder i arbeidet med å forebygge utenforskap og inklu-

dere flere i arbeids- og samfunnsliv hvor det er særlig behov for å videreutvikle og styrke innsatsen:

- Tidlig og samordnet innsats overfor barn og unge
- Arbeidsorientert inntektssikring og virkemidler for lettere innpass i arbeidslivet
- Bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse
- Bedre forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og sosial inkludering
- Mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og tiltak

De seks områdene følges opp i hvert sitt kapittel i meldingen.

Det er ingen enkle løsninger i dette arbeidet. Det er behov for individuell tilpasning, men samtidig stilles krav til likebehandling og til at den enkelte skal få oppfylt sine rettigheter. Samarbeid på tvers vil i mange tilfeller være nødvendig for å gi et godt tjenestetilbud for den enkelte. Tjenester fra én sektor yter ofte viktige bidrag til at brukere kan dra nytte av tjenester fra en annen sektor. For å komme videre er det behov for å bygge ned skillene mellom fagområder og forvaltningsnivåer. Bedre samarbeid mellom arbeidsrettede og sosiale tjenester, og mellom disse tjenestene og innsats i utdanningssektoren og helsesektoren, er nødvendig. Samarbeid og samordning må ofte skje i førstelinjen. Det betyr at handlingsrom er viktig, samtidig som rammebetingelsene og organiseringen av tjenestene må legge til rette for samarbeid på tvers. Et gjennomgående tema i meldingen er derfor utviklingen av helhetlig og forsterket samordning av tjenester for å forhindre langvarig utenforskap.

Tidlig og samordnet innsats overfor barn og unge

Gode oppvekstsvilkår er avgjørende for barn og unges mulighet til læring og utvikling. Å mestre skole og utdanning er en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet og for å skape et godt liv.

De fleste barn i Norge vokser opp i trygge omgivelser, med gode levekår og muligheter til å utvikle seg, i barnehagen, på skolen, i nabolaget og gjennom fritidsaktiviteter. Gode og bredt tilgjengelige tjenester innen helse, barnehage og skole bidrar til like muligheter og til å redusere forskjeller i levekår. For mange barn og unge er likevel oppvekstsituasjonen medvirkende til at de

får problemer i ungdomsår eller voksen alder. Innsatsen for å fremme inkludering i arbeids- og samfunnsliv må derfor starte tidlig.

Barnehager og skoler som løfter alle barn uavhengig av foreldrenes bakgrunn, er blant de viktigste bidragene for å skape like muligheter for alle. Det å stå uten fullført videregående opplæring øker risikoen for å falle ut av videre utdanning og arbeidslivet. Unge som dropper ut av skoleløpet, eller står i fare for å gjøre det, må sikres tett oppfølging. Regjeringen vektlegger tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Regjeringen har lagt fram en fullføringsreform for at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Deltakelse i fritidsaktiviteter og uorganiserte aktiviteter bidrar til at barn og unge opplever sosiale fellesskap og tilhørighet, og mestring og uformell læring. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier inneholder en rekke tiltak for å fremme deltakelse og inkludering.

Vanskelige oppvekstvilkår og levekårsutfordringer i familien kan få konsekvenser for barns skolegang og deltakelse. Forebyggende innsats og tjenester og tiltak for å skape trygge familier er viktig for å redusere risikoen for at levekårsutfordringer går i arv. Regjeringen har styrket den forebyggende innsatsen og det sosiale sikkerhetsnettet rundt utsatte familier. Innsatsen omfatter barnevernet, helsestasjon- og skolehelsetjenestene, rus- og psykiatriomsorgen, oppfølging av barn av psykisk syke og barn av rusmisbrukere og innsats mot vold og overgrep.

Barn og unge med helseproblemer og utfordringer knyttet til læring og mestring er ofte i kontakt med flere tjenester i det offentlige hjelpeapparatet. Barn, unge og familier med sammensatte utfordringer kan oppleve at de ikke får et koordinert og helhetlig tjenestetilbud. Det er behov for å forsterke samarbeid og samhandling mellom tjenestene. Målet er at alle barn og unge skal ha en trygg og god oppvekst, som også legger grunnlaget for at de blir selvstendige og trygge voksne som bidrar til samfunnet og fellesskapet.

For at barn, unge og familier med sammensatte utfordringer skal få et koordinert og helhetlig tjenestetilbud vil regjeringen:

- Harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelser og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet, jf. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samordning, samarbeid og barnekoordinator)*. Regjeringen foreslår også å harmonisere reglene om individuell plan, å innføre en

plikt for velferdstjenestene til å medvirke i arbeidet med individuell plan og å innføre en felles forskrift om individuell plan.

- Videreføre arbeidet som har vært gjennomført innenfor rammen av 0–24-samarbeidet for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier.
- Styrke innsatsen for å forebygge at unge i videregående opplæring slutter og blir gående inaktive. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* varsler regjeringen at det skal vurderes om oppfølgingstjenesten skal jobbe forebyggende. Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gis i oppdrag å kartlegge samarbeidsflater og ev. barrierer knyttet til dette, samt etablere en pilot som prøver ut hvordan fylkeskommunene ved oppfølgings-tjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, som for eksempel skolehelsetjenesten, om forebyggende arbeid. Piloten skal evalueres og kan legge grunnlag for en modell som siden kan oppskaleres. I lys av dette vil det også vurderes om Arbeids- og velferdsetaten skal få et tydeligere oppdrag knyttet til forebyggende innsats.

Arbeidsorientert inntektssikring og virkemidler for lettere innpass i arbeidslivet

Inntektssikringsordningene står sentralt i det norske velferdssystemet, og skal gi økonomisk trygghet for personer som midlertidig eller varig ikke kan delta i arbeidslivet. Ordningene skal sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter i forbindelse med bl.a. sykdom, arbeidsledighet, midlertidig svikt i arbeidsevnen og varig uførhet. Inntektssikringsordningene skal også bidra til utjevning av inntekt og levekår. I tillegg kommer gratis eller subsidierte offentlige tjenester som også er med på å jevne ut inntektsforskjeller. Inntekten og tryggheten som velferdsordningene gir den enkelte, legger til rette for at personer kan være en del av samfunnet selv om de ikke er i stand til å delta i arbeidslivet. Denne tryggheten er også viktig for viljen til å ta risiko og dermed for arbeidslivets omstillingsevne.

Arbeid vil for mange gi egenverdi og tilhørighet, samt en bedre økonomi. Samtidig er deltakelse i arbeid også viktig for bærekraften i offentlige velferdsordninger. Med godt utbygde inntektssikringsordninger og fellesfinansierte velferdstjenester er det særlig viktig at det lønner seg å arbeide framfor å motta trygd for de som har muligheten til å arbeide, helt eller delvis. Inn-

tektssikringsordningene må bygge opp under arbeidslinja og målet om høy sysselsetting.

Det er et sentralt dilemma i utformingen av inntektssikringsordningene at de både skal støtte opp om arbeidslinja ved at det skal lønne seg å jobbe, men samtidig gi gode nok ytelser til at de gir økonomisk trygghet for de som ikke kan jobbe. Inntektssikringsordningene må balansere disse hensynene. Ordningene, og andre virkemidler av betydning for arbeidslinja, må derfor tilpasses og justeres i tråd med erfaringer og stadig ny kunnskap.

Regjeringen vil arbeide for inntektssikringsordninger og virkemidler som bidrar til at flest mulig kommer i jobb, og at vi unngår unødig langvarige stønadsløp. Unge er særlig prioritert i dette arbeidet, da tidlig inntreden i trygdesystemet kan medføre et langt liv utenfor både arbeids- og samfunnsliv. Samtidig må de som trenger det få nødvendig inntektssikring. Sysselsettingsutvalgets rapporter² gir viktige bidrag inn i arbeidet med å videreutvikle ordningene. Rapportene er sendt på offentlig høring med høringsfrist i juni, og regjeringen vil vurdere forslagene i etterkant av høringen.

Utviklingen i sykefraværet har stor betydning for antall nye mottakere til de øvrige helserelaterte ytelsene, og overgangen til mer langvarige helserelaterte ytelser reduseres når antallet som bruker opp sykepengere rettighetene går ned. Tiltak og innsats for å redusere særlig langtidssykefraværet er derfor viktig for hindre frafall fra arbeidslivet.

Svært få slutter å motta uføretrygd og går over i arbeid. I tillegg til tiltak som gir personer med helseproblemer mulighet til å fortsette i arbeidslivet, er det derfor behov for å legge til rette for at flest mulig mottakere av uføretrygd kan utnytte sin restarbeidsevne ved å kombinere arbeid og trygd. For å stimulere til økt arbeidsinnsats blant uføretrygdede, må det lønne seg for uføretrygdede å jobbe så mye de kan. Uføretrygden er samtidig sentral for å sikre inntekt og dermed også muligheter for deltakelse på andre samfunnsarenaer for de som av helsemessige årsaker er langvarig utenfor arbeidslivet.

Regjeringen vil inkludere flere i arbeid og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette mer mangfoldig. Det må være arbeidsmuligheter for uføretrygdede og andre med særskilte utfordringer som ønsker å arbeide. Den høye andelen

som mottar en helserelatert ytelse, kan være et uttrykk for at personer med helseproblemer har vansker med å få innpass i arbeidslivet. Sysselsettingsutvalget mener dette er en hovedutfordring i dagens uføreordning. Høye minstelønninger gjør det relativt kostbart for arbeidsgiver å ansette personer med antatt lavere produktivitet. En løsning på dette kan være økt bruk av virkemidler som reduserer de reelle kostnadene for arbeidsgiver ved å ansette arbeidstakere fra utsatte grupper, samt å øke disse arbeidstakernes mulighet til å være i ordinært arbeid gjennom tilrettelegging og oppfølging.

På bakgrunn av dette vil regjeringen starte et forberedende arbeid knyttet til enkelte av Sysselsettingsutvalgets forslag:

- Utrede forslaget til ny sykepengemodell videre, slik utvalget foreslår. Regjeringen vil igangsette et arbeid med å få utredet enkelte av de forhold utvalget peker på at krever mer utredning.
- Vurdere et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd, herunder rammene for en ev. oppstart av et slikt forsøk.
- Vurdere omlegging av dagens avkortingsregler i uføreordningen og sende forskjellige forslag om dette ut på høring.
- Innhente mer kunnskap om hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med funksjonsnedsettelse.
- Vurdere økt bruk av ordningen med lønns-tilskudd.

Bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse

Mange som står utenfor arbeid og utdanning har sammensatte utfordringer. Det krever ofte løsninger som går utover en enkelt sektors ansvarsområde. Utdannings-, arbeids- og helserettede tjenester må virke sammen og tilpasses brukere med omfattende og sammensatte utfordringer på en best mulig måte.

I Norge har vi et arbeidsliv som kjennetegnes av høy kompetanse, høy produktivitet og høyt lønnsnivå, men også av omstillinger der jobber endres, blir borte og nye skapes. Omstillinger og endringer i arbeidsoppgaver skaper behov for å tilegne seg ny kompetanse for å kunne stå i arbeid. Personer med lav utdanning har økt risiko for å stå utenfor arbeidslivet og er også mer sårbare for å falle ut av arbeidsmarkedet ved omstillinger. Det norske arbeidslivet er også preget av en sammenpresset lønnsstruktur, noe som kan

² NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

heve terskelen for å ansette personer med moderat eller lav kompetanse og produktivitet.

Personer med svake kvalifikasjoner og helseproblemer vil ofte ha problemer med å få eller beholde jobber, og vil derfor ha behov for bistand fra flere sektorer. Slik tversektoriell bistand vil være et viktig bidrag for å motvirke at grupper som har omfattende og sammensatte utfordringer knyttet til å få eller beholde jobber, manglende kvalifikasjoner og/eller helseutfordringer faller varig utenfor arbeidslivet. Samtidig vet vi at samvirket mellom ulike sektorer ikke er godt nok og at det er et potensial for at det kan bli bedre. Regjeringen vil derfor legge til rette for bedre samhandling mellom tjenestene innenfor utdanning, arbeid og helse.

Mange av Arbeids- og velferdsetatens brukere mangler den kompetansen arbeidsmarkedet etterspør. Arbeids- og velferdsetaten kan, ved behov, tilby opplæringstiltak, men bruken av opplæringstiltakene har over tid gått ned. Framover forventes færre jobber for ufaglærte og økt etterspørsel etter personer med gjennomgått fag- og yrkesopplæring. Det er behov for en forsterket, samordnet innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene for å sikre at flere brukere som trenger det, får tilbud om tilrettelagt videregående opplæring – med vekt på fag- og yrkesopplæring.

Mange av dem som står utenfor arbeidslivet mangler grunnleggende ferdigheter. Grunnskoleopplæringen er i liten grad tilpasset voksne, og det kan være utfordringer knyttet til finansiering av livsopphold under opplæringen. Grunnskoleopplæringen er primært kommunens ansvar. Arbeids- og velferdsetaten kan likevel tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk innenfor den tidsbegrensningen som gjelder for opplæring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Det er behov for å styrke samarbeidet mellom kommunen, fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten om å gi flere grunnleggende ferdigheter, bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring og kommer i arbeid. Endringer i dagpenge-regelverket skal støtte opp under og gi flere muligheter for opplæring og kompetansepåfyll mens de går ledige og mottar dagpenger.

Mange med helseproblemer som står utenfor arbeidslivet har behov for samtidig bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene for at mål om økt arbeidsdeltakelse og bedre helse skal nås. Arbeid har ofte først blitt et tema når behandling er sluttført. Verken Arbeids- og velferdsetatens eller helse- og omsorgstjenestens virkemidler er alene tilstrek-

kelige for å bistå personer med f.eks. psykiske/ psykososiale problemer, smerteproblematikk og/ eller sammensatte helse- og livsproblemer. Dette gjør at helse- og omsorgstjenestene og Arbeids- og velferdsetaten må samarbeide bedre for å kunne møte brukernes behov for tjenester og få flere raskere i arbeid.

Regjeringen vil gjennomføre følgende tiltak for å bedre samhandlingen mellom utdanning, arbeid og helse:

- Videreføre og styrke innsatsen i inkluderingsdugnaden og videreutvikle samarbeidet mellom sektorene for arbeid, helse og utdanning. Innretningen vil vurderes nærmere, med sikte på å gjøre satsingen mer målrettet og tilpasset utviklingen i arbeidsmarkedet, og vil også bygge på erfaringer med kampanjen #Se muligheter.
- Legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov for fleksible og komprimerte løp, blant annet ved at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne opp til og med videregående opplæring, jf. Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Regjeringen foreslår også å gi unge og voksne rett til opplæring inntil de har fullført og bestått videregående opplæring, og en rett til yrkesfaglig rekvalifisering (fagbrev 2) for de som allerede har studie- eller yrkeskompetanse.
- Styrke og videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen for å gi flere voksne utenfor arbeidslivet tilbud om tilpasset videregående opplæring. Dette vil blant annet følges opp gjennom felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge om utprøving av tilpasset opplærings- og utdanningstiltak, spredning av gode modeller for tilbud og samarbeid, mer systematisk realkompetansevurdering, vurdere forhold rundt deling og innhenting av personopplysninger på tvers av arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren mv. Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen vil også styrkes gjennom egne opplæringskoordinatorstillinger i Arbeids- og velferdsetaten som bl.a. skal bygge bro mellom sektorene, og økt satsing på oppfølging av grupper med bistandsbehov som deltar i opplæringstiltak.
- Vurdere å sette i gang et forsøk hvor tilrette-lagte opplæringstilbud kan finansieres gjennom felles tilskuddsmidler. Midlene vil kunne bidra til å dekke både opplæringstilbudet, opp-

- følgning av deltakerne, nødvendig norskopplæring, tilgang til realkompetansevurdering samt spredning av informasjon om vellykkede samarbeidsprosjekt. Formålet med et ev. slikt forsøk er å stimulere til et utvidet tverrsektorielt samarbeid om en opplæringstjeneste som inkluderer både Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler. Dette kan legge grunnlag for et framtidig samarbeid som finansieres på ordinær måte. En ev. tilskuddsordning skal være søkbar og underlegges et felles sett med styrings- og prioriterings-signaler til hhv. Kompetanse Norge og Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Etablere et avgrenset forsøk i Arbeids- og velferdsetaten med opplæring for personer som har så svake grunnleggende ferdigheter at de trenger grunnopplæring av lengre varighet enn det opplæringstiltaket nå gir adgang til.
 - Legge til rette for at flere ledige og permitterte får påfyll av kompetanse i ledighetsperioden gjennom endringer i dagpengeregelverket som skal gjøre det mulig for flere å fullføre grunnskole og videregående opplæring i ledighetsperioden, og bidra til at flere kvalifiseres til arbeid.
 - Innhente mer kunnskap om hva som skal til for at flere ledige kan fullføre nødvendige opplæringsløp og hvordan det kan tilrettelegges bedre for dette.
 - Sette i gang et arbeid for å videreutvikle og benytte kompetansen til unge gamere som står utenfor arbeidslivet, og koble denne opp mot bedrifter som trenger digital kompetanse. Det vurderes bl.a. å opprette piloter ved NAV-kontorer i to fylker med sikte på å videreutvikle og forsterke satsingen.
 - Styrke norskopplæringen for voksne innvandrere ved å utarbeide prøver for standardisert kartlegging av deltakers norsknivå, slik at opplæringen kan tilpasses den enkeltes ferdigheter og legge til rette for oppnåelse av norskmål.
 - Legge til rette for tettere og mer systematisk samhandling mellom arbeidsrettede tjenester og helse- og omsorgstjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet vil få et felles oppdrag om å undersøke barrierer og mulige tiltak for tettere og mer systematisk tjenestesamhandling. Oppdraget vil også innebære å prøve ut nye modeller for tjenestesamhandling.
 - Arbeide for et bedre og mer effektivt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene.

- Prioritere arbeidet med å få på plass felles, nasjonale faglige anbefalinger innenfor arbeid og helse.
- Videreutvikle piloteringen av FACT ung med deltakelse fra utdannings- og jobbspesialist med sikte på å gi unge med psykiske lidelser og ruslidelser tett individuell oppfølging rettet mot arbeid og skole.
- Prøve ut individuell jobbstøtte for unge under 30 år der målet er at flere unge med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller ruslidelser gjennomfører utdanning/lærlingeløp og kommer over i ordinært lønnet arbeid.

Bedre forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og sosial inkludering

For å bidra til bedre forebygging av sosiale problemer og legge til rette for en helhetlig innsats lokalt, har regjeringen tatt initiativ til flere nasjonale tverrgående strategier og handlingsplaner. Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet.

Sosialtjenesteloven skal både fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet og bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte og til økonomisk og sosial trygghet. Sosiale tjenester og sosialfaglig oppfølgingsarbeid er viktig i et helhetlig tjenestetilbud til personer som opplever utenforskap og sosiale problemer, men også i kommunens arbeid med å forebygge at slike problemer oppstår. Det finnes eksempler på enkeltstående initiativer for å forebygge sosiale problemer og utenforskap, men det er behov for å få mer systematisk kunnskap om hvordan kommunene kan ivareta sitt generelle forebyggingsansvar og hva som er gode virkemidler i dette arbeidet. Regjeringen vil derfor ta initiativ til et program for å få mer systematisk kunnskap om dette, og som samtidig kan styrke og videreutvikle kommunenes arbeid med forebyggende og helhetlig sosialt arbeid.

Økonomisk stønad og andre individuelle tjenester er ment å gi en midlertidig bistand og inntektssikring, men som sammen med sosialfaglig oppfølging og relevante tiltak skal bidra til å gjøre den enkelte selvhjulpen. Manglende individuell tilpasning av tiltak kan bidra til at stønadsperioden forlenges, mulighetene for å bli selvhjulpen reduseres og risikoen for økonomiske vansker øker. Her er vilkår om aktivitet et viktig virkemiddel, og regjeringen vil at innholdet i aktivitetsplikten utvikles og tilpasses den enkelte slik at den bidrar til å øke mulighetene for den enkelte til å komme i arbeid.

De sosiale tjenestene må ses i sammenheng med og virke sammen med andre tjenester i NAV-kontoret og ulike helse- og utdannings-tjenester. God tilgang til relevante statlige arbeidsmarkedstiltak er viktig for at flere av de som mottar økonomisk stønad kan komme i arbeid. Arbeidsmarkedstiltakene må også utvikles og utformes med dette for øye. Sosiale tjenester som økonomisk rådgivning kan være aktuelle også for de som har en statlig ytelse som hovedinntekt, og må gjøres tilgjengelig for alle med behov for dette.

NAV-kontoret møter i dag ofte personer med komplekse behov for bistand og tjenester. For noen vil arbeid være et mål som kan nås i løpet av forholdsvis kort tid, mens det for andre er et mer langsiktig og usikkert mål. For disse vil inkludering på andre samfunnsarenaer enn ordinært arbeidsliv både kunne ha en verdi i selv, og i noen tilfeller bidra til at arbeid etter hvert blir et mer realistisk mål. For personer med en varig statlig inntektssikring vil også mulighet til å delta på andre arenaer enn ordinært arbeidsliv være viktig.

Politikken for å inkludere flere i arbeid må derfor sees i nær sammenheng med og virke sammen med en politikk for sosial inkludering. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et tilbud for uføretrygdede med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Antall plasser er økt vesentlig de senere årene, men regjeringen mener det er behov for en ytterligere styrking i årene framover. Gjennom VTA gis deltakeren anledning til å bidra til samfunnet og delta i et sosialt fellesskap på arbeidsplassen. De fleste jobber i en skjermet virksomhet, men regjeringen ønsker å øke bruken av ordinære virksomheter som arrangører av tiltaket gjennom å styrke oppfølgingen av deltakerne i VTA i ordinær virksomhet. Departementet vil vurdere hvordan VTA-bedriftene og andre leverandører kan bidra i en slik oppfølging.

For å motvirke utenforskap er offentlig innsats ikke tilstrekkelig. En rekke frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er viktige samarbeidspartnere og yter viktige bidrag for å gi flere mulighet til å delta og bli inkludert i samfunnsliv. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for denne typen samarbeid.

For å styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og tiltak for sosial inkludering vil regjeringen:

- Ta initiativ til et program for å styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt. Programmet

skal bidra til at kommunene i større grad forebygger utenforskap og sosiale problemer slik at færre blir stående permanent utenfor arbeids- og samfunnsliv.

- Iverksette tiltak for å bedre tilbudet og tilgjengeligheten til økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Sende ut et høringsnotat om revisjon av gjeldsordningsloven før sommeren 2021.
- Styrke samarbeidet mellom namsmennene og økonomiske rådgivere i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Gjøre aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år til et bedre virkemiddel for å få flere i arbeid og selvforsørget. Dette omfatter en vurdering av hvordan man kan stimulere til utvikling av et bredere spekter av tiltak for mottakerne og hvordan man kan dekke behovet for ytterligere kompetansehevende tiltak for å sikre individuell vurdering og tilpasning av tiltak.
- Forsterke tiltak for å bidra til at alle i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet blir vurdert for deltakelse i programmet. Det inkluderer å innhente systematisk kunnskap om kjennetegn ved målgruppen og NAV-kontorenes praksis.
- Øke antall plasser i VTA og prioritere utviklingshemmede ved inntak til tiltaket. Styrkingen av VTA vurderes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.
- Øke antallet VTA-plasser som arrangeres i ordinært arbeidsliv, vurdere å styrke oppfølgingen i VTA i ordinært arbeidsliv og gjøre det lettere for tilsatte i VTA i skjermet virksomhet å hospitere i ordinære virksomheter.

Mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltningen er en sentral utøver av arbeids- og velferdspolitikken, ved å forvalte velferdsytelser, tilby velferdstjenester og forebygge og hjelpe de som har behov for bistand til å kunne delta i arbeidslivet.

I arbeidet med å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningen har retningsvalgene i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ligget til grunn. I dette arbeidet er det lagt vekt på at forvaltningen skal bli mer arbeidsrettet med god kontakt med arbeidslivet, at brukerne skal få enklere og bedre tjenester tilpasset sine behov og at det lokale NAV-kontoret skal få økt handlingsrom til å tilpasse tjenestene til lokale forutsetninger og behov. Nylig gjennomførte evalueringer konkluderer bl.a. med at dette utviklingsarbeidet

bør fortsette og at retningsvalg og strategier gir resultater, samtidig som det pekes på flere utfordringer og behov for forbedringer.

Endrede samfunnsbehov og brukernes forventning til stadig bedre tjenester betyr at utfordringene til forvaltningen framover vil antakelig bare øke. Også NAVs omverdenanalyse³ bekrefter at den påbegynte utviklingen med å sette brukernes behov i sentrum for tjenesteutviklingen bør forsterkes. Brukerne forventer at veiledning, oppfølging, tiltak og digitale tjenester er tilpasset deres konkrete situasjon og behov, uavhengig av hvordan offentlig sektor er organisert.

Selv om mye bra arbeid er gjort, er det behov for å gjøre arbeids- og velferdsforvaltningen enda bedre rustet til å forebygge og forhindre utenfor-skap. En sentral utfordring er å følge opp og gi sammenhengende tjenester til personer som møter flere barrierer mot arbeid eller sosiale problemer som er identifisert i arbeidet mot utenfor-skap. Brukerne skal møte en forvaltning som har verktøy og muligheter til å arbeide helhetlig med brukere som har sammensatte behov, både i dialog med andre tjenester lokalt og mellom kommune og stat i det lokale NAV-kontoret. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal kommunisere klart, tydelig og forståelig i alle plattformer.

Partnerskapet mellom kommune og stat i det lokale NAV-kontoret må utvikles slik at det gir mulighet til å utnytte de kommunale og statlige virkemidlene på en best mulig måte, tilpasset lokale forutsetninger og behov. Slik legger det også til rette for helhetlig og individuelt tilpasset innsats. Også mulighetene for læring, innovasjon og samarbeid med sosiale entreprenører og frivillig sektor lokalt må utnyttes på en god måte.

I kontakten med og bistanden til utsatte grupper skal arbeids- og velferdsforvaltningen så langt det er mulig tilpasse tjenestene til den enkeltes behov. For å få til dette er det avgjørende at brukerne medvirker og har eierskap og innflytelse i egen sak.

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier og bistår mange voksne med forsørger- og omsorgsansvar for barn. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og det er viktig at deres særskilte behov blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret. Barne- og familieperspektivet i tjenestene skal styrkes.

Regjeringen vil fortsette arbeidet med de forenklings- og forbedringstiltak som er satt i gang og som er nødvendige for at arbeids- og velferdsforvaltningen kan være rustet for nye behov og forventninger både fra samfunnet og den enkelte bruker. Samtidig er det vesentlig å forsterke innsatsen for å motvirke langvarig utenforskap. Helhetlige, tilgjengelige og individuelt tilpassede tjenester kan bidra til at flere kommer tilbake i arbeid, utdanning eller aktivitet. For å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens evne og mulighet til å gi slik helhetlig og tilpasset bistand til brukere med behov for oppfølging vil regjeringen:

- Bidra til å utnytte mulighetene i partnerskapet ved økt lokalt handlingsrom og at NAV-kontoret i større grad involveres i kommunalt og statlig planarbeid med mål om sterkere lokalpolitisk involvering i drift og styring av NAV-kontorene.
- Videreutvikle og styrke partnerskapet bl.a. ved å understøtte arbeidet med å utvikle et felles ståsted for styring og felles forståelse av samfunnsmandatet for NAV-kontoret.
- Arbeide for at tjenestene skal være helhetlig og koordinert gjennom økt samhandling og deling av data/informasjon i tråd med regjeringens strategi for sammenhengende tjenester.
- Videreføre og styrke arbeidet med å gjøre tjenestene tilgjengelig og brukervennlige basert på brukernes ulike behov.
- Utvikle digitale systemer og verktøy som gjør det mulig å tilpasse tjenestene til individuelle behov og som gir god brukermedvirkning og muligheter for tettere oppfølging av utsatte brukergrupper.
- Utvikle nye tjenester i nye digitale flater for å nå ungdom på en bedre måte.
- Forsterke arbeidet med klart språk for å sikre korrekt, klart og brukertilpasset språk i skriftlig og muntlig kommunikasjon.
- Vurdere innføring av tydeligere kompetansekrav på kjerneområder for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveløsning.
- Opprette videreutdanninger på kjerneområder som bidrar til å støtte opp under arbeids- og velferdsforvaltningens kompetanseoppbygging og vurdere om masterutdanning kan være en hensiktsmessig ramme rundt disse.
- Videreutvikle brukerutvalgene som arenaer for brukermedvirkning, og legge bedre til rette for informasjonsutveksling mellom brukerutvalgene på sentralt, regionalt og lokalt nivå.
- Videreutvikle verktøy og saksbehandlerstøtte for å sikre at barne- og familieperspektivet ivaretas.

³ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) *NAV's omverdenanalyse 2021 – Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035* (NAV-rapport 1).

Mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og tiltak

Regjeringen vil videreutvikle og styrke den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg må innovasjonskraften som finnes i offentlig, frivillig og privat sektor utnyttes fullt ut for å få bedre tjenester og tilbud til de som trenger bistand til å komme i arbeid eller bli inkludert i samfunnsliv.

Å stimulere til utvikling av nye løsninger, teste disse og deretter ta i bruk de som gir bedre resultater er en forutsetning for å kunne forebygge bedre og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen skjer både gjennom sentralt initierte forsøk og utviklingstiltak, og ved ulike forsøk og utprøvinger i det enkelte NAV-kontor. Større lokalt handlingsrom har stimulert til lokal tjenesteutvikling og flere NAV-kontor utvikler nye måter å løse oppgavene på. Utprøvingene som skjer er et godt utgangspunkt for tjenesteutvikling, men gir i dag ikke tilstrekkelig læring mellom NAV-kontorene og kunnskapsbygging over tid. En sentral utfordring i den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen er hvordan det lokale handlingsrommet kan kombineres med systematikken som er nødvendig for å gå fra mange lovende lokale løsninger til veldokumenterte, effektive løsninger andre kontorer kan lære av.

Ny teknologi og tilgang på data gir nye muligheter for innovasjon i tjenestene. Dette kan bety bedre kvalitet og bedre samordning mellom tjenester overfor den enkelte. Dagens digitale tjenester er i stor grad bygget opp ut fra hvem som har eierskap til tjenesten, og ikke ut fra brukerbehovene. Samarbeid på tvers av sektorer om brukere er avhengig av at man har rettslige hjemler for deling av informasjon. Det er stort behov for å arbeide videre med det juridiske rammeverket og rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger på en måte som både tar hensyn til personvern og legger til rette for å utvikle tjenester og systemer som gir større muligheter til helhetlig dialog og oppfølging, f. eks. mellom utdanningssystemet og arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sosiale entreprenører kan være viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv gjennom utvikling og levering av nyskapende løsninger. Disse aktørene kan tilby andre veier inn i arbeidslivet og bidra til sosial inkludering og deltakelse i samfunnsliv. Mye av det praktiske utviklingssamarbeidet skjer i dag med tidsbegrensede pro-

sjektmidler fra den kommunale siden i NAV-kontoret. En utfordring for mange sosiale entreprenører er knyttet til å skalere gode løsninger etter at de har vist sin nytte i mindre målestokk slik at virksomheten kan bli økonomisk bærekraftig over tid

Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler i arbeidet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. I dag kan det være krevende for små aktører eller aktører med nye ideer og løsninger å få innpass på tiltaksfeltet. Dette kan bety at nye løsninger som potensielt gir bedre overgang til arbeid eller utdanning, ikke blir prøvd ut. For å sikre videre utvikling og fornyelse av virkemidlene, vil regjeringen åpne for nye aktører gjennom flere innovative anskaffelser, som fornyer Arbeids- og velferdsetatens anbudspolitik.

Effekten av arbeidsmarkedstiltak varierer mellom ulike tiltakstyper og brukergrupper. Å ha god kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, og hvilke rammebetingelser som må være til stede for at tiltaket skal ha effekt, er sentralt. Samtidig må NAV-kontoret ta i bruk denne kunnskapen ved tildeling av tiltak.

For å legge til rette for bedre tjenester og økt innovasjon i arbeidet mot utenforskap vil regjeringen:

- Styrke samarbeid om tjenesteutvikling mellom tjenestene og forskningsmiljøer. Det skal bidra til mer systematisk kunnskapsinnhenting om effekter av tiltak og tjenester.
- Arbeide videre med systemer og metoder for mer løpende resultatinformasjon og læring mellom NAV-kontor.
- Forsterke arbeidet med å utvikle gode regler for informasjonsdeling og personvern for å kunne utnytte teknologiske muligheter i innovasjon og tjenesteutviklingen på en trygg og etisk forsvarlig måte.
- Vurdere endringer i regelverk og forvaltning av tilskuddsordningene til sosialt entreprenørskap og tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner. Målet er å bidra til mer nyskapende løsninger og tiltak.
- Vurdere endringer som bidrar til at samarbeid med sosiale entreprenører i større grad inngås i utvikling av de sosiale tjenestene.
- Legge til rette for utprøving av nye løsninger som kan forebygge sosiale problemer og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.
- Vurdere å øke andelen ledige, sykemeldte og personer med nedsatt arbeidsevne som får oppfølging og arbeidsmarkedstiltak fra Arbeids- og

- velferdsetaten, i tråd med Sysselsettingsutvalgets anbefalinger.
- Innhente mer kunnskap om effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere i ulike situasjoner, jf. forslag fra Sysselsettingsutvalget.
 - Legge til rette for samarbeid med flere ulike typer leverandører, både kommersielle og ideelle, inkludert sosiale entreprenører, innenfor arbeidsmarkedstiltakene.
 - Vurdere andre virkemidler slik som samarbeid med sosiale entreprenører overfor personer som har stått lenge uten arbeid og som har prøvd flere arbeidsmarkedstiltak uten å komme i ordinær jobb.
 - Øke bruken av innovative metoder i anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak som utviklingskontrakter, rammeavtaler og mindre anbud
- med sikte på større mangfold og bedre tilbud til sårbare grupper for å motvirke utenforskap. I innovative anskaffelser må også kriteriene for hvilke grupper de ulike tiltakene skal nå være mer åpne enn i dag.
- I utprøvingen av innovative metoder i anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak skal lokale behov og prioriteringer for utprøving av nye løsninger og tilnærminger vektlegges, slik at også lokale NAV-kontor i større grad får finne fram til, samarbeide med og følge opp mindre, lokale, innovative løsninger.
 - Utarbeide en strategi for innovative anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak.
 - Utvikle en strategi som sikrer utvikling av ideell sektors rolle og tilbud på arbeids- og velferdssfeltet, jf. målsetting i Granavolden-plattformen.

2 Hva er utenforskap?

Et samfunn består av små og store fellesskap. Hvilke den enkelte er inkludert i, avhenger dels av egne valg og dels av faktorer utenfor den enkeltes kontroll. For økonomisk selvstendighet og muligheten til fritt å forme sitt eget liv, står deltakelse i arbeidsmarkedet i en særstilling. Høy sysselsetting er også avgjørende for finansieringen av brede, felles velferdsordninger. Denne stortingsmeldingen legger mest vekt på utenforskap fra arbeid. Veien ut av utenforskap går gjennom utdanning og arbeid. Samtidig er det en del personer som av helsemessige eller andre grunner ikke vil komme i jobb. Da er muligheten til å bli inkludert i øvrig samfunnsliv viktig. Meldingen belyser derfor også andre typer utenforskap.

Utenforskap påvirkes av individuelle valg og hendelser i livet, av ulike utfordringer den enkelte møter, og av mulighetene som skapes gjennom samfunnets institusjoner. Årsakene til utenforskap kan være mange, og ofte vil flere faktorer kunne forsterke hverandre gjensidig.

Dette kapitlet starter med å se på forhold i arbeidsmarkedet, barrierer mot arbeid og det å stå uten kompetanse. Videre ser kapitlet på flere andre sentrale faktorer som kan forklare at folk blir stående utenfor arbeid og utdanning: helseproblemer over tid og konsekvensene av lavinntekt, manglende støtte i familien, dårlige boforhold og liten tilhørighet i nabolag og lokalsamfunn. Familiebakgrunn har betydning for hvilke økonomiske levekår barn og unge oppnår som voksne, og kapitlet tar også for seg sosial mobilitet og risikoen for at levekårsutfordringer går i arv.

Gjennomgangen viser bl.a. at oppvekst i en familie med lav inntekt kan innebære sammensatte utfordringer og levekårsproblemer på flere områder. Foreldres utdanning betyr fremdeles mye for hvordan det går med barna i utdannings-systemet. I tillegg til hvordan en presterer på skolen har det betydning for om en fullfører videregående skole og for valg om høyere utdanning. Personer som har vanskeligheter med å komme i arbeid, har ofte en kombinasjon av helseutfordringer og manglende formell kompetanse. Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet, med høy langtidslidighet grunnet koronapandemien og økte

krav til kompetanse kan forsterke flere av disse utfordringene.

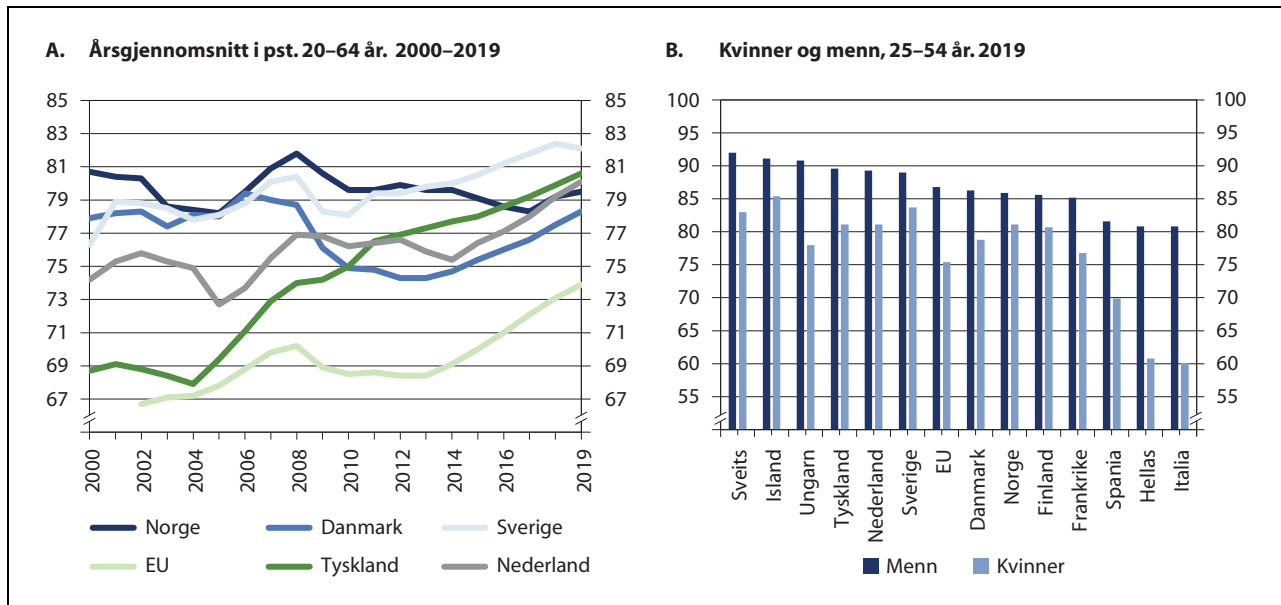
At årsakene til at folk havner utenfor er mangfoldige og sammensatte, betyr at politikk på mange samfunnsområder er viktige i arbeidet med å forebygge utenforskap og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. I de resterende kapitlene i denne meldingen behandles seks områder som regjeringen har identifisert som særlig sentrale i dette arbeidet og hvor det er et klart behov for å videreutvikle og styrke innsatsen, jf. nærmere omtale i kapittel 1.

2.1 Det norske arbeidsmarkedet

Deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for å redusere ulikhet og bekjempe fattigdom. Et velfungerende arbeidsmarked er avhengig av en høyt kvalifisert arbeidsstyrke, et godt arbeidsmiljø og gode insentiver til arbeid som støtter opp om arbeidslinjen. Sammen med en økonomisk politikk rettet inn mot stabil vekst og høy jobb-skaping, gir det grunnlag for høy sysselsetting og lav ledighet over tid.

Det norske arbeidsmarkedet er i hovedsak velfungerende. En stor del av befolkningen er sysselsatt og vi har over tid hatt lav arbeidsledighet. I 2019 var nesten 80 pst. av befolkningen mellom 20 og 64 år sysselsatt i Norge, ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Samlet sett er nivået forholdsvist høyt sammenlignet med mange andre land i Europa. Bildet er likevel mer sammensatt. Blant en av de største kjernegruppene, menn i alderen 25–54 år, er sysselsettingen lavere enn gjennomsnittet i europeiske land, mens kvinner i samme aldersgruppe og personer i høyere aldersgrupper trekker gjennomsnittlig sysselsetting opp.

Som figur 2.1A viser har sysselsettingsutviklingen i Norge vært forskjellig fra flere av landene rundt oss siden årtusenskiftet, og særlig i perioden 2014–2017. Mens det norske sysselsettingsnivået er om lag på samme nivå nå som for 20 år siden, selv om det har vært store konjunktursvingninger gjennom perioden, har de fleste andre



Figur 2.1 Sysselsettingsrater utvalgte land

Kilde: Eurostat

landene i figuren hatt en klar oppgang. Fra 2017 og fram til koronakrisen opplevde også Norge at andelen sysselsatte økte igjen, men oppgangen var ikke sterkere enn i landene rundt oss.

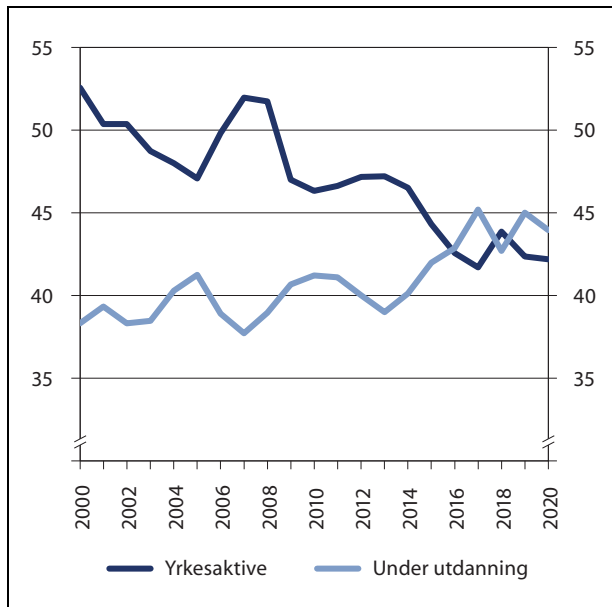
Årsakene til ulik utvikling er mange og sammensatte. Mange land startet fra et lavere nivå, og har hentet inn mye av «forspranget» Norge hadde tidligere. Andelen sysselsatte varierer med konjunktorene, og den særnorske konjunktur- nedgangen etter oljeprisfallet i 2014 er en viktig forklaring på ulik utvikling de siste årene. Mens Norge fortsatt hadde høyest sysselsettingsandel fram til 2012, har flere land gått forbi oss i perioden etter.

Sysselsettingsutviklingen de siste 20 årene har også, i betydelig grad, vært påvirket av demografiske endringer. Sysselsettingen varierer med bl.a. alder, kjønn og innvandringsbakgrunn. Flere eldre i arbeidsdyktig alder, som i mindre grad enn yngre aldersgrupper deltar i arbeidslivet, har bidratt til å redusere den samlede sysselsettingsandelen. Også en større andel innvandrere i befolkningen, herav flere innvandrere med flyktningbakgrunn og familiegjenforente med lite utdanning, har bidratt til å trekke ned andelen som er i arbeid.

For menn i alderen 25–54 år og blant unge har sysselsettingsandelen hatt en avtakende trend helt siden inngangen til 2000-tallet, og for den førstnevnte gruppen var sysselsettingen lavere enn gjennomsnittet for EU i 2019, se figur 2.1B. Utviklingen har vært særlig svak blant de med

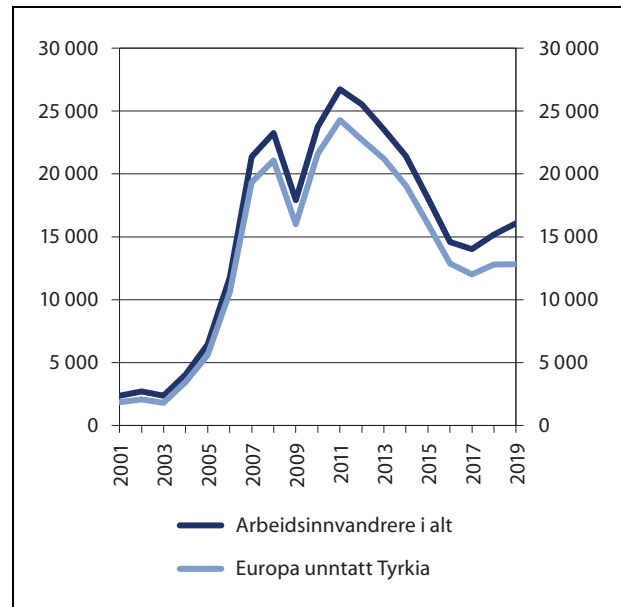
videregående utdanning som høyeste utdanning. Det skyldes at mange menn med dette utdanningsnivået jobber i konjunkturutsatte næringer, som bygg og anlegg samt i industrien, og i deler av oljenæringen. I tillegg til høy konkurranse fra arbeidsinnvandring, ble mange i gruppen rammet av nedgangskonjunktoren i kjølvannet av finans- krisen i 2008, og senere av oljeprisfallet i 2014. Sysselsettingsutviklingen blant unge under 25 år har også vært svak etter årtusenskiftet. Det skyldes delvis utbygging av utdanningssektoren og at flere tar utdanning. Tilsvarende utvikling har også skjedd i mange andre land. Speilbilde av at sysselsettingsandelen for unge har falt over tid, er at andelen som er under utdanning har økt. Disse størrelsene varierer erfaringsmessig på samme måte også på kort sikt – når arbeidsmarkedet går godt, faller andelen som er under utdanning og omvendt, se figur 2.2. Å ta utdanning er i hovedsak et fornuftig svar på et vanskelig arbeids- marked. Utviklingen i andelen unge utenfor både arbeid og utdanning kan dermed bedre fange opp risiko for å bli stående varig utenfor arbeid. Denne andelen er lav i internasjonal sammenheng, og har endret seg lite over tid, se nærmere omtale i avsnitt 2.2.2.

Sysselsettingsutviklingen henger også sammen med andre strukturelle endringer i arbeidsmarkedet. Den teknologiske utviklingen fører til at stadig flere arbeidsoppgaver blir automatisert. Automatisering og ny teknologi har bidratt til produktivitetsvekst, som har gitt grunn-



Figur 2.2 Ungdom (20–24 år) etter oppgitt hovedaktivitet, 2000–2020

Kilde: Statistisk sentralbyrå, AKU



Figur 2.3 Arbeidsinnvandring per år eksklusive nordiske statsborgere og ikke-bosatte arbeidstakere, 2001–2019

Kilde: Statistisk sentralbyrå

lag for en sterk lønns- og velstandsutvikling. Men slike omstillinger fører også til en reduksjon i omfanget av arbeidsintensiv produksjon, og kan ha påvirket deltakelsen i arbeidslivet negativt. Et relativt høyt lønnsnivå i Norge gir sterke insentiver til å ta ny teknologi i bruk. Mye av den automatiseringen og digitaliseringen som venter i andre land har allerede skjedd i Norge. Ifølge OECD (2018) er andelen jobber som har høy risiko for å blir automatisert eller betydelig endret som følge av teknologiske skift, mindre i Norge enn i øvrige OECD land.¹ Likevel vil det raske tempoet i den teknologiske utviklingen kreve endringer i arbeidslivet også her framover. Noen av disse omstillingene kan gjøre det vanskeligere for enkelte grupper å stå i arbeid eller få innpass i arbeidsmarkedet. Kompetansekravene endres, og flere må fylle på med kompetanse underveis i yrkeslivet for å kunne beholde eller få ny jobb.

Samtidig påvirkes arbeidsmarkedet av en mer globalisert verden og et stadig mer åpent europeisk arbeidsmarked. EU-utvidelsene fra 2004 betød et felles europeisk arbeidsmarked for land med svært ulike inntektsnivå. Utvidelsene falt også sammen med en etter hvert sterk konjunkturoppgang i Norge, og økt etterspørsel etter

arbeidskraft bidro til en markant økt arbeidsinnvandring, se figur 2.3. For arbeidstakere i bransjer hvor det er høy andel arbeidsinnvandrere eller omfattende utflytting av produksjon fra Norge, kan økt konkurranse om jobbene ha ført til fortrengning eller omstillinger ved at de må ta andre typer arbeid. Arbeidsinnvandringen vil særlig ha betydning for sysselsettingsmulighetene til arbeidstakere med konkurrerende kompetanse. Bratsberg mfl. (2014) finner at norske arbeidere med manglende formell utdanning ikke når opp i kampen om de ufaglærte jobbene.² Relativt høye lønninger i bunnen av lønnsfordelingen, gjør det særlig attraktivt for lavkvalifisert arbeidskraft å komme til Norge. Norske arbeidstakere har en fordel med språk og kultur i mange tilfeller. Personer med lave kvalifikasjoner vil likevel kunne tape i konkurransen om jobbene, særlig i yrker med lave krav til språkkunnskaper.³ Forskning finner ingen entydig sammenheng mellom innvandring og den samlede sysselsettingen.⁴

¹ Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. *Social, Employment and Migration Working Papers 202*. Paris: OECD.

² Bratsberg, B., Raaum, O., Røed, M. og Schøne, P. (2014). Immigration Wage Impacts by Origin. *Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 356–393.

³ Hoen, M. F. (2020). Immigration and the tower of Babel: Using language barriers to identify individual labor market effects of immigration. *Labour Economics*, 65.

⁴ Se for eksempel NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*

Koronapandemien har ført til store tilbakeslag i arbeidsmarkedet, og vil kunne forsterke flere av de strukturelle utfordringene. Nedstengingen av samfunnet i mars 2020 førte til at den registrerte ledigheten kom opp på det høyeste nivået i fredstid med over 300 000 helt ledige. Oppgangen var i stor grad drevet av flere permitterte. Til tross for at aktiviteten har tatt seg opp siden, og ledigheten har avtatt fra de historisk høye nivåene i fjor vår, var den registrerte ledigheten fremdeles over 70 pst. høyere i april i år enn i februar 2020 før pandemien traff Norge. Når denne meldingen legges fram, er det fortsatt betydelig usikkerhet om utviklingen framover, selv om økt aktivitet etter hvert som en stadig større del av befolkningen blir vaksinert og smittevernrestriksjonene lempes på, vil gi redusert ledighet. Erfaringsmessig vet vi at dype nedgangskonjunkturer og perioder med omfattende omstilling i arbeidsmarkedet gir økt risiko for at flere faller varig ut av arbeidslivet. Se boks 2.1 for nærmere omtale av koronapandemiens langsiktige konsekvenser.

Lav etterspørsel etter arbeidskraft i enkelte næringer og vedvarende høy ledighet fører til sterkere konkurranse om de ledige jobbene. Nye arbeidssøkere kan få større vanskeligheter med å komme inn i arbeidsmarkedet. Det er bekymringsfullt, siden en langvarig periode som arbeidsledig i starten av yrkeskarrieren kan gi følger for resten av yrkeslivet, jf. avsnitt 2.2.2. Samtidig vil ledighetsperioden kunne forlenges for de som allerede sto utenfor før krisen, og utfordringene med å komme tilbake i arbeid vil bli enda større. Mer enn én av fem av de som var registrert som arbeidssøkere hos Arbeids- og velferdsetaten i mars i år, var også arbeidssøkere før nedstengingen av Norge i mars i fjor. For mange av disse har ledigheten vært sammenhengende.

Koronapandemien har ført til en stor økning i langtidsledigheten. Antallet langtidsledige, dvs. personer som har vært sammenhengende helt ledige i mer enn seks måneder, har doblet seg fra februar i fjor. Av de helt ledige i april var nærmere én av tre langtidsledige. En del av økningen skyldes at arbeidstakere har vært permittert i mer enn et halvt år, men mesteparten av økningen har kommet blant ordinært ledige. Tendensen til økt langtidsledighet er urovekkende. Langvarig ledighet kan i seg selv redusere sannsynligheten for å komme tilbake i jobb. Det kan skyldes at motivasjonen for å søke jobb faller, tap av ferdigheter, og at langvarig fravær fra arbeidslivet kan oppleves som negativt når arbeidsgivere vurderer arbeidssøkere.

Krisen har rammet skjevt. Smittevern-tiltakene har i særlig grad rammet personrettet

tjenesteyting. Det er bransjer med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og relativt lave lønninger. Dermed ble personer med lav utdanning, lavere tidligere inntekt, unge og innvandrere hardest rammet av ledighet og oppsigelser de første månedene av pandemien.⁵ Også i en normalsituasjon er det grupper som sliter mest med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Tall fra SSB bekrefter de store utslagene i arbeidsmarkedet blant allerede utsatte grupper. Den registrerte ledigheten økte med 4,2 prosentenheter for innvandrere, mot 1,2 prosentenheter i majoritetsbefolkningen fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020. Oppgangen var særlig stor blant innvandrere med bakgrunn fra Afrika. Personer med lav utdanning er også mer utsatt for arbeidsledighet enn grupper med høyere utdanning. Målt i antall personer, økte ledigheten mest blant dem med videregående og grunnskole som høyeste fullførte utdanning fra november 2019 til november 2020. Kommer ikke de mest utsatte gruppene raskt tilbake i jobb, vil pandemien kunne forsterke problemene med manglende integrering i arbeidslivet og medføre økt overgang til helserelevante ytelser. Utfordringen er å unngå at utenforskapet blir større.

Fremdeles er det for tidlig å si hvilke omstillingsbehov som vil følge i kjølvannet av koronapandemien. Men mange av jobbene som har falt bort under pandemien, kan ha blitt bort for godt. Det krever at de som har blitt arbeidsledige omstiller seg. Arbeidsmarkedet har over tid vist god evne til omstilling, og mobiliteten er stor. Uavhengig av konjunktursituasjon, er det til enhver tid store personbevegelser mellom forskjellige tilstander i og utenfor arbeidsmarkedet. Arbeidstakere skifter jobber, noen går fra ledighet til sysselsetting, personer som av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet ønsker seg inn, andre blir arbeidsledige eller går ut av arbeidsstyrken bl.a. på grunn av alder, utdanning, permisjoner og sykdom. Samtidig er det store jobbstrømmer i arbeidsmarkedet som påvirkes av at nye bedrifter blir etablert og andre bedrifter opphører. Bak en nedgang på nærmere 60 000 jobber fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020 skjuler det seg en bruttovekst på nærmere 307 000 nye jobber og et opphør på om lag 364 000 jobber, ifølge tall fra SSB. Tallene gir uttrykk for omfattende kontinuerlig omstilling i norsk arbeidsliv. Det er nødvendig for verdiskaping, men omstilling kan også ha kostnader for den enkelte. Noen blir stående utenfor,

⁵ Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K., Raaum, O., Eielsen, G. og Alstadsæter, A. (2020) *Koronakrisen etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb?* Oslo: Frischsenteret.

Boks 2.1 Pandemien kan ha langsiktige negative konsekvenser

Koronapandemien har preget arbeidsmarkedet sterkt, med økt arbeidsledighet og lavere sysselsetting. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen framover og konsekvensene av pandemien. Erfaringer fra tidligere kriser tilsier en risiko for langvarig negativ effekt på sysselsettingen. I slike situasjoner rammes utsatte grupper hardest, som ungdom, personer med lav utdanning, enkelte innvandrergupper og de som sliter med helsemessige utfordringer. Et svekket arbeidsmarked gjør det enda vanskeligere for grupper som står utenfor å komme inn i arbeidslivet. Dette vil kunne slå ut på omfang av lavinntekt og ulikhet. Pandemien forsterker dermed behovet for økt innsats overfor utsatte grupper.

Det er flere årsaker til at kraftige tilbakeslag i økonomien og store omstillinger leder til at flere trekker seg ut av arbeidsmarkedet på varig basis.

Økt langtidsledighet: Når ledige forblir ledige i lang tid, er det etter hvert mange som forlater arbeidstyrken. Forskning viser at sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid avtar med ledighetens varighet, delvis som følge av en seleksjonseffekt og delvis som følge av en varighetseffekt.¹ Førstnevnte effekt er knyttet til at de ledige med best kvalifikasjoner trolig kommer raskere tilbake i arbeid, slik at beholdningen av de som forblir ledige lenger i større grad vil være arbeidssøkere med relativt dårlige kvalifikasjoner. Dermed vil andelen som går over til jobb falle jo lengre det er siden gruppen mistet jobben sin. Varighetseffekter innebærer at det å være ledig i lang tid *i seg selv* påvirker sannsynligheten for å komme tilbake i jobb. Det kan skyldes at mange mister ferdigheter eller kunnskap de besitter etter lengre tid med inaktivitet, at motivasjonen faller etter å ha søkt jobb over lang tid uten å lykkes og at arbeidsgivere er tilbakeholdne med å ansette personer som har vært lenge uten jobb.

Flere trekker seg ut av arbeidstyrken: Når sysselsettingen faller er det også noen som går direkte ut av arbeidstyrken. Unge går gjerne til utdanning, mange eldre går over til alderspensjon og personer med dårlig helse forlater arbeidslivet til fordel for en helserelatert ytelse. Bl.a. finner Bratsberg mfl. (2013) at tap av arbeid mer enn dobler sannsynligheten for uførehet blant menn.² Hvis de som går ut av arbeidstyrken ikke vender tilbake igjen, vil det ha langsiktige konsekvenser. Ved overgang til helserelatert ytelse er veien tilbake til sysselsetting særlig lang, selv om en del kombinerer uføretrygd med noe arbeid.

Vanskeligere vei inn i arbeidslivet: Et svekket arbeidsmarked, med lav etterspørsel og få ledige jobber, gjør at inntredenen i arbeidslivet blir mer krevende. Det rammer særlig unge nyutdannede. Unge som skal inn i arbeidsmarkedet i en tid med høy ledighet, kan oppleve langvarige negative konsekvenser i arbeidsmarkedet, jf. avsnitt 2.2.2.

Det er dermed flere mekanismer som gjør at et midlertidig økonomisk sjokk med fall i sysselsettingen og økt arbeidsledighet på ett tidspunkt kan få langvarige konsekvenser i form av varig lavere sysselsetting senere (hysterese). Slike hystereseeffekter er vanskelig å tallfeste, men i rapporten *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19* (Helsedirektoratet 2020) anslås det at én prosentenheter høyere ledighet fører til en langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,2 prosentenheter.³

¹ Oslo Economics & Frischsenteret (2016). *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*. Et forskningsprosjekt utført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

² Bratsberg, B., Fevang, F. & Røed, K. (2013). Job loss and disability insurance. *Labour Economics*, 24, 137–150.

³ Holden, S., von Brasch, T., Torstensen, K.N., Magnussen, J., Sæther, E.M., Evje, T.,... Sælensminde, K. (2020, 7. april). *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet.

mangler etterspurt kompetanse eller har behov for tilrettelegging som ble ivaretatt på tidligere arbeidsplass. Noen blir arbeidsledige, og kan få lange perioder med lite aktivitet. Vi vet at jo lengre

tid uten arbeid og aktivitet, jo større risiko for å falle varig utenfor arbeidsmarkedet. Økt risiko for utenforskap er derfor også noe som følger av større endringer i arbeidsmarkedet.

2.2 Å stå utenfor arbeidslivet

2.2.1 Hvor mange står utenfor arbeid og utdanning?

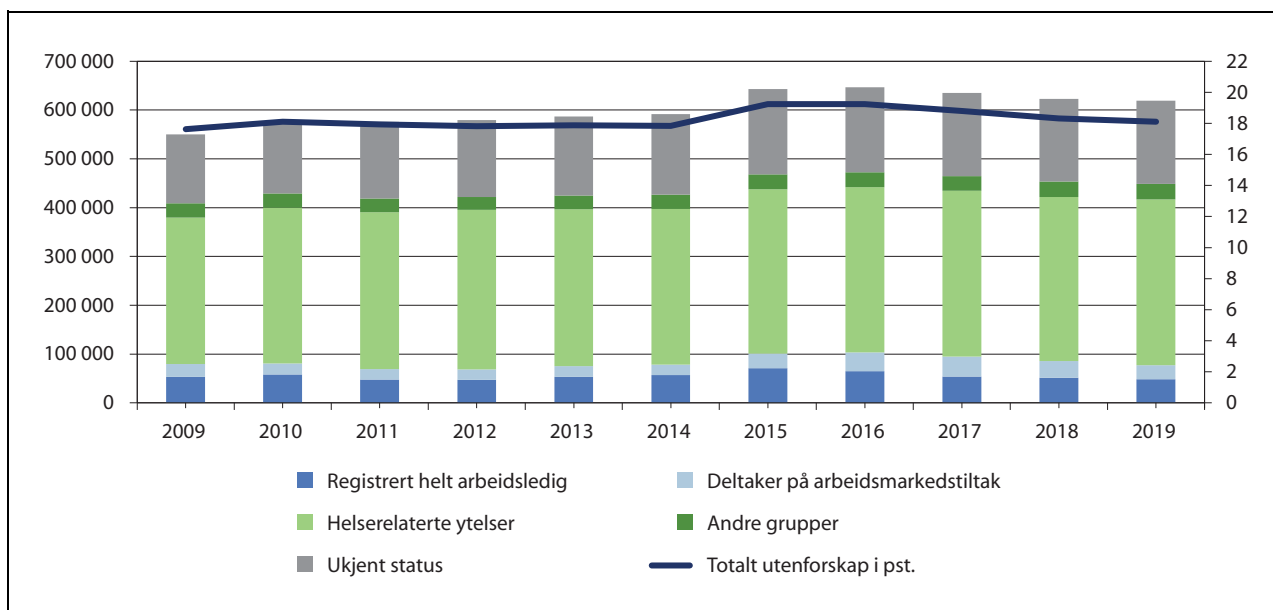
I Norge var det i 2019 om lag 620 000 personer i alderen 18–66 år som sto utenfor arbeid eller utdanning og som heller ikke mottok alderspensjon, ifølge tall fra SSB. Det utgjør i overkant av 18 pst. av befolkningen i denne aldersgruppen, bare moderat mer enn ti år tidligere. Den største økningen kom i kjølvannet av oljeprisfallet, men oppgangen var nærmest reversert i 2019. Befolkningsvekst gjennom denne perioden betyr at antallet som står utenfor arbeid og utdanning mv. likevel har økt, se figur 2.4. Fremdeles er det for tidlig å si noe om de langsiktige konsekvensene av de store utslagene i arbeidsmarkedet som følge av koronapandemien, men andelen utenfor har økt det siste året. Fordeelingen etter hvilken status de som ikke er i jobb eller utdanning har, viser heller ikke store endringer over de siste ti årene. Sammensetningen etter kjennetegn som kjønn, alder, utdan-

ning mv., har derimot endret seg noe i samme periode, jf. avsnitt 2.2.2.

Både yrkesdeltakelsen og utdanningstilbøyeligheten i Norge er forholdsvis høy i internasjonal sammenheng. Speilbildet er at andelen som står utenfor arbeid eller utdanning er relativt liten sammenlignet med andre land. Arbeidsledigheten i Norge er gjennomgående lav, mens andelen som mottar helserelaterte ytelser er høyere i Norge enn i mange andre land. Gruppen som ikke er sysselsatt, består i stadig større grad av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid.⁶ Det kan bety at veien til arbeid er lang.

Figur 2.5 illustrerer den norske befolkningens tilknytning til arbeidsmarkedet nærmere ved å fordele personer i aldersgruppen 18–66 år i grupper etter aktivitet og ytelser. Personer utenfor arbeid omfatter både personer med arbeid som aktuelt mål og personer uten slikt mål, f.eks. personer under ordinær utdanning og personer som

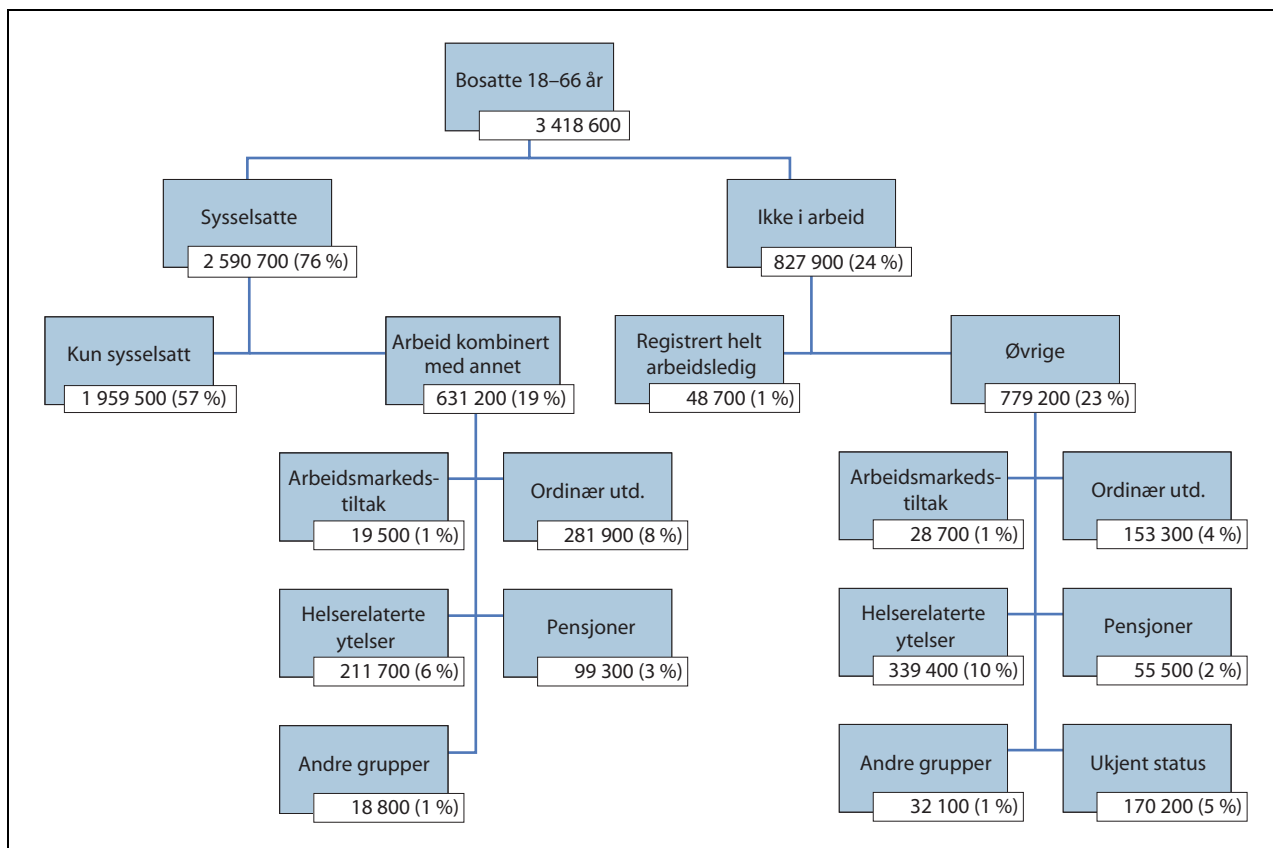
⁶ Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Frisch-rapport 2020:1.



Figur 2.4 Personer utenfor arbeid, utdanning og pensjon fordelt i ulike statuser. Antall (venstre akse) og i prosent av befolkningen (høyre akse), 18–66 år. 2009–2019

Figuren inkluderer personer som verken er sysselsatt (lønnstakere som jobber minst én time i referanseuken og selvstendige med næringsinntekt >0, også de som er midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, permisjon eller lignende), under ordinær utdanning eller mottar pensjoner (private og offentlige AFP, alderspensjon og pensjon fra andre enn folketrygden). Personer som mottar en ytelse og jobber ved siden av ytelsen har status som sysselsatt, og er ikke med i figuren. Tilsvarende gjelder personer som kombinerer ytelse med utdanning. For personer som er registrert i flere aktiviteter eller ytelser samtidig, er status prioritert i følgende rekkefølge (ovenfra og nedover): Registrert helt ledig, deltaker på arbeidsmarkedstiltak (inkludert introduksjonsordning og kvalifiseringsprogram), på helserelaterte ytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, personer med nedsatt arbeidsevne som mottar tiltakspenger), andre grupper (sosialhjelp, kontantstøtte, enslig forsørger, nedsatt arbeidsevne ikke på tiltak), ukjent status (herunder personer som forsørges av ektefelle eller familien for øvrig). Denne prioriteringen betyr for eksempel at en person som både deltar i et arbeidsmarkedstiltak og mottar arbeidsavklaringspenger blir regnet som deltaker i tiltak.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registerstatistikk



Figur 2.5 Personer etter arbeidsmarkedsstatus. Antall og andel av bosatte, 18–66 år. 2019

Sysselsatte inkluderer både lønnstakere som jobber minst én time i referanseuken og selvstendige med næringsinntekt >0, også de som er midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, permisjon eller lignende. For personer som er registrert i flere aktiviteter eller ytelser samtidig, er status prioritert i følgende rekkefølge (ovenfra og nedover): Sysselsatt, registrert helt ledig, deltaker på arbeidsmarkeds tiltak (inkludert introduksjonsordning og kvalifiseringsprogram), under ordinære utdanning, på helserelaterte ytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, tiltakspenger med nedsatt arbeidsevne), pensjoner (private og offentlige AFP, alderspensjon og pensjon fra andre enn folketrygden), andre grupper (sosialhjelp, kontantstøtte, enslig forsørger, nedsatt arbeidsevne ikke på tiltak), ukjent status. Denne prioriteringen betyr for eksempel at en person som kombinerer arbeid og uføretrygd blir regnet som sysselsatt og inngår i gruppen «arbeid kombinert med annet».

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registerstatistikk

mottar alderspensjon. I figur 2.5 benyttes tall for 2019, som kan tolkes som et forholdsvis nøytralt år, altså før koronapandemien.

Disse tallene viser at 76 pst. av alle mellom 18 og 66 år var sysselsatt i 2019, tilsvarende om lag 2,6 mill. personer. Av disse er tre av fire kun sysselsatt, mens én av fire kombinerer jobb med utdanning, helserelaterte ytelser eller annet. De som ikke er i arbeid, kan deles opp i arbeidsledige og øvrige utenfor jobb. Arbeidsledige er aktive arbeidssøkere, og står slik sett nærmere arbeidsmarkedet, og er også definert som en del av arbeidsstyrken i AKU. I underkant av 23 pst., eller om lag 780 000 personer, er verken i jobb eller arbeidsledige, og står lenger unna arbeidsmarkedet. Nærmere 44 pst. av disse mottar en helserelatert ytelse. Om lag 22 pst. har ukjent status. Det er personer som verken mottar ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller deltar i ordinær

utdanning. De fleste i denne gruppen blir trolig forsørget av ektefelle eller familien for øvrig. Blant de som har ukjent status i AKU er det mange som oppgir at de ønsker arbeid og oppfatter seg som arbeidssøker, men som ikke tilfredsstillter kravene som reell arbeidssøker fordi de ikke aktivt søker jobb eller er tilgjengelig for arbeid. Det er grunn til å tro at disse i stor grad også fanges opp i registertallene med ukjent status. De resterende er enten under utdanning (20 pst.), er i et arbeidsmarkeds tiltak (4 pst.), eller er registrert under andre ordninger (4 pst.).

Mange som faller ut av arbeidslivet er utenfor kun i en kort periode. Men det er også mange som sliter med å komme tilbake igjen, og særlig de som står utenfor over lang tid. Ifølge Fedoryshyn (2021), som har sett nærmere på overgang til arbeid for grupper som har stått lenge utenfor arbeidslivet, var litt over halvparten av de som var

utenfor aktivitet i 2016, men som hadde vært i aktivitet året før, tilbake i aktivitet igjen i 2017, enten som sysselsatt, i utdanning eller i opplæring.⁷ Blant de som var sammenhengende borte fra aktivitet i minst to år, var kun to av ti tilbake som sysselsatt eller i utdanning/opplæring etter to år. En av ti var enten arbeidsledig eller hadde andre overføringer (kontantstøtte, sosialhjelp eller overgangsstonad), fire av ti mottok enten arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd og resten (tre av ti) hadde ukjent status eller var utvandret. Personer uten fullført videregående skole og innvandrere var overrepresentert i gruppen som sto utenfor over lengre tid. Det samme gjaldt til en viss grad kvinner. Videre var det relativt flere unge i alderen 18–29 år som falt utenfor arbeid og utdanning i 2016 enn blant eldre aldersgrupper, men det var også flere i den yngre aldersgruppen som kom seg raskere tilbake i løpet av de to påfølgende årene. Konjunktursituasjonen kan ha betydning for resultatene i analysen. 2015 og 2016 falt sammen med oljenedturen, mens årene deretter var preget av økt sysselsetting og nedgang i ledigheten.

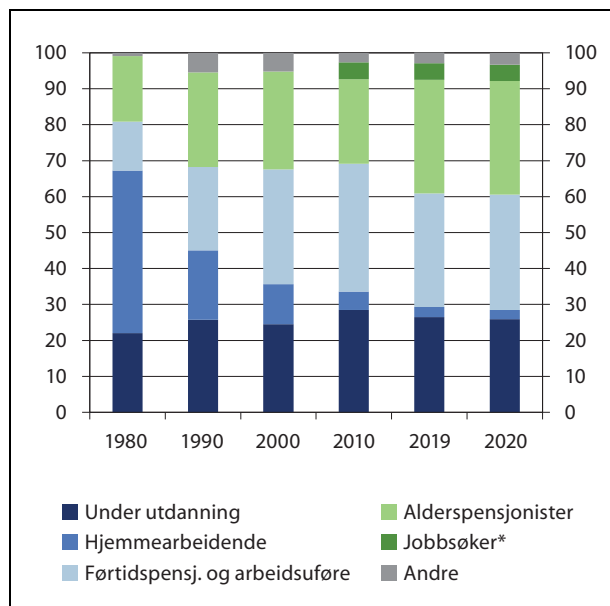
2.2.2 Hvem har svak eller manglende tilknytning til arbeid?

Endret sammensetning i gruppen som står utenfor

Forholdet mellom de som er innenfor og utenfor arbeidsstyrken, slik det defineres i AKU, har ikke endret seg nevneverdig over de siste 40–50 årene.⁸ Større samfunns- og demografiske endringer over denne perioden, har derimot gjort at fordelingen av gruppen som står utenfor arbeidslivet etter hvilken status de har, har endret seg betydelig, jf. figur 2.6. Sammenlignet med 40 år tilbake har færre hjemmeverende trukket andelen personer utenfor arbeidslivet klart ned, mens gruppen som mottar ulike former for pensjon eller andre ytelser fra folketrygden (førtidspensjonister og arbeidsuføre) har økt. Når andelen i utdanning synes å være forholdsvis stabil, må det ses i sammenheng med at personer under utdanning som i tillegg har en mindre deltidsjobb, klassifiseres som sysselsatt i AKU. Det er altså mange under utdanning som ikke inn-

⁷ Fedoryshyn, N. (2021). *En av ti blir sysselsatt etter to år utenfor arbeid og utdanning*. Statistisk sentralbyrå, Oslo, Analyse 2021:3.

⁸ Det har vært flere større omlegginger i AKU over en så lang periode, som gir brudd i statistikken, som det ikke er justert for her. Merk også at AKU-tallene avviker fra registertallene, både fordi det benyttes ulike definisjoner i de to statistikkene og fordi man ser på ulike aldersgrupper.



Figur 2.6 Sammensetning av personer utenfor arbeidsstyrken etter hovedsakelig virksomhet, 15(16)–74 år. Prosent. 1980, 1990, 2000, 2010 og 2020

Nedre aldersgrense i AKU var 16 år fram til 2006, da det ble endret til 15 år.

Alle aktivitetene er basert på et spørsmål om hva man hovedsakelig betrakter seg som.

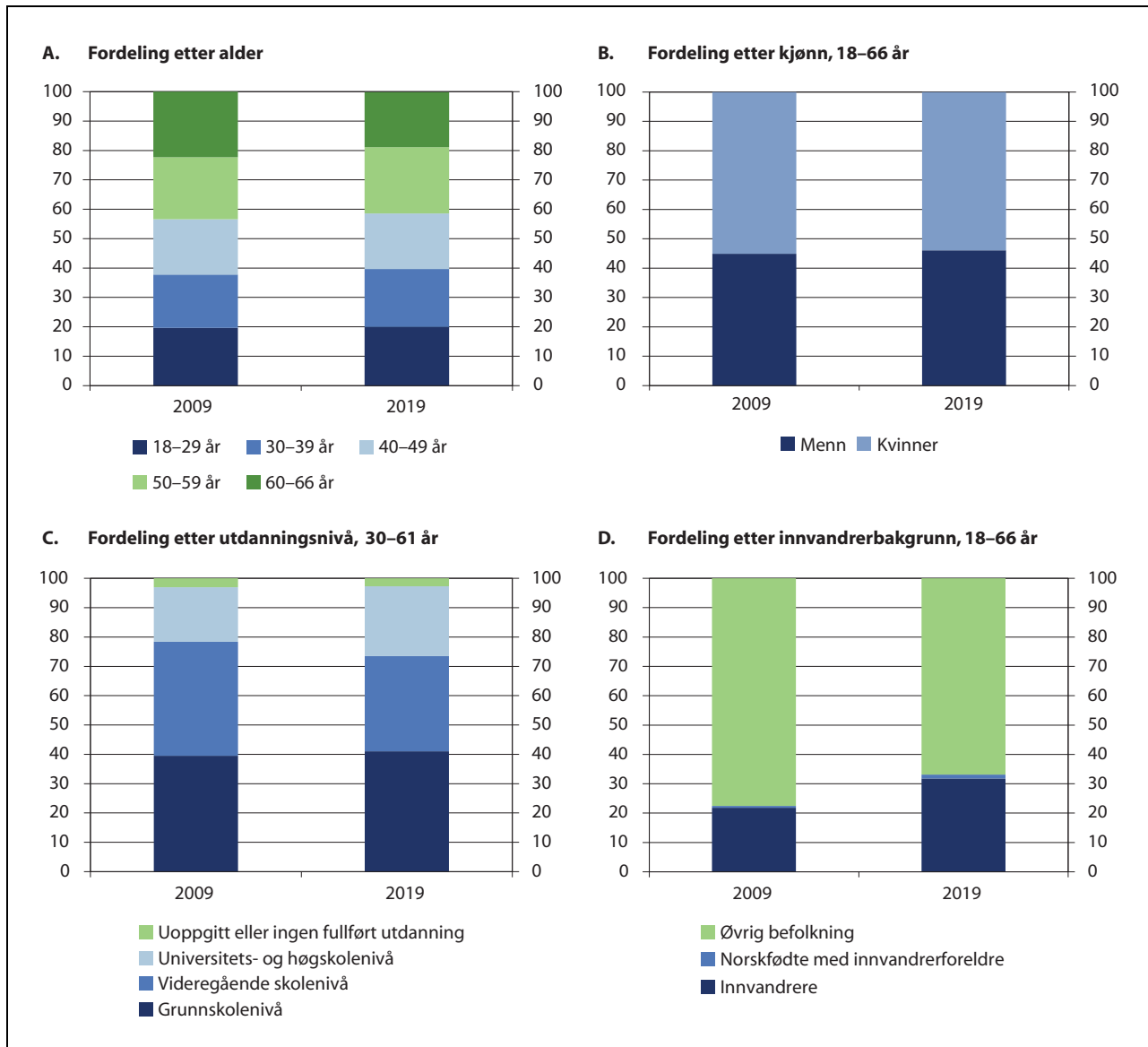
* Kategorien «jobbsøker» inngikk i AKU først fra 2006.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, AKU

går i figur 2.6. De største endringene i sammensetningen etter status kom før årtusenskiftet.

Figur 2.7 viser sammensetningen av de som står utenfor arbeidsliv og utdanning nå og for ti år siden. Det er forholdsvis små endringer i sammensetningen av de som står utenfor etter alder over de siste ti årene, med unntak av for de eldste som utgjør en klart lavere del i 2019. Menn utgjør en noe større andel av de som står utenfor i 2019 enn ti år tidligere. Andelen med innvandrerbakgrunn har økt. I tillegg utgjør personer med utdanning på universitets- og høgskolenivå en større andel av gruppen utenfor arbeid og utdanning i 2019 enn i 2009. Endringene knyttet til innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå gjenspeiler at det er blitt flere innvandrere og flere personer med utdanning på universitets- og høgskolenivå i befolkningen samlet sett.

At færre eldre står utenfor arbeid og utdanning skyldes derimot økt sysselsetting blant seniorenene i denne perioden, jf. figur 2.8. Figur 2.8 viser også at deltakelsen i arbeid og utdanning har økt blant innvandrere de siste ti årene. Når innvandrere likevel utgjør en mye større andel av de utenfor arbeid og utdanning i 2019 enn i 2009,



Figur 2.7 Sammensetningen av personer som verken er i arbeid eller utdanning etter kjønn, alder, utdanningsnivå og innvanderbakgrunn. Prosent. 2009 og 2019

Personer utenfor arbeid og utdanning er verken sysselsatt, under ordinær utdanning eller mottar pensjoner. For personer som er aktive i flere statuser samtidig, synliggjøres den høyeste prioriterte statusen. Se note til figur 2.5 for nærmere klassifisering av de ulike statusene og prioritert rekkefølge på disse.

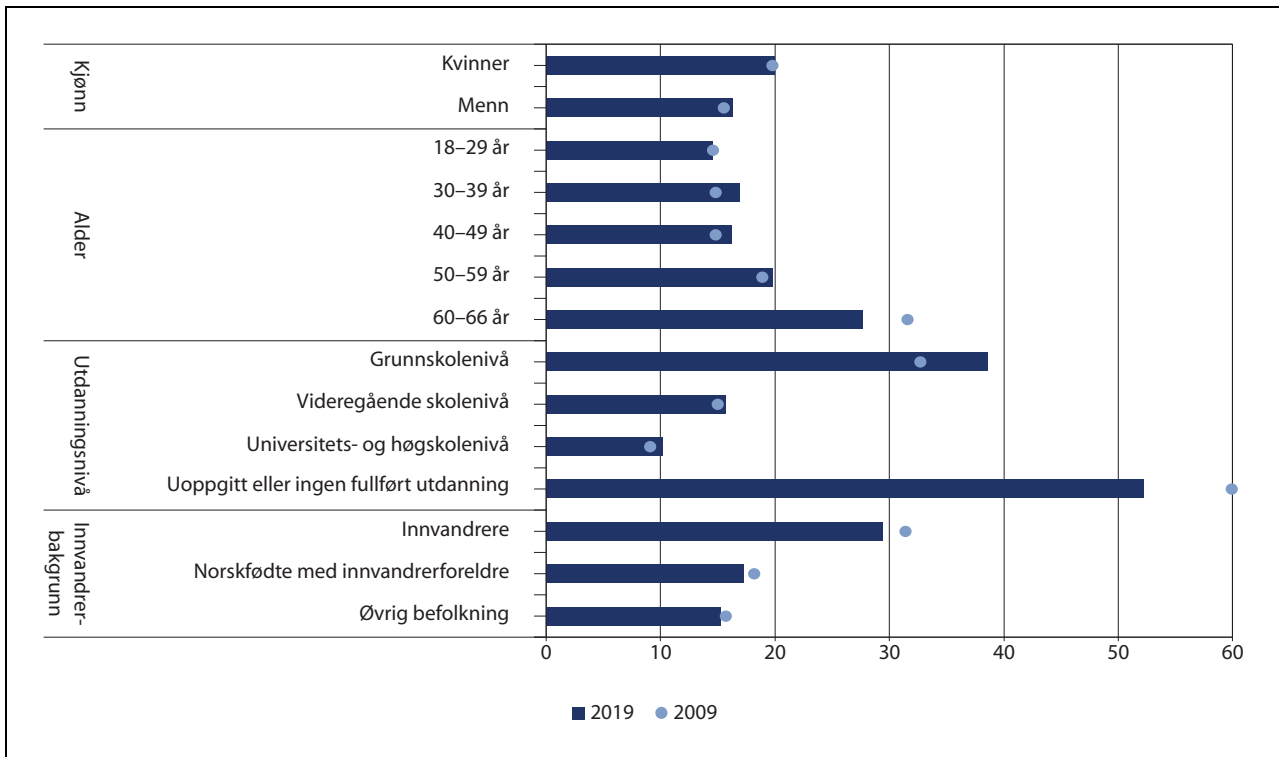
Kilde: Statistisk sentralbyrå, registertall

skyldes det at økt deltakelse innenfor gruppen, ikke oppveier økningen i antall innvandrere i befolkningen. Tilsvarende betyr ikke økningen i personer med utdanning på universitets- og høghskolenivå i gruppen utenfor arbeid og utdanning at risikoen for denne gruppen er spesielt høy eller økende. Personer med lav utdanning og manglende kompetanse er fremdeles klart overrepresentert blant de som står utenfor, jf. avsnitt 2.3.1. Når det gjelder kjønnssammensetningen trekker begge momentene i samme retning: At menn utgjør en noe større andel av de som står utenfor i

2019 enn ti år tidligere, må både ses i sammenheng med at deltakelsen i arbeidslivet har falt mer for menn enn for kvinner de siste ti årene og at menn utgjør en noe større andel av befolkningen samlet enn for ti år siden.

Innvandrere står i større grad utenfor

Innvandrere er klart overrepresentert blant de som står utenfor arbeid og utdanning, se figur 2.9. Det må bl.a. ses i sammenheng med at mange ikke har den kompetansen som etterspør-



Figur 2.8 Andel utenfor arbeid og utdanning etter kjønn, alder, utdanningsnivå og innvandrerbakgrunn. I prosent av befolkningen i de ulike undergruppene. 2009 og 2019

Personer utenfor arbeid og utdanning er verken sysselsatt, under ordinær utdanning eller mottar pensjoner. For personer som er aktive i flere statuser samtidig, synliggjøres den høyeste prioriterte statusen. Se note til figur 2.5 for nærmere klassifisering av de ulike statusene og prioritert rekkefølge på disse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registertall

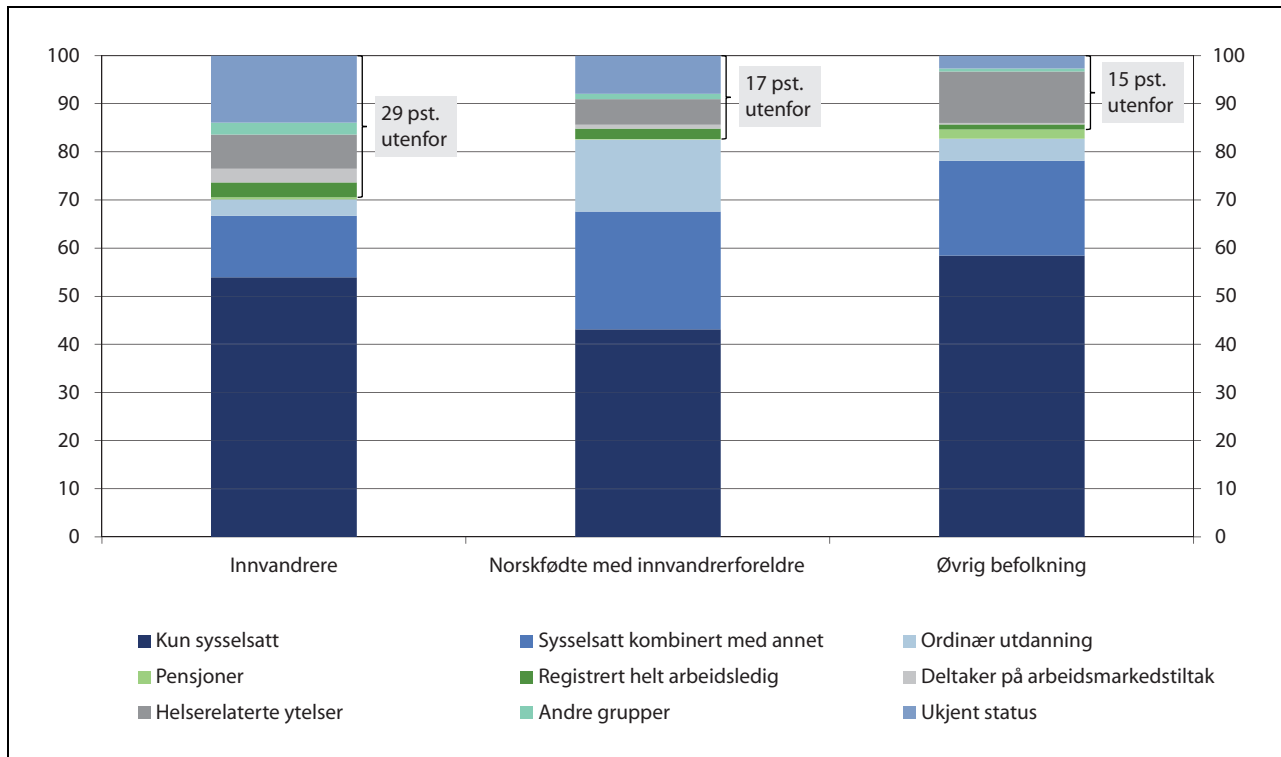
res i det norske arbeidsmarkedet. Svake norskferdigheter kan f.eks. gjøre det vanskelig å komme inn i arbeidslivet. Men innvandrere møter også andre barrierer i arbeidsmarkedet, bl.a. diskriminering, jf. avsnitt 2.2.3.

Innvandrerkvinner har i gjennomsnitt særlig svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Gapet mellom menn og kvinner i innvandrerbefolkningen er klart større enn i resten av befolkningen. Også gapet mellom innvandrerkvinner og øvrige kvinner er større enn tilsvarende gap blant menn. Andelen innvandrerkvinner som står utenfor er om lag dobbel så høy som blant øvrige kvinner i befolkningen 18–66 år. Sammenlignet med en del andre OECD-land er likevel sysselsettingen blant innvandrere i Norge forholdsvis høy, og særlig blant kvinner. Horgen (2014) har sett på gruppen innvandrere som verken var i arbeid eller utdanning, og som heller ikke var registrert som arbeidsledige eller som mottakere av noen ytelser hos arbeids- og velferdsforvaltningen i 2011.⁹ Over halvparten (59 pst.) i denne gruppen var kvinner, og de fleste av dem var gift. Det tyder på at mange av dem var hjemmeværende. I en kunn-

skapsoppsummering gjennomført av ISF (2020) om deltakelsen i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn, er det mye litteratur som peker på at aspekter ved familien kan spille en viktig rolle i å forklare forskjeller i arbeidsmarkedsdeltakelse.¹⁰ Sosiokulturelle faktorer kan føre til at noen innvandrergrupper opplever forskjeller mellom norske kjønnsroller og kjønnsroller fra hjemlandet, for eksempel når det gjelder fordelingen av lønnet arbeid og omsorgsarbeid i familien. Bl.a. er personer med bakgrunn fra Pakistan, Irak, Iran og Vietnam i gjennomsnitt mindre positive til at kvinner har lønnet arbeid mens familien har små barn, enn personer med majoritetsbakgrunn. Likevel vil betydningen av sosiokulturelle faktorer variere over tid, både med botid og mellom innvandrere og barn av innvandrere.

⁹ Horgen, E. H. (2014). *Innvandrere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Hva vet vi om innvandrere som verken jobber, studerer eller mottar ytelser?* Samfunnsspeilet 2014:3.

¹⁰ Umblijs, J. (2020). *Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn*. Rapport 2020:2 – Institutt for samfunnsforskning.



Figur 2.9 Tilknytning til arbeidsmarkedet og andel utenfor arbeid, utdanning og pensjoner etter innvanderbakgrunn. Andel av bosatte i de ulike befolkningsgruppene, 18–66 år. 2019

For personer som er aktive i flere statuser samtidig, synliggjøres den høyeste prioriterte statusen. Se note til figur 2.5 for nærmere klassifisering av de ulike statusene og prioritert rekkefølge på disse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, registertall.

Også blant norskfødte med innvandrerforeldre er det en noe større andel som står utenfor arbeid, utdanning og pensjoner sammenlignet med øvrig befolkning, men andelen er langt lavere enn blant innvandrere, se figur 2.9. I gruppen norskfødte med innvandrerforeldre er det en større andel yngre enn i de andre befolkningsgruppene, og følgelig en større andel under utdanning. Figuren tar ikke hensyn til ulik alderssammensetning i de ulike befolkningsgruppene.

Generelt ser lengre botid ut til å øke innvandreres økonomiske og sosiale integrering. Forskningen indikerer samtidig at utviklingen i integrering i arbeidsmarkedet for en del snur etter fem til ti år. En studie av Bratsberg mfl. (2017) viser at integreringsprosessen reverseres etter den første styrkingen.¹¹ Sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen øker etter fem til ti år, med høyere andeler på sosialstønad og overgang til helserelaterte ytelser. Forskerne peker på at en årsak kan være at innvandrere er

mer utsatt for konjunktursvingninger og nedbemanning. Framover vil vi oppleve stor vekst i eldre innvandrere i befolkningen, og en ny analyse drøfter hva dette kan bety for deltakelsen i arbeidslivet.¹² Resultatene i analysen tyder på at sysselsettingsgapet mellom innvandrere og øvrig befolkningen kan bli større blant framtidens eldre enn det er i dag, og særlig for kvinner. Det må ses i sammenheng med at økningen i utdanningsnivået som forventes blant eldre i majoritetsbefolkningen etter hvert som yngre og mer utdannede kull når høyere alder, ikke vil gjelde for innvandrere i samme grad.

Selv om sysselsettingsgapet mellom innvandrere og resten av befolkningen ikke ser ut til å lukkes, viser forskningen likevel at det er betydelig sosial mobilitet blant etterkommere i Norge.¹³ Norskfødte etterkommere skårer i gjennomsnitt

¹¹ Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2017). *Immigrant Labor Market Integration Across Admission Classes*. IZA Discussion Paper 10513.

¹² Tønnessen, M. & Syse, A. (2021). Flere eldre innvandrere i framtidens arbeidsstyrke. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(01), 4-22.

¹³ Reisel, L., Hermansen, A. S. & Kindt M. T. (2019) Norway: Ethnic (In)equality in a Social-Democratic Welfare State. *In The Palgrave Handbook of Race and Ethnic Inequalities in Education*, 843–884. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94724-2_20

Boks 2.2 Brochmann-utvalgenes perspektiver på innvandring

Innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn kan oppleve utenforskap på andre måter enn majoritetsbefolkningen, i tillegg til at de også er utsatt for samme type barrierer som de som ikke har innvandrerbakgrunn. Manglende norskkunnskaper, manglende eller ikke dokumenterbare formelle kvalifikasjoner og diskriminering er forhold som gjør det ekstra utfordrende å komme på innsiden av det norske samfunnet.

De to offentlig oppnevnte Brochmann-utvalgene er spesielt relevante i denne sammenhengen, NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* (Brochmann 1) og NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit* (Brochmann 2). Mens det første Brochmann-utvalget fokuserte mest på bærekraften i og oppslutning om velferdssystemene som følge av arbeidsinnvandring, så det andre mer på konsekvensene av en så høy flyktninginnvandring at de sentrale institusjonene settes under press. Problemstillingene var delvis overlappende, med bærekraft som et sentralt moment, men Brochmann 2 så spesielt på vilkårene for å opprettholde samhold og tillit.

Overordnet slo Brochmann 1 fast: «Konsekvensene av migrasjon for velferdsmodellens utvikling er avhengig av hvem som kommer, hvilke ressurser de bringer med seg, og i hvilken grad de integreres i norsk arbeids- og samfunnsniv. [...] For at det norske samfunnet skal kunne realisere den muligheten innvandring representerer, er det viktig å sørge for at nye samfunnsmedlemmer kommer i arbeid og står i

arbeid på linje med majoritetsbefolkningen så langt det er mulig.» Utvalget pekte på hvor sårbar den norske modellen var for internasjonal migrasjon, med en sterk avhengighet av høy sysselsetting og jevn lønnsfordeling for å kunne opprettholde bærekraften i velferdsordningene. Utvalget trekker fram at det høye lønnsnivået i Norge for enkle, ufaglærte jobber gjør det krevende å inkludere folk med lave kvalifikasjoner. Dette gjelder kanskje i enda større grad for flyktninginnvandrere. Brochmann 2 skriver at hovedlinjene i Brochmann 1 stadig er treffende for situasjonen i Norge.

Brochmann 2 slår i sin innstilling fast at innvandrere og deres barn er overrepresentert i vedvarende lavinntekt, generelt har høyere arbeidsledighet og har lavere sysselsettingsandel enn den øvrige befolkningen. Levekårsundersøkelser viser også at familier med innvandrerbakgrunn på flere områder har vesentlig lavere levestandard enn majoritetsbefolkningen i Norge. Utvalget trekker fram at systematisk dårligere levekår blant innvandrere kan forsterke opplevelsen av marginalisering, og at dette vil kunne svekke livsmulighetene til innvandrernes barn. Videre skriver utvalget at varige og systematiske forskjeller i levekår kan oppfattes som et tegn på at integreringspolitikken ikke virker godt nok, og som et negativt utviklingspotensial når det gjelder samhold og samfunnsmessig tillit. Sysselsetting og økonomisk mobilitet blant grupper med dårlige levekår er derfor svært viktig.

lavere på nasjonale prøver og standpunkt karakterer på ungdomsskolen og i videregående opplæring, men om foreldrenes sosioøkonomiske bakgrunn tas i betraktning, gjør etterkommere det like bra eller bedre på skolen enn majoritetsbefolkningen. Etterkommere tar også betydelig mer utdanning enn foreldrene sine. Se kapittel 2.8 for mer om sosial mobilitet.

Lav sysselsetting blant personer med en nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne er i mindre grad sysselsatt enn befolkningen for øvrig. Ifølge tall fra AKU var sysselsettingen blant de som opp-

gir å ha nedsatt funksjonsevne¹⁴ i overkant av 40 pst. i alderen 15–66 år i 2. kvartal 2020. Med unntak av det spesielle året 2020, har denne andelen holdt seg forholdsvis stabil siden midten av forrige tiår. I 2020 ser det ut til at sysselsettings-

¹⁴ Personer som oppgir i AKU at de har en nedsatt funksjonsevne overlapper i noen grad med gruppen av personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos Arbeids- og velferdsetaten. Nedsatt arbeidsevne er en betegnelse som benyttes for personer som pga. sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV-kontoret for å få eller beholde arbeid. Denne gruppen omfatter personer som har gjennomført en arbeidsevnevurdering i arbeids- og velferdsforvaltningen som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb.

nedgangen var noe større blant personer med funksjonsnedsettelse enn blant øvrig befolkning, og således viser den aktuelle økonomiske situasjonen at denne gruppen er særlig utsatt i arbeidsmarkedet. Mange med funksjonsnedsettelse som står utenfor arbeidslivet, har et ønske om å komme i arbeid. Denne andelen har ligget stabilt på rett under 30 pst. de siste årene. Langt fra alle disse oppfyller vilkårene for å bli regnet som aktiv arbeidssøker i AKU.

Det er en betydelig høyere andel blant personer med funksjonsnedsettelse som ikke fullfører videregående utdanning, enn blant den øvrige befolkningen.¹⁵ Samtidig viser undersøkelser at utdanning har enda større betydning for sannsynligheten for å komme i arbeid for denne gruppen enn for den øvrige befolkningen. OECD har pekt på at sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse er relativt lav i Norge. Sysselsettingsnivået i denne gruppen er om lag 50 pst. lavere enn blant menn i kjernegruppen (25–54 år) i Norge, og dette sysselsettingsgapet er større enn gjennomsnittet for OECD-landene.

Nærmere om unge utenfor

Unge går mer inn og ut av arbeid, utdanning og ledighet enn andre grupper. Som beskrevet tidligere, har det likevel vært en nedadgående trend i andelen sysselsatte unge over mange år. Det må ses i sammenheng med at flere unge tar utdanning. Samtidig viser en analyse fra Fedoryshyn (2018) at sysselsettingsveksten i næringer hvor unge med lite utdanning tradisjonelt har jobbet, var svakere enn i andre næringer i perioden 2008 til 2017, og uat tdningsnivået også har økt i disse næringene.¹⁶ Konkurransen om jobbene som krever lite utdanning har derfor blitt større. Økningen i antall arbeidsinnvandrere i denne typen jobber har forsterket konkurransen, og kan ha ført til fortrengning av unge i arbeidsmarkedet. I 2020 og 2021 har koronapandemien ført til et kraftig fall i etterspørselen etter arbeidskraft i enkelte næringer med lave kompetansekrav. Mye av fallet er trolig midlertidig, og aktiviteten ventes å ta seg opp når smitten reduseres og en større andel av befolkningen er vaksinert. Det er likevel en risiko for at noen av disse jobbene forsvinner for godt og påvirker arbeidsmarkedet på lang sikt.

¹⁵ Grue, L. P. & Finnvoild, J. E. (2014). *Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne*, NOVA-rapport 8/14.

¹⁶ Fedoryshyn, N. (2018). *Tyngre vei inn i arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning*. Statistisk sentralbyrå, Oslo, Analyse 2018:19.

Mange unge har studier som hovedaktivitet. Når det er årsaken til at unge står utenfor arbeidsmarkedet, er det liten grunn til bekymring. En mer bekymringsfull gruppe er de som verken er i utdanning, arbeid eller tiltak. Den såkalte NEET-raten¹⁷ viser andelen unge mellom 15 og 29 år i denne gruppen. Denne indikatoren har holdt seg relativt stabil over lang tid, og er nokså lav i internasjonal sammenheng, se figur 2.10A. En lav NEET-andel tyder på at det norske arbeidsmarkedet fungerer godt for de aller fleste. Samtidig synes det som at de som defineres som NEET, gjerne er en mer selektert gruppe i Norge enn i mange andre land. NEET-gruppen i Norge har lavere utdanning, ofte svak sosioøkonomisk bakgrunn og er mer utsatt for psykiske helseproblemer.¹⁸ Det kan være særlig krevende for denne gruppen å komme i arbeid.

En kortvarig periode i NEET-gruppen er sjelden bekymringsfull, men det er uheldig om perioden blir langvarig. Noen forblir ledige over tid og kan etter hvert gi opp jobbsøkingen og falle utenfor arbeidsstyrken. Også unge med helseproblemer har høy sannsynlighet for å forbli utenfor over lang tid.

Det er en risiko for at det uvanlig kraftige tilbakeslaget og den høye arbeidsledigheten under koronakrisen kan gi opphav til langvarige negative konsekvenser for den senere yrkeskarrieren. En rekke studier har funnet at ledighetsperioder i ung alder kan skape arr som svekker den enkeltes framtidige muligheter i arbeidsmarkedet (se f.eks. Bell og Blanchflower 2011, Schmillen og Umkehrer 2017 og Nilsen og Reiso 2014).¹⁹ Erfaringsmessig kan dype og lange lavkonjunkturer ha særlig langvarige, negative konsekvenser for de mest sårbare unge i arbeidsmarkedet. Mange unge som sliter med å komme inn i arbeidsmarkedet har lave formelle kvalifikasjoner og liten arbeidserfaring. Denne gruppen er nå mer utsatt for langvarig ledighet og varig frafall fra arbeidslivet enn før koronapandemien.

Gjennom flere år har det vært en utvikling i retning av at flere unge mottar arbeidsavklarings-

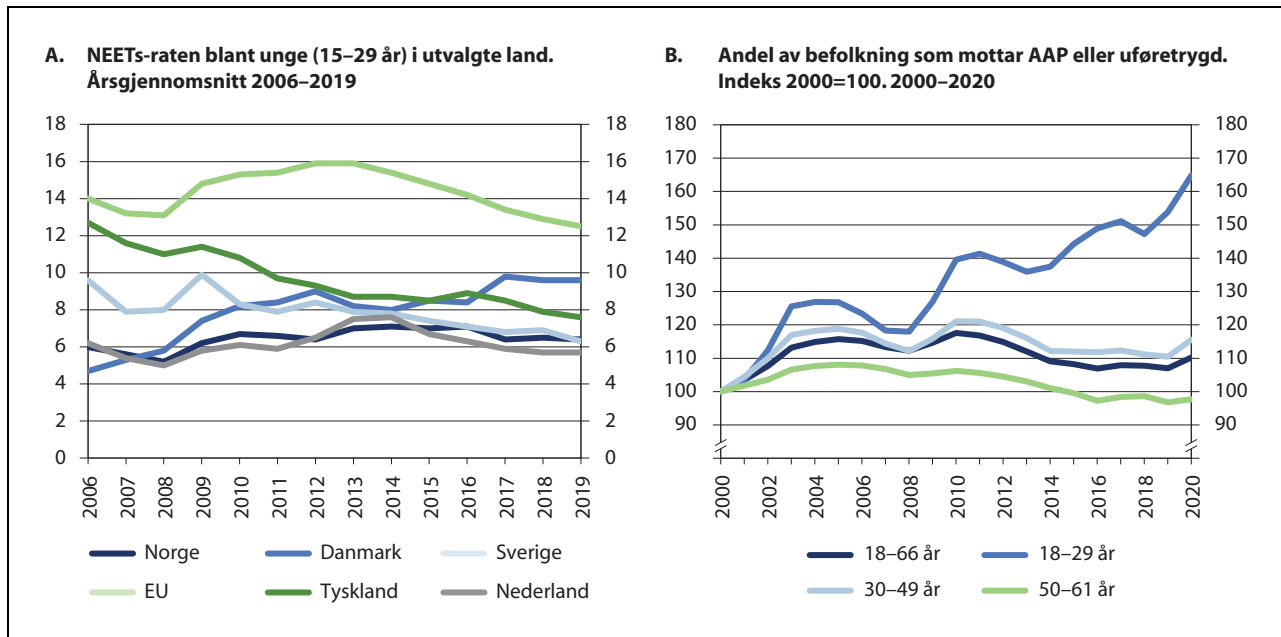
¹⁷ NEET: Not in Employment, Education and Training

¹⁸ OECD (2018). *Investing in Youth: Norway*. Paris: OECD Publishing

¹⁹ Bell, D. & Blanchflower, D. (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241–267.

Schmillen, A. & Umkehrer, M. (2017). The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience. *International Labour Review*, 156(3-4), 465–494

Nilsen, Ø. A. & Reiso, K. H. (2011). Scarring effects of unemployment. *CESifo Working Paper No. 3675*. Munich, Center for Economic Studies.



Figur 2.10 Unge utenfor

I panel B er tallene justert for dobbelttelling. Andelen gjelder ved utgangen av året, og er beregnet av antall bosatte i de ulike aldersgruppene. Arbeidsavklaringspenger før 2010 utgjør forløperne til ordningen (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad).

Kilder: Eurostat (panel A) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (panel B)

penger eller uføretrygd. Mens andelen mottakere av disse ytelsene har falt for befolkningen over 30 år etter en topp i 2010, har den økt for unge under 30 år, se figur 2.10B.²⁰

2.2.3 Barrierer mot arbeid

OECD (2020) har sett på hvilke barrierer som er størst for personer som har problemer med å komme i jobb i Norge.²¹ Om lag 50 pst. har helseproblemer som en barriere, mens en litt lavere andel har sysselsettingsutfordringer på grunn av lav utdanning, dvs. at de ikke har fullført videregående opplæring. Ifølge OECD bidrar også økonomiske forhold til redusert sysselsetting. For noen kan dette knyttes til høy inntekt i husholdningen, mens det for andre kan knyttes til relativt sjenerøse inntektssikringsytelser. Når potensiell arbeidsinntekt er lav sammenlignet med nivået på

trygdeytelser, vil de økonomiske insentivene til å komme i jobb være lave.

For mange er det mer sammensatte problemer som gjør det vanskelig å delta i arbeidslivet. OECD finner at over 40 pst. av de som har store sysselsettingsutfordringer møter minst tre barrierer samtidig. Blant disse er det særlig personer som står vedvarende uten arbeid, har lav utdanning og svake kvalifikasjoner, ofte har helseproblemer og har svake økonomiske insentiver på grunn av relativt høye sosiale eller helserelaterte ytelser, som er særlig ekskludert. Denne gruppen er generelt ung og har aldri vært i jobb, og innvandrere er overrepresentert. OECD ser også på forskjeller mellom individer som står vedvarende utenfor arbeid og personer som har en arbeidsmarkedstilknytning, men der denne er svak. Individer som står vedvarende utenfor arbeid møter i gjennomsnitt flere barrierer samtidig enn gruppen med svak arbeidsmarkedstilknytning. Ifølge OECD understreker dette at antallet barrierer en enkeltperson møter kan betraktes som et grovt mål på avstanden fra arbeidsmarkedet.

I en egen undersøkelse i YS' arbeidslivsbarometer fra 2018 ses det på en lignende problemstilling. Her spør de personer uten arbeid om hvilke forhold som har stor betydning for at de ikke er i jobb. Også her var helseproblemer den viktigste årsaken, og i større grad enn i resulta-

²⁰ En ny rapport fra Kann og Grønlien (2021) peker på at andelen unge under 30 år som mottar sykepenger derimot har falt i samme periode, jf. Kann, I. C. og Grønlien, E. (2021). *Midlertidige helserelaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?* Arbeid og velferd, 1/2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

²¹ OECD (2020). *Identifying and addressing employment barriers in Belgium and Norway*. Implementing the OECD jobs strategy. Paris.

tene fra OECD. Hele 84 pst. oppga at helseproblemer hadde stor betydning for at de ikke var i arbeid. 38 pst. av disse oppga at de til tross for helseproblemer hadde lyst til å komme i jobb. Videre svarte 17 pst. at det var vanskelig å finne jobb, mens 7 pst. svarte at de ikke hadde tilstrekkelig relevant kompetanse.

Diskriminering kan også være en barriere mot deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Diskriminering kan skje på ulike grunnlag, som etnisitet og religion, funksjonsnedsettelse, alder, kjønn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk – eller en sammensetning av dette. Diskriminering kan ofte skyldes manglende kunnskap og oppmerksomhet framfor bevisste handlinger, men kan like fullt få store konsekvenser for dem det gjelder. I en undersøkelse fra 2015 oppga 18 pst. av personer med funksjonsnedsettelse at de har blitt diskriminert.²² I den øvrige befolkningen rapporterer om lag 10 pst. om det samme. Samtidig viser en levekårsundersøkelse fra 2016 at 16 pst. av innvandrere fra noen spesifikke land har opplevd forskjellsbehandling i arbeidslivet på grunn av sin innvandrerbakgrunn det siste året.²³ 22 pst. av etterkommere av innvandrere oppgir det samme. Flere studier viser gjennom felteksperimenter at det forekommer diskriminering i ansettelsesprosesser i Norge.²⁴

Mange som står utenfor arbeid ønsker å komme i jobb. 183 000 personer, eller 15 pst. av de som sto utenfor arbeidsmarkedet i 2019, svarte i AKU at de ønsket arbeid. Likevel møter disse ulike barrierer som kan gjøre deltakelse vanskelig. Noen er forhindret på grunn av helseutfordringer og det som kan være manglende tilpasning på arbeidsplassen, andre har kompetanseutfordringer og for noen kan det være flere grunner til at de sliter med å komme inn i arbeidsmarkedet. Trolig vil mange kunne begynne å jobbe om utfordringene løses.

2.3 Å stå uten nødvendig kompetanse

2.3.1 Personer med lav utdanning står i større grad utenfor

Personer med lav utdanning og manglende kompetanse er overrepresentert blant de som står utenfor arbeid eller utdanning og som heller ikke mottar alderspensjon. I 2019 var nærmere 39 pst. av de med grunnskole som høyeste utdanning i alderen 30–61 år utenfor. Tilsvarende andel blant de med videregående utdanning eller universitets- og høyskoleutdanning var hhv. 16 pst. og 10 pst. Kompetanse ser ut til å bli stadig viktigere for deltakelse i arbeidslivet. Ifølge Fevang mfl. (2020) har det blitt et sterkere skille mellom de som har fullført videregående utdanning og de som ikke har det.²⁵ For både menn og kvinner under 60 år har utenforskapet økt blant de som ikke har fullført videregående utdanning. Det er flere gutter enn jenter som ikke fullfører videregående opplæring, men for overgang til jobb blant dem som ikke har fullført videregående utdanning, ser det ut til at kvinner i mindre grad enn menn kommer seg inn i arbeidsmarkedet.²⁶

Livsoppholdsutvalget studerer differansen i sysselsettingsandelen blant de med grunnskole som høyeste utdanning kontra de med videregående som høyeste utdanning, og finner at sysselsettingsgapet har økt over tid.²⁷ Noe av forskjellen skyldes seleksjon, ved at de samme bakenforliggende faktorene gjør det vanskelig både å gjennomføre videregående opplæring og å komme i jobb. Men betydningen av å fullføre videregående utdanning understøttes av ulike norske studier, som også kontrollerer for andre faktorer som kan ha betydning (se f.eks. Falch og Nyhus 2011, Barth og von Simson 2013 og Albæk mfl. 2020).²⁸ Albæk mfl. (2020) finner at sannsynligheten for å ikke

²² Bufdir (2018), *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne: Trygghet og rettssikkerhet*, hentet fra: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Rettssikkerhet/

²³ Bufdir (2020). *Diskriminering i arbeidslivet*. Hentet fra https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/arbeidsliv/diskriminering_i_arbeidslivet

²⁴ Bufdir (2020). *Diskriminering i arbeidslivet*. Hentet fra https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/arbeidsliv/diskriminering_i_arbeidslivet/#heading80792

²⁵ Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Frisch-rapport 2020:1.

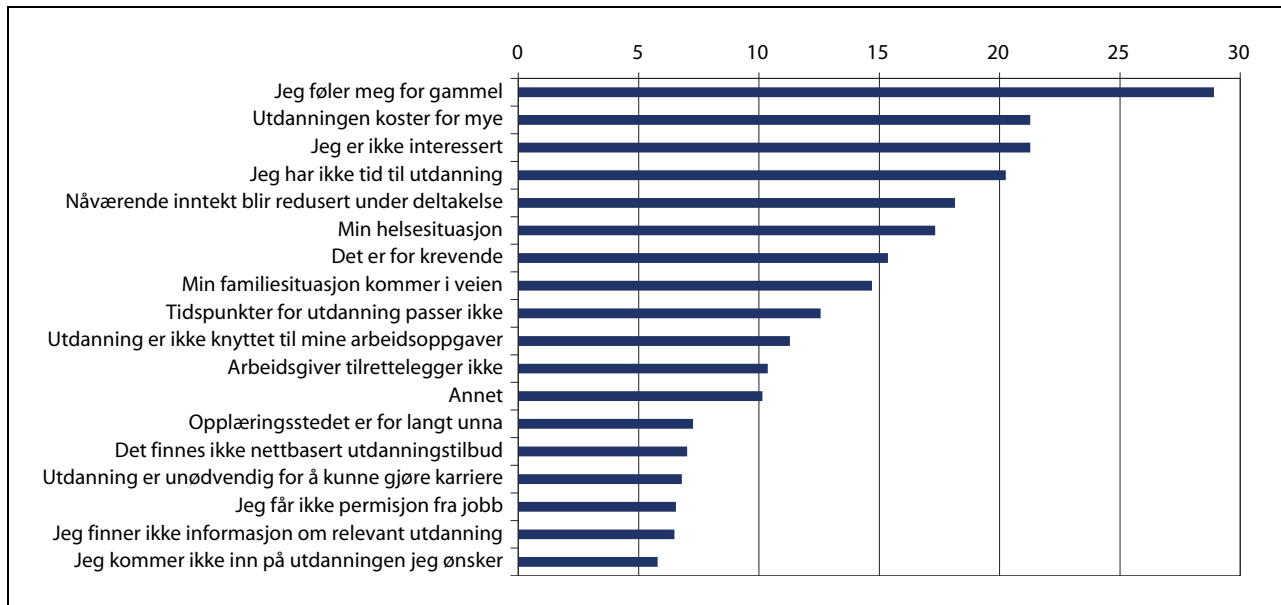
²⁶ NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*

²⁷ NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*

²⁸ Falch, T. & Nyhus, O.H. (2011). Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne. *Søkelys på arbeidslivet*. 28(4), 285–301.

Barth, E. & von Simson, K. (2013). Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene? *Søkelys på arbeidslivet*. 30(4), 313–333. doi: 10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-08

Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strøm, M. & Vanhala, P. (2020). Bedre sent enn aldri? Hvordan sen fullføring av videregående skole påvirker tidlig karriere. *Søkelys på arbeidslivet*. 37(01-02), 124–141. doi: 10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-08



Figur 2.11 Hindringer for å ta mer utdanning. Befolkningen 18–70 år som ikke er i utdanning ble spurt om hindringer (flervalg). Prosent. 2020

Kilde: Kompetanse Norge

være i arbeid eller under utdanning ved 28 års alder ble redusert med 12–15 prosentenheter for de med fullført videregående utdanning relativt til de som ikke har fullført.²⁹ Å fullføre videregående opplæring ser dermed ut til å ha en selvstendig effekt, og er trolig viktigere enn mye annet for å sikre en god overgang til arbeidslivet.

2.3.2 Å mangle kompetanse som arbeidslivet etterspør

Antall arbeidsplasser er ikke statisk, og det finnes til enhver tid ledige stillinger som ikke blir besatt fordi det mangler kompetente søkere. Samtidig har kravene til kompetanse i arbeidslivet økt over tid. Bare siden årtusenskiftet har det vært en kraftig vridning bort fra yrker med kompetansekrav svarende til utdanning på videregående- eller grunnskolenivå og over mot yrker som krever høyere utdanning.³⁰ Ifølge Barth og Østbakken (2021), som undersøker om det har vært økt polarisering i det norske arbeidsmarkedet de siste 15 årene, har ansatte uten høyere utdanning fått vanskeligere forhold i arbeidsmarkedet, syssel-

settingsandelene har falt og konkurransen med personer med høyere utdanning har økt.³¹ Samtidig har det vært og er fortsatt mange som ikke lykkes med å ta utdanning, og i tillegg er en del innvandret i voksen alder fra land med dårlige utdanningsmuligheter. Opparbeidet kompetanse kan ha blitt overflødig på grunn av midlertidige økonomiske nedgangstider eller varige endringer i teknologi og næringsstruktur. I tillegg er det innenfor enkelte fag flere som tar utdanning enn det arbeidslivet har behov for, og en del innvandrere har en utdanning fra utlandet som ikke samsvarer med etterspørselen fra norske arbeidsgivere.

Det er registrert vedvarende strukturell kompetansemangel i flere yrker. De siste årene gjelder dette spesielt helsefagarbeidere, sykepleiere, tømrere og IKT-utviklere.³² Hva er årsaken til at de som har en dårlig tilknytning til arbeidslivet på grunn av kompetansemangel, ikke skaffer seg relevant kompetanse? For det første kan det skyldes mangelfullt tilbud av skole-, lære- og studie-plasser. De siste tiårene har stadig flere kvalifiserte søkere stått uten studieplass. Det er også en utfordring for de statlige utdanningsinstitusjonene

²⁹ Albæk, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strøm, M. & Vanhala, P. (2020). Bedre sent enn aldri? Hvordan sen fullføring av videregående skole påvirker tidlig karriere. *Søkelys på arbeidslivet*. 37(01-02), 124–141. doi: 10.18261/issn.1504-7989-2020-01-02-08

³⁰ Næsheim, H. N. (2018). *Endringer i yrkesstrukturen 2000–2017*. Rapport 2018/39 Statistisk sentralbyrå

³¹ Barth, E. & Østbakken, K. M. (2021). Fortsatt polarisering i det norske arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet*, 38(01), 23–40.

³² NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*

å raskt nok flytte ressurser mellom ulike utdanninger i takt med arbeidslivets behov. For enkelte utdanninger – som sykepleie – er tilgangen på praksisplasser en flaskehals. Når det gjelder fag- og yrkesopplæringen på videregående opplæring, er den rettighetsstyrt på en måte som favoriserer ungdom og voksne som ikke har videregående fra før. Voksne som av ulike årsaker trenger et nytt fagbrev kan ha problemer med å få plass. Fylkeskommunene tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til arbeidslivets behov i dimensjoneringen av opplæringen.³³ Videre er det et problem på alle utdanningsnivåer at utdanningstilbudene ikke er fleksible nok for voksnes behov med tanke på nettundervisning, mulighet for å ta utdanning på deltid eller kveldstid, mindre moduler som kan bygges sammen, tilrettelegging for innvandrere med begrenset kompetanse i norsk osv.

Den største barrieren er likevel ikke tilgang på utdanningsmuligheter. Folk kan velge vekk utdanning på grunn av lav motivasjon, helseproblemer, mangel på tid, tap av inntekt under utdanning, høye studieavgifter osv. De som tidligere har mislykkes på skolen, har gjerne problemer med å motivere seg for en ny runde med utdanning. Det samme gjelder mange eldre. Personer som er i arbeid, har problemer med å finne tid til kompetanseutvikling dersom det ikke kan skje i arbeidstiden. Arbeidsgivere er i hovedsak villige til å gi

³³ NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*; NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd*

full lønn under opplæring hvis den er direkte relatert til arbeidsoppgavene. De som trenger ny kompetanse for å omstille seg til andre stillinger eller yrker må gjerne gå ned i stilling eller ta ulønnet permisjon.

I tillegg til barrierer på tilbuds- og etterspørselssiden, kan det være krevende for enkeltpersoner og mindre virksomheter å finne fram i markedet av kompetansetilbud. Utdanningsinstitusjoner og andre tilbydere av kompetanseutvikling er heller ikke tilstrekkelig orientert om hvilke behov befolkningen og virksomhetene har.

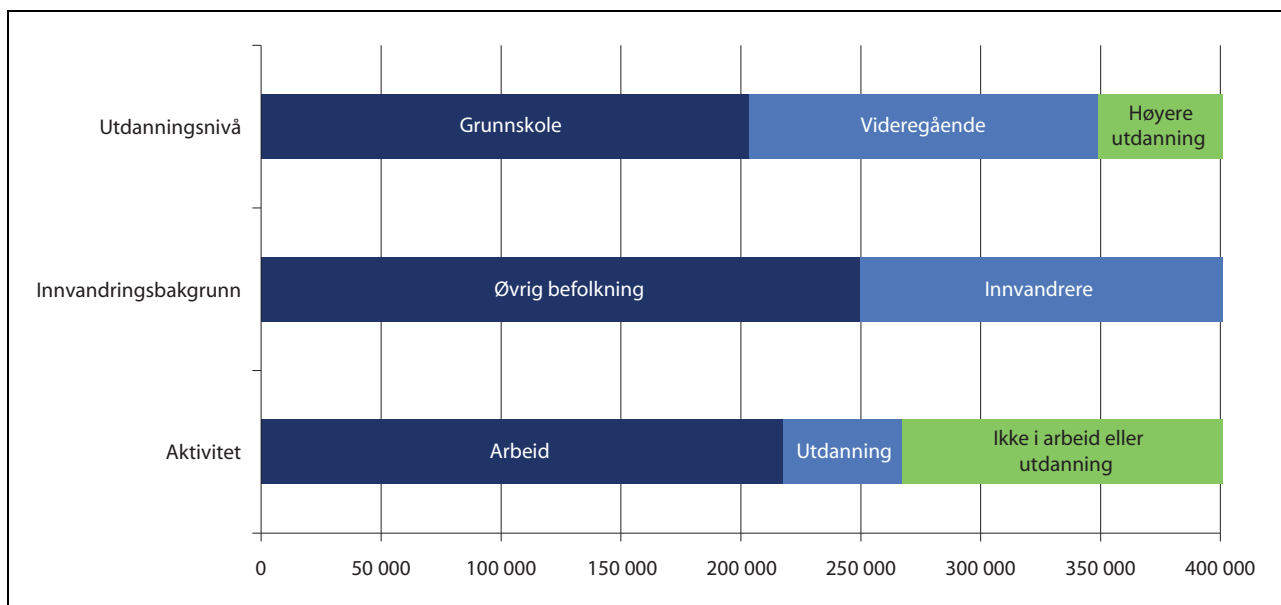
2.3.3 Å mangle grunnleggende ferdigheter

Den internasjonale undersøkelsen av voksnes ferdigheter (PIAAC) stadfester at utdanning er den klart viktigste forklaringsfaktoren for variasjon i befolkningens ferdigheter. Utdanning er likevel ikke en garanti for gode ferdigheter. Selv om befolkningens utdanningsnivå samlet sett har økt, viser de internasjonale undersøkelsene en negativ utvikling i ferdigheter målt ved kjernekompetanse som lese- og tallforståelse.³⁴

Resultatene fra PIAAC-undersøkelsen viser at 12 pst. av befolkningen har svake leseferdigheter.³⁵ Det tilsvarer om lag 400 000 personer.

³⁴ OECD (2013). *Skills Outlook 2013: First results from the Survey of Adult Skills* og NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget*.

³⁵ Bjørkeng, B. & Lagerstrøm, B. O. (2014). *Voksnes basisferdigheter – resultater fra PIAAC*. SSB-rapporter 2014/29.



Figur 2.12 Voksne med svake leseferdigheter etter utdanningsnivå, innvandringsbakgrunn og aktivitetsstatus. Antall personer 16–65 år på nivå 1 eller lavere i PIAAC 2012.

Kilde: Bjørkeng og Lagerstrøm 2014

Nesten 500 000 personer har svake tallferdigheter. Omtrent halvparten av alle med svake leseferdigheter har grunnskole som høyeste gjennomførte utdanningsnivå, og nesten fire av ti er innvandrere, se figur 2.12. Flertallet av dem som skårer svakt i PIAAC er i arbeid, men en veldig stor gruppe er verken i arbeid eller utdanning.

Bare 4 pst. av de med høyere utdanning har ferdigheter på nivå én eller lavere i tallforståelse, mens om lag hver fjerde person med grunnskoleutdanning har tilsvarende lav skår.³⁶

Samtidig som utdanning bidrar til ferdigheter, kan felles bakenforliggende faktorer være viktige, slik som sosial bakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå og helse. Tallene viser også at det er flere som har svake lese- og tallferdigheter blant personer som står helt utenfor arbeidsmarkedet enn blant arbeidsledige, og blant arbeidsledige er det igjen flere med lave ferdigheter enn blant personer i arbeid.

PIAAC viser i gjennomsnitt vesentlig svakere ferdigheter hos innvandrere enn personer som er født i Norge. Det må dels ses i sammenheng med at testen i hovedsak er gjennomført på norsk. Forskjellene forsterkes av at innvandrere i gjennomsnitt har mindre utdanning og svakere arbeidsmarkedstilknytning. Blant personer med høy utdanning, er innvandrere i klart flertall blant de som skårer svakt i PIAAC. Det antas å ha sammenheng med svake norskferdigheter. Innvandrere har imidlertid også generelt lavere tallferdigheter, også blant de med høyere utdanning. Veksten i antall innvandrere med fluktbakgrunn fra land med lavt utdanningsnivå kan være mulige forklaringer på den negative trenden for innvandrerbefolkningens resultater fra 1990 til 2012. Det kan også være en utfordring å finne fram i systemet for innvandrere som ønsker å styrke sine ferdigheter.

Det er en vesentlig høyere andel med svake lese- og tallferdigheter blant de yngste og den eldste kohorten i PIAAC. Nesten 17 pst. av 16–24-åringene har bekymringsfullt lave tallferdigheter. Det har vært en negativ utvikling i voksnes ferdigheter over tid i mange av landene vi sammenligner oss med, også Sverige og Danmark. Fallet mellom 1990 og 2012 har vært markant, og særlig i den yngste aldersgruppen 16–24 år. Norge er blant landene med størst svekkelse i leseferdighetene til de yngre kohortene, og de som skårer lavest på testene skårer dårligere enn de som skåret lavt i undersøkelsene fra 1998 og 2003.³⁷ Ferdighets-

nivået blant unge med lave ferdigheter er klart svekket i denne perioden, og forskjellen mellom unge med sterke og svake ferdigheter har økt.

2.3.4 Å stå uten gjennomført skolegang

Voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring, utgjør en liten gruppe av befolkningen. De aller fleste voksne som er født eller oppvokst i Norge har fullført grunnskolen. Mer enn 90 pst. av personer med mangelfull eller ikke godkjent grunnskoleopplæring er innvandrere, og de fleste har fluktbakgrunn.³⁸ Av deltakerne på forberedende voksenopplæring (grunnskoleopplæring) i 2018 kom syv av ti personer fra enten Eritrea, Syria, Somalia eller Afghanistan. Det var en liten overvekt av menn, og de var i gjennomsnitt yngre enn kvinnene. Om lag en fjerdedel av de mannlige deltakerne på forberedende voksenopplæring, og over en tredjedel av de kvinnelige, hadde mindre enn seks års skolegang fra tidligere.³⁹ Flertallet av deltakerne hadde ingen eller svært begrensede norskferdigheter, og hadde i hovedsak liten erfaring fra det norske arbeidsmarkedet. Halvparten av deltakerne mottok introduksjonsstønad.

Om lag 660 000 personer mellom 20 og 67 år har ikke studie- eller yrkeskompetanse fra videregående opplæring (VGO), ifølge tall fra SSB. Det høye antallet skyldes ikke bare innvandring eller at den eldre delen av befolkningen ikke fikk samme muligheter til utdanning som vi har i dag, men også at det hvert år er mange som forlater utdanningen uten å ha oppnådd sluttkompetanse. Av de som startet i VGO i 2013, hadde 36 pst. ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse på normalt tid. To år senere var andelen nede i 22 pst, ifølge tall fra SSB. Basert på erfaringer fra tidligere kull, forventes andelen å komme litt under 20 pst. ti år etter at de startet.

De aller fleste som ikke fullfører VGO med studie- eller yrkeskompetanse har foreldre som selv har videregående eller høyere utdanning, se

³⁷ OECD gjennomførte den første ferdighetsundersøkelsen for voksne i 1998 (IALS) og den neste i 2003 (ALL). Disse undersøkelsene er ikke direkte sammenlignbare med PIAAC-undersøkelsen fra 2012, men SSB som har gjennomført alle undersøkelsene i Norge kan i stor grad korrigere for ulikheter i skalaer og vektning. Det skal gjennomføres en ny PIAAC-undersøkelse i 2023/24 som i hovedsak er direkte sammenlignbar med undersøkelsen fra 2012.

³⁸ NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*

³⁹ Dahle, M., Lurfaldet, H., Monsen, M., Ervik, A. O. & Ryssevik, J. (2018). *Forberedende voksenopplæring. Evaluering av første forsøksår*. Ideas2evidence rapport 6/2018.

³⁶ Bjørkeng, B. (2013). *Ferdigheter i voksenbefolkningen*. SSB-rapporter 2013/42.

Boks 2.3 Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp

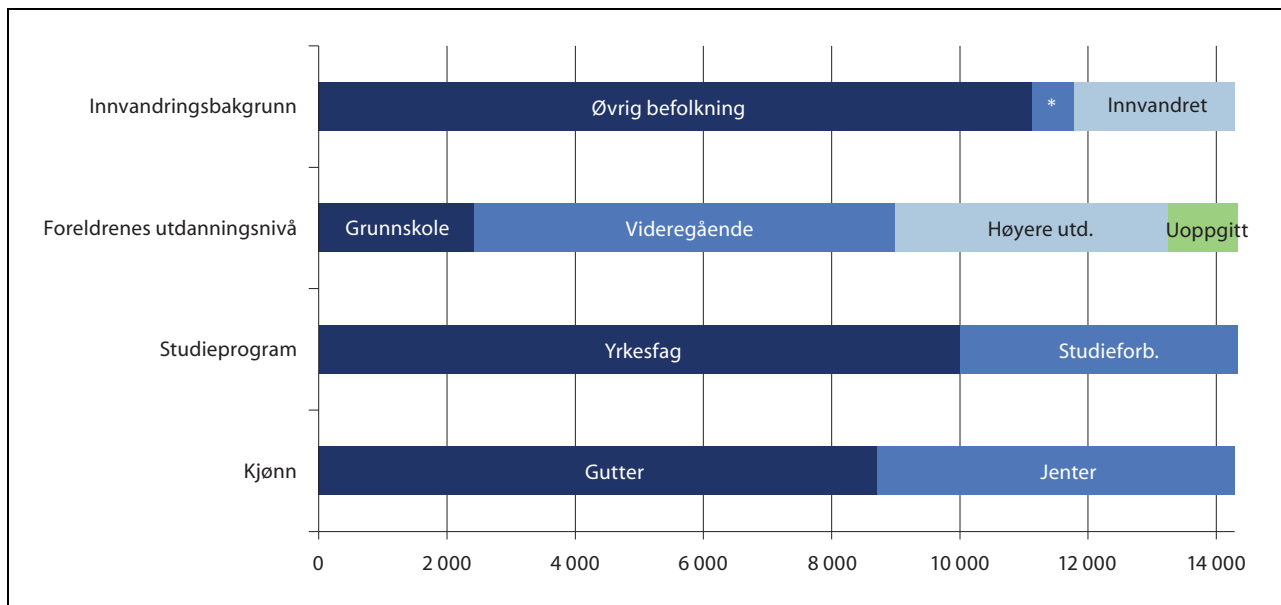
Ekspertutvalget om kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner (Stoltenbergutvalget) leverte sin utredning i februar 2019. Ekspertutvalget hadde i oppgave å bygge et nyansert og balansert kunnskapsgrunnlag om hvorfor kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner oppstår og foreslå tiltak for å motvirke uheldige kjønnsforskjeller.

Rapporten finner at det er tydelige forskjeller mellom kjønnene på alle nivåer i utdannings-systemet:

- Jenter har bedre språkforståelse allerede før de begynner på skolen.
- Ved avslutningen av grunnskolen får jentene bedre karakterer enn guttene i alle fag bortsett fra kroppsøving.

- Nær 70 pst. av de som får spesialundervisning i grunnskolen er gutter.
- Kjønnsforskjellen i grunnskolepoeng ligger mellom 4 og 5 poeng i snitt, og varierer lite fra år til år.
- Jentene gjør det bedre enn guttene i videregående skole.
- Fem år etter påbegynt videregående opplæring er det rundt 30 pst. av guttene og 20 pst. av jentene som ikke har fullført videregående opplæring.

Kunnskapsgrunnlaget viser at kjønnsforskjellene i opplæringsløpet er betydelige og får konsekvenser for videre utdanning, arbeid, helse og familiesituasjon senere i livet.



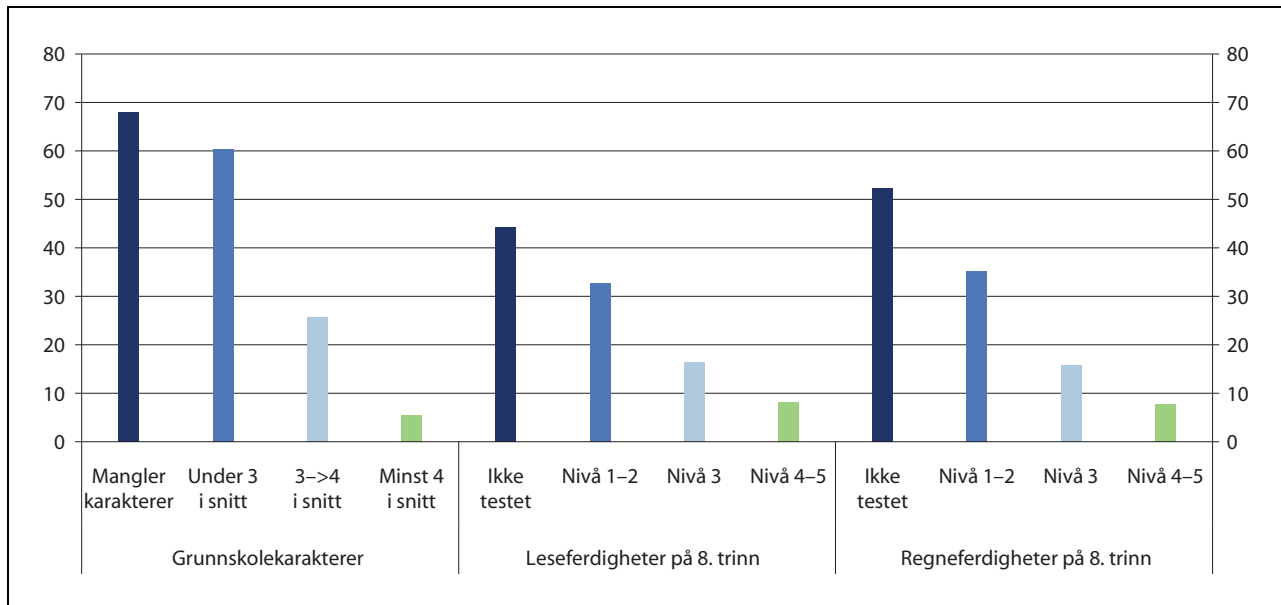
Figur 2.13 Kjennetegn ved elever som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse to år etter normert tid. Elever som startet i VGO for første gang i 2013

* Norskfødte med innvandrerbakgrunn

Kilde: Statistisk sentralbyrå

figur 2.13. Av de om lag 14 000 elevene i 2013-kullet som ikke hadde oppnådd sluttkompetanse to år etter normert tid, hadde mindre enn 3 000 innvandrerbakgrunn. Det er langt flere gutter/menn enn jenter/kvinner som ikke oppnår sluttkompetanse i VGO, og et stort flertall kommer fra yrkesfaglige programmer.

Fullføringsgraden har økt jevnt de siste ti årene, etter å ha ligget stabilt lavt siden 1990-tallet. Økningen har vært størst på yrkesfag og i elevgruppene med lavest fullføringsrate: innvandrere med kort botid og elever med lavt utdannede foreldre. Fullføringsgraden i Norge er fortsatt relativt lav i internasjonal sammen-



Figur 2.14 Andel som ikke har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse to år etter normert tid, etter faglig grunnlag fra grunnskolen. Prosent av elever som startet i VGO for første gang i 2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå

heng – også sammenlignet med våre naboland Danmark og Finland – men Norge er blant landene som har hatt størst framgang de siste årene.⁴⁰ I Sverige er fullføringsgraden noe høyere enn i Norge, men utviklingen går feil vei.

Geografisk skiller Troms og Finnmark seg ut med en betydelig lavere fullføringsrate enn øvrige fylker. Troms og Finnmark har samtidig hatt den største forbedringen i fullføringsraten av alle fylkene.

Den viktigste årsaken til frafall er at eleven begynner i VGO med for dårlige forutsetninger.⁴¹ Et stort flertall av de som ikke fullfører begynner i videregående med svake grunnleggende ferdigheter⁴², og halvparten gikk ut av grunnskolen med lavere enn tre i karaktersnitt, eller manglet så mange karakterer at de ikke har fått beregnet snittet. Over 60 pst. av elever med svake faglige forutsetninger har ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse fem–seks år etter at de startet i videregående, se figur 2.14.

Det er litt færre lavtpresterende elever i Norge enn i OECD i gjennomsnitt.⁴³ Elever med kort

botid i Norge og elever som har foreldre med lav utdanning, dårlig råd og som ikke bor sammen, er overrepresentert blant de som gjør det dårlig på skolen. Dette gjelder også personer med funksjonsnedsettelse, hvor 44 pst. ikke har utdanning utover grunnskolen. Blant unge med nedsatt bevegelsesevne har 64 pst. grunnskole som høyeste utdanning.⁴⁴

2.4 Å ha helseproblemer over tid

2.4.1 Samspillet mellom helseutfordringer og utenforskap

Mange som står utenfor arbeid har helsemessige utfordringer. Fysisk og psykisk sykdom kan føre til dårlig livskvalitet, redusert bevegelsesfrihet og skape store utfordringer i hverdagen. Dårlig helse kan føre til ensomhet og utenforskap. Motsatt kan det å være frisk og ha en god helse bidra til et aktivt liv og deltakelse i fellesskap i familien, med venner og på arbeidsplassen.

Helsen påvirkes både av individuelle forhold og levevaner, men også av levekår og strukturelle

⁴⁰ OECD (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*.

⁴¹ Perlic B., Foss, E. S. & Moaf, H. (2020). *Grunnskoleresultaters betydning for gjennomføring av videregående opplæring*. SSB-rapporter 2020/33

⁴² Definert som under nivå 2 på nasjonale prøver, eller at de ble fritatt for testing eller av andre årsaker ikke er testet (herunder de som ikke har grunnskole fra Norge).

⁴³ Kilde: PISA-undersøkelsen

⁴⁴ Finnvold, J. E. & Grue, L. (2014). *Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne*. NOVA-rapport 8/2014. Oslo. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring

forhold i samfunnet. Dårlig helse kan påvirke ens sosiale og økonomiske posisjon, og det kan være felles bakenforliggende og individuelle faktorer som kognitive evner og ressurser som gir ulike forutsetninger for utdanning, inntekt og helsekompetanse.

Ifølge SSB vurderer de fleste i Norge sin egen helse som god. Det er likevel et betydelig mindretall i befolkningen som opplever å ha dårlig helse, depressive symptomer eller funksjonsnedsettelse. I en undersøkelse om livskvalitet i Norge framgår det at personer som rapporterer om dårlig helse også rapporterer å være lite fornøyde med livet, og har større sannsynlighet for økonomiske problemer og å oppleve diskriminering.⁴⁵

Forholdet mellom arbeid og helse er sammensatt. Arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø kan påvirke helsen positivt ved å gi mening, utvikling, struktur på dagen og tilhørighet, samt en bedre økonomi for den enkelte. Samtidig vil krevende arbeidsoppgaver og et dårlig arbeidsmiljø kunne gi negative helsekonsekvenser. For personer med helseutfordringer kan det også være vanskelig å fungere i arbeid. Det kan oppleves mer krevende å tilpasse seg et arbeidsliv i stadig omstilling, med større effektivitetskrav og endrede kompetansebehov, når en i tillegg har problemer med helsen. Forskere har reist spørsmål om arbeidslivet over tid har blitt mer krevende for dem med psykiske lidelser, men samtidig pekt på at det mangler dokumentasjon på dette feltet.⁴⁶

For mange innebærer det å miste arbeidet dårligere psykisk helse, ikke minst på grunn av bekymringer for egen økonomisk situasjon. Arbeid er generelt bra for både den fysiske og den psykiske helsen,⁴⁷ særlig med tanke på psykiske lidelser.⁴⁸ Samtidig er det studier som tyder på at økonomiske bekymringer kan redusere kognitiv ytelse.⁴⁹ Slike negative effekter kan kanskje påvirke overgang til arbeid i negativ retning. For andre vil det å gå tilbake til arbeid kunne forverre

den psykiske helsen, dersom det er et ugunstig arbeidsmiljø.⁵⁰ For deltakelse i samfunnslivet for øvrig og for livskvaliteten er det også viktig at velferdsordninger reduserer risikoen ved å stå utenfor arbeid.

Mange av dem som står midlertidig eller varig utenfor arbeidsmarkedet, mottar en helserelatert ytelse. Ved utgangen av 2020 viser foreløpige tall at 584 000 personer bosatt i Norge, dvs. 17 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18–66 år, mottok en helserelatert ytelse. Andelen har falt noe etter 2010. Uføretrygdene utgjør den største andelen av de på helserelaterte ytelser, mens resten mottar enten arbeidsavklaringspenger eller sykepenger.

Flere av dem som mottar en helserelatert ytelse har et arbeidsforhold som de enten har midlertidig fravær fra, eller som de kombinerer med en gradert trygdeytelse. Personer som mottar en helserelatert ytelse og som kombinerer dette med å være i arbeid, regnes ikke som å stå utenfor arbeid slik dette er definert under avsnitt 2.2.1.

I sykepengeordningen er gjennomstrømmingen av mottakere stor, og de aller fleste sykepengemottakere er også i et arbeidsforhold. Halvparten av alle som ble sykmeldt i 2018, kombinerte arbeid og sykepenger gjennom bruk av gradert sykmelding. Av alle avsluttede sykepengetilfeller i 2018 var nesten ni av ti registrert i arbeid (enten kun i arbeid eller i arbeid kombinert med ytelse) seks måneder etter avsluttet sykmeldingsperiode.

Også på arbeidsavklaringspenger er gjennomstrømmingen relativt høy. De fleste som mottar arbeidsavklaringspenger, mottar dette i under to år, og nesten halvparten av mottakerne av arbeidsavklaringspenger var i arbeid på ett eller flere tidspunkt i løpet av 2020. Av de som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i 2. kvartal 2019, var fire av ti i arbeid seks måneder senere (enten kun i arbeid eller i arbeid kombinert med ytelse, i mange tilfeller uføretrygd). Uføretrygd er en varig ytelse som gis inntil fylte 67 år, og de aller fleste som slutter å motta ytelsen går over til alderspensjon eller dør. En del mottakere av uføretrygd arbeider noe ved siden av uføretrygden. I løpet av 2020 var 20 pst. av mottakerne av uføretrygd i arbeid på ett eller flere tidspunkt.⁵¹

⁴⁵ Nes, R. B., Nilsen, T. S., Hauge, L. J., Eilertsen, M., Gustavson, K., & Aarø, L. E. (2020). *Livskvalitet i Norge 2019. Fra nord til sør*. Oslo: Folkehelseinstituttet

⁴⁶ Oslo Economics (2019). *Årsaker til økt tilstrømming til uføretrygd blant unge. Delrapport: Psykiske helseproblemer blant unge – En litteraturgjennomgang*. Oslo

⁴⁷ Waddell, G. & Burton, A. K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: TSO

⁴⁸ Van der Noordt, M., Ijzelenberg, H., Droomers, M. & Proper, K. I. (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71, 730–736.

⁴⁹ Hauane, M. & Brekke, K. A. (2018). Kan økonomiske bekymringer påvirke kognitiv ytelse? *Samfunnsøkonomen*, 132(1), 36.

⁵⁰ Folkehelseinstituttet (2018). *Folkehelse rapporten – Helse tilstanden i Norge 2018*. Oslo: Folkehelseinstituttet

⁵¹ Andelen for arbeidstilknytning for mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er beregnet ut fra alle som mottok disse ytelsene gjennom hele det aktuelle kalenderåret. Arbeid er definert som at vedkommende er registrert i Aa-registeret og at avtalt arbeidstid er minst fire timer i uken.

2.4.2 Hvilke helseutfordringer har de som står utenfor arbeidslivet?

Selv om mange av de som har helseutfordringer deltar i arbeidslivet, er det også en god del som står utenfor som følge av problemer med helsen. Det foreligger ingen samlet statistikk eller oversikt over hvilke helseutfordringer som dominerer for denne gruppen. Problemstillingen kan likevel belyses ved å se nærmere på kjennetegn ved mottakere av ulike offentlige stønader. Både blant mottakere av helserelaterte ytelser og langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp finner vi personer som på grunn av helseutfordringer står utenfor arbeidslivet.

De mest vanlige helseutfordringene hos befolkningen i stort gjenspeiles blant mottakerne av helserelaterte ytelser. Muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser er de to største diagnosegruppene både blant sykmeldte, blant mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygdede. For 63 pst. av de uføretrygdede er årsaken til uføretrygden enten psykisk lidelse eller atferdsforstyrrelse (36 pst.) eller en muskel- og skjelettsykdom (27 pst.).⁵²

Siden år 2000 har andelen uføretrygdede med psykiske lidelser økt, mens andelen med muskel- og skjelettlidelser har gått noe ned. Det må ses i lys av at mange av de yngre som kommer inn i uføreordningen har en psykisk lidelse/adferdsforstyrrelse, mens de eldre som går ut av ordningen oftere har hatt muskel- og skjelettsykdommer.⁵³ Forut for innvilgelse av uføretrygd har de fleste gått gjennom et avklaringsløp og mottatt arbeidsavklaringspenger. Også blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger er det en stadig økende andel som har en diagnose innenfor psykiske lidelser, mens andelen med muskel- og skjelettlidelser er avtakende. Ved utgangen av 2020 hadde over 40 pst. av mottakerne av arbeidsavklaringspenger en diagnose knyttet til psykiske lidelser. Andelen var høyest blant de under 30 år – om lag 70 pst. Også blant unge uføre er andelen med psykiske lidelser høy og økende. Andelen uføretrygdede under 30 år er i vekst, hvor særlig diagnoser knyttet til psykiske lidelser øker. I en rapport fra Oslo Economics fra 2019 framgår det at de fleste tilfellene gjelder alvorlig funksjonshemming og alvorlige psykiske lidelser.⁵⁴ Ifølge Sysselsettingsutvalget indikerer flere studier at det er uklart hvorvidt økningen i psykiske helse-

plager blant unge kan knyttes til at unge er blitt sykere reelt sett, eller om det skyldes andre faktorer, som f.eks. økt åpenhet og lavere terskel for å rapportere psykiske lidelser.⁵⁵ Dagens arbeidsliv stiller høye krav til effektivitet og kompetanse, og mange strever derfor med å komme inn i arbeidslivet.

De eldste aldersgruppene utgjør den høyeste andelen uføretrygdede, men det er blant de yngre aldersgruppene andelen mottakere har økt det siste tiåret. Også blant mottakere av arbeidsavklaringspenger har det vært en økning i andelen unge mottakere. For de to ordningene sett under ett har antallet mottakere under 30 år som andel av befolkningen i samme aldersgruppe økt med mer enn 50 pst. siden 2000. En ny rapport fra Kann og Grønlien (2021) peker på at andelen som mottar sykepenger derimot har falt i samme periode.⁵⁶ Blant de yngre er det en svakt høyere andel unge menn enn kvinner som mottar uføretrygd, mens det er flere kvinner enn menn som mottar arbeidsavklaringspenger, også blant de unge. Både for mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd er det diagnoser knyttet til psykiske lidelser som dominerer i aldersgruppene opp til 50 år.

For mottakere av uføretrygd ser det ut til at deltakelse i arbeidslivet varierer med hva slags type helseutfordringer den enkelte har. Uføre med psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser er i mindre grad i arbeid enn andre diagnosegrupper. Denne gruppen skiller seg også ut ved at de i mindre grad har gradert uføretrygd sammenlignet med uføre som har andre typer diagnoser.

Langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp er gjerne de som står lengst unna arbeidsmarkedet. Fysiske og psykiske helseplager er blant barrierene som denne gruppen står overfor.⁵⁷ I en studie gjennomført av OsloMet er det undersøkt hvordan det har gått med personer som var langtidsmottakere av sosialhjelp i 2005.⁵⁸ I kohorten

⁵⁴ Oslo Economics (2019). *Årsaker til økt tilstrømming til uføretrygd blant unge. Delrapport: Psykiske helseproblemer blant unge – En litteraturgjennomgang*. Oslo

⁵⁵ NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

⁵⁶ Kann, I. C. & Grønlien, E. (2021). *Midlertidige helserelaterte ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?* Arbeid og Velferd, 1/2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁵⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, NAV-notat nr. 1-2019.

⁵⁸ Løyland, B., Dahl, E., Wahl, A. K., Lødemel, I., van der Wel, K., Hermansen, Å., Bråthen, M. & Heggebø, K. (2020). *Arbeidsinkludering, utdanning eller velferdsytelser. Hvordan har det gått med personer som var langtidsmottakere av sosialhjelp i 2005?* OsloMet.

⁵² Arbeids- og velferdsdirektoratet (2020). Statistikknotat. Utviklingen i uførediagnoser per 30. juni 2016

⁵³ Ibid.

av langtidsmottakere fra 2005 fant de bl.a. en opphoping av helseproblemer i form av psykiske plager, langvarig smerteproblematikk og rusbruk. Problemene som mottakerne hadde i 2005, har fått konsekvenser for deres videre livsløp og inntekt. De færreste av disse mottakerne har i tiden etter hatt arbeid som hovedbeskjeftigelse, selv om mange har deltatt på arbeidsmarkedstiltak. Sosialhjelpsmottakerne som hadde psykiske plager, hadde en lavere deltakelse i arbeidsmarkedsprogrammer enn de som ikke hadde psykiske plager.

2.4.3 Sosial ulikhet i helse

Sosial ulikhet i helse måles i levealder og forekomst av sykdom, sammenlignet med grad av utdanning, inntekt m.m. Forventet levealder er i dag fem–seks år høyere for personer med lang utdanning sammenlignet med de med kort utdanning. I Oslo er forskjellen i forventet levealder inn til åtte år mellom bydelene, og mellom ulike kommuner i landet kan det være opptil tolv års forskjell.

De sosiale forskjellene gjelder ikke bare levealder, men også leveår med god helse. De med kun grunnskole har i gjennomsnitt god helse til de er om lag 60 år, mens de med universitets- eller høyskoleutdanning i gjennomsnitt har god helse til de er rundt 70 år. De sosiale helseforskjellene gjelder for nesten alle sykdommer, skader og plager. Personer med kort utdanning har f.eks. høyere dødelighet av kreft og høyere risiko for å dø etter hjerteinfarkt.

Personer som er marginaliserte på enkelte områder rapporterer oftere om helseproblemer. Blant personer med lav utdanning, lav inntekt eller som står utenfor arbeidslivet, er det en større andel som har dårlig helse enn i gruppene med høyere utdanning, høy inntekt og som er yrkesaktive. Svekket helse er ofte en direkte årsak til at man havner utenfor arbeidslivet, men det å være i en marginalisert posisjon kan også skape bekymringer og føre til fysisk og psykisk uhelse.⁵⁹

Den sosiale ulikheten i helse gjenspeiles blant dem som har sykefravær og mottar uføretrygd. Blant uføre er det en høyere andel av mennesker med kort utdanning. Muskel- og skjelettlidelser er mest vanlig blant de med kort utdanning, og forekommer oftere blant kvinner enn blant menn.

Årsaker til sosiale helseforskjeller

Årsakene til sosiale ulikheter i helse er sammensatte. Levekår har stor betydning, for eksempel utdanning, inntekt, arbeid og arbeidsmiljø, boligforhold og bomiljø. Å være mer utsatt for et dårlig og belastende arbeidsmiljø har stor betydning for helsen. Arbeidstakere med lav utdanning er særlig utsatt for plager knyttet til tunge løft, krevende arbeidsstillinger, monotone oppgaver og lite kontroll og fleksibilitet, en kombinasjon av mekaniske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer.

Barstad (2020) vektlegger at god økonomi gir anledning til å ha et mer helsefremmende forbruk, bl.a. gjennom mulighet til å oppsøke lege og tannlege ved behov, sunt kosthold og muligheter til ferie og rekreasjon.⁶⁰ Det er også en sammenheng mellom utdanning og helse fordi utdanning reduserer risiko for arbeidsledighet og bidrar til høyere inntekt. I deler av en kommune vil ulikheter i boligpriser og bomiljø kunne føre til konsentrasjon av innbyggere med lav inntekt og helseproblemer i enkelte områder.

Ulikheter i levevaner og helseatferd er også av betydning, som bruk av tobakk og alkohol, lite fysisk aktivitet og usunt kosthold. Utdanningsforskjeller i røykevaner er en av de viktigste årsakene til sosiale helseforskjeller i levealder. Det er høyere alkoholforbruk blant dem med høyere sosioøkonomisk status. Andelen alkoholavhengige er likevel ikke høyest i denne gruppen, men blant personer med lav inntekt og utdanning.⁶¹

Psykososiale faktorer som sosial støtte og sosial deltakelse påvirker også sosiale helseforskjeller. Mangel på sosial støtte og nettverk gjør det mer utfordrende å mestre hverdagen og håndtere negative opplevelser og stress. Personer med lav inntekt og kort utdanning er mer utsatt for mangel på sosial støtte og forhold som medfører stress, og deltar mindre i sosiale aktiviteter.

Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester

Bruken av helse- og omsorgstjenester i befolkningen varierer etter forskjellige sosiale kjennetegn blant personer med tilnærmet likt behov for tjenester. SSBs levekårsundersøkelse viser bl.a. sosialt betingede forskjeller i bruk av helse-

⁵⁹ Dahl, E., van der Wel, K. & Harsløf, I. (2010). *Arbeid, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet

⁶⁰ Barstad, A. (2020). *Økonomi, helse og livskvalitet. En analyse av Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2017*. (Rapporter 2020/29), Oslo: Statistisk sentralbyrå

⁶¹ Folkehelseinstituttet (2018). *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge 2018*. Oslo: Folkehelseinstituttet

tjenester for personer med dårlig helsetilstand, personer med varig sykdom, personer med hjerte- og karsykdommer og personer med sykdommer i muskel- og skjelettsystemet.⁶²

Andelen som bruker ulike helse- og omsorgstjenester øker særlig med stigende utdanning, men også med inntekt og/eller sosioøkonomisk status i grupper med samme behov for tjenesten. Dette gjelder både for kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Ulikhetene i bruk av tjenester etter sosiale kjennetegn gjør seg gjeldende både blant kvinner og menn i alle aldersgrupper, men særlig i de to eldste aldersgruppene, 45–66 år og 67 år og eldre. I tillegg viser resultatene at forskjellene ofte vedvarer over tid. Dvs. at sosiale ulikheter i bruk av helsetjenester opprettholdes fra én årgang av levekårsundersøkelsen til en annen på flere av indikatorene for kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester. Resultatene stemmer dels med funn i studier av sosiale ulikheter i helse i andre land.

Personer med kort utdanning har noe høyere bruk av fastlege og sykehusinnleggelse. De med høyere sosioøkonomisk status bruker mer private helsetjenester og offentlige spesialistpoliklinikker. For kreftpasienter viser analyse av registerdata at kreftpasienter med lang utdanning får mer helsehjelp. For flere sykdommer er det også bedre overlevelse blant de med høy inntekt og lang utdanning.

17 pst. av personer med funksjonsnedsettelse mellom 20 og 66 år mottar kommunale pleie- og omsorgstjenester, mens det i befolkningen som helhet er 3 pst. som mottar disse tjenestene. Undersøkelser viser også at personer med funksjonsnedsettelser er mer i kontakt med helse- og omsorgstjenesten enn befolkningen ellers, men at de samtidig har et større udekket behov for helse- og omsorgstjenester enn andre.⁶³

En viktig forklaring på ulikheter i bruken av helse- og omsorgstjenester er den enkeltes helsekompetanse. Helsekompetanse er personers evne til å forstå, vurdere og anvende helseinformasjon for å kunne treffe kunnskapsbaserte beslutninger relatert til egen helse. Det gjelder både beslutninger knyttet til livsstil, sykdomsforebyggende tiltak, egenmestring av sykdom og bruk av helse- og omsorgstjenester. Lav helsekompetanse er for-

bundet med dårligere helse og svakere oppfølging av egen sykdom, større sykdomsforekomst og hyppigere innleggelse i sykehus.

En annen årsak til ulik bruk av helse- og omsorgstjenester kan være språklige eller kulturelle barrierer som gjør tjenestene mindre tilgjengelig for visse deler av befolkningen.⁶⁴ 6 pst. av innvandrere oppgir at de har opplevd forskjellsbehandling på grunn av sin innvandrerbakgrunn i kontakt med helsetjenesten.⁶⁵ Flere kvinner enn menn oppgir dette. Erfaringer med forskjellsbehandling varierer også med landbakgrunn.

2.5 Å ha økonomiske problemer

2.5.1 Vedvarende lavinntekt og opphoping av dårlige levekår

Blant befolkningen i yrkesaktiv alder er vedvarende lavinntekt sterkt forbundet med manglende eller liten og ustabil tilknytning til arbeidslivet. Mens andelen med lavinntekt var under 2 pst. blant personer (25–65 år) som var yrkestilknyttet alle årene i treårsperioden 2016–2018, var andelen drøyt 30 pst. blant personer som ikke var yrkestilknyttet i noen av årene. Noe, men svak arbeidstilknytning, beskytter i begrenset grad mot lavinntekt. Blant personer som var yrkestilknyttet minst ett av de tre årene var lavinntektsandelen om lag 20 pst. Blant personer med utdanning på grunnskolenivå eller lavere hadde 18 pst. vedvarende lavinntekt i perioden 2016–2018, mens denne andelen var 5 pst. for de med mer enn fire års høyskole- eller universitetsutdanning.

SSB har i en rapport sett på om belastninger som lav inntekt, dårlig helse og lite sosial kontakt kan føre til en form for opphoping av dårlige levekår hos enkelte i den voksne befolkningen.⁶⁶ Rapporten ser også på sammenhenger mellom ulike utfordringer, hvilke grupper i samfunnet som er mest utsatt og hvordan slike belastninger henger sammen med folks egen oppfattelse av livskvalitet. SSB finner at det særlig er uføre, arbeids-

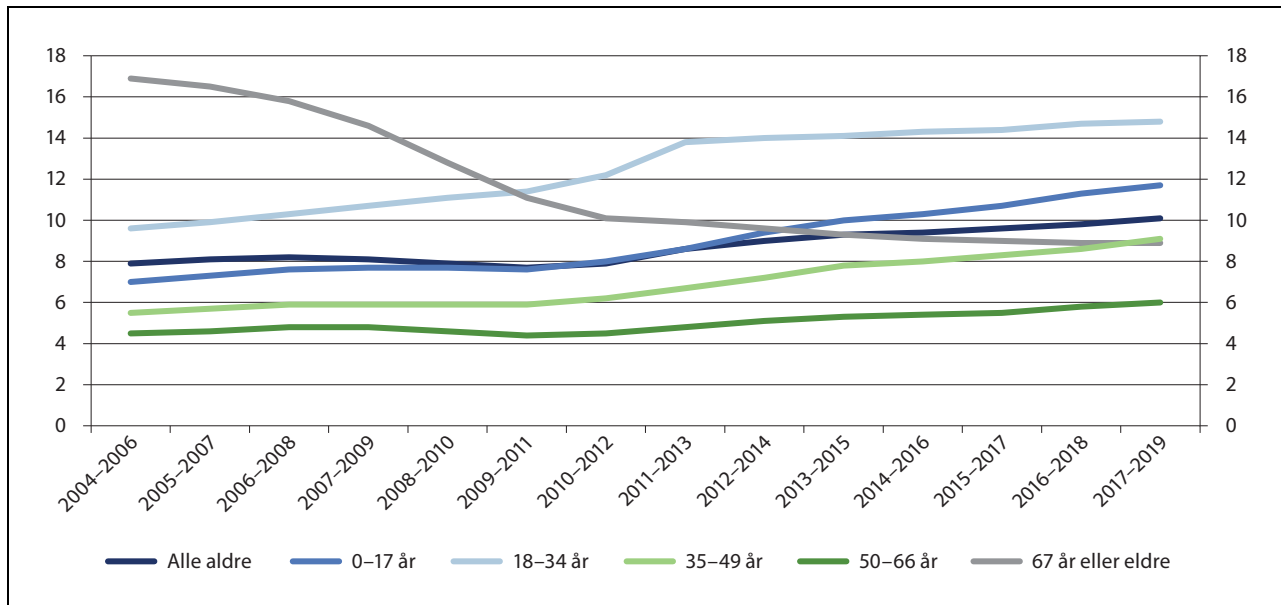
⁶² Lunde, E.S., Otnes, B. & Ramm, J. (2017). *Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester. En kartlegging* (Rapporter 2017/16). Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

⁶³ Bufdir (2019), *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne: Helsetjenester*, hentet fra: https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Helse/Helsetjenester/

⁶⁴ Bufdir (2020). *Møte med offentlige tjenester blant samer, nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn*. Hentet fra https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Etnisitet/mote_med_offentlige_tjenester/

⁶⁵ Hamre, K. (2017). «Diskriminering», i Vrålstad og Wiggen (red.). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Egge-Hoveid, K. (2018). «Diskriminering», i Dalgard (red.). *Levekår blant norskfødte med innvandrereforeldre i Norge 2016*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

⁶⁶ Barstad, A. (2016). *Opphopning av dårlige levekår: En analyse av Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2013*. SSB-rapport 2016/32.



Figur 2.15 Andel personer med treårig lavinntekt (EU-60) etter alder. Treårsperioder. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ledige, sosialhjelpsmottakere, utenlandsfødte fra land i Afrika, Asia etc. og enslige forsørgere som har flere samtidige levekårsutfordringer. Den mest utbredte kombinasjonen av utfordringer er helseproblemer og manglende tilknytning til arbeidslivet. Også lav utdanning bidrar i stor grad til opphoping av levekårsutfordringer. I rapporten påpekes det også at husholdninger med lavinntekt sjeldnere eier egen bolig og oftere opplever trangboddhet, enn den øvrige befolkningen. Innsatte i fengsler har også oftere et bredt spekter av levekårsproblemer enn andre grupper i befolkningen, og levekårene til innsatte før soning er gjennomgående dårligere enn i sammenlignbare grupper av den øvrige befolkningen.⁶⁷

Samtidig som manglende arbeidstilknytning gir opphav til økonomiske problemer, kan dermed økonomiske problemer forsterke problemer knyttet til bl.a. helse, kompetanse og arbeid.

2.5.2 Hvem opplever lavinntekt over tid?

Det er tendenser til økende inntektsforskjeller og økt andel med vedvarende lavinntekt⁶⁸ i Norge. Dette øker risikoen for fattigdom og utenforskap. I treårsperioden 2017–2019 bodde 10 pst. av

befolkningen (504 000 personer) i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er høyere blant yngre som bor alene, enslige forsørgere, barnerike familier, personer med innvandrerbakgrunn og blant aleneboende minstepensjonister, enn i befolkningen ellers.

Sammensetningen av lavinntektsgruppen har endret seg over tid. Endrede familiemønstre over tid, med flere enslige forsørgere og aleneboende, har isolert sett økt forekomsten av lavinntekt, ettersom éninntektshusholdninger er mer utsatt for lavinntekt enn husholdninger med to inntekter. Andelen med lavinntekt har økt blant barnefamilier med små barn og enslige forsørgere. Dette må ses i sammenheng med inntektsutviklingen for disse gruppene, og økningen i antall personer med innvandrerbakgrunn. Andelen innvandrere som tilhører lavinntektshusholdninger har økt over tid. Forekomsten av lavinntekt blant ungdom og unge voksne har også økt. Utviklingen skyldes at flere unge har fått en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Samtidig har det blitt færre eldre i lavinntektsgruppen. Det skyldes bl.a. økt yrkesaktivitet blant eldre og høyere pensjonsgrunnlag blant nye pensjonistkull.

Det har vært en betydelig økning i andelen og antallet barn i lavinntektsfamilier de siste 15–20 årene. I treårsperioden 2017–2019 var andelen nær 12 pst. Dette utgjør rundt 115 000 barn. Det er særlig blant barn med innvandrerbakgrunn det har vært en økning, og barn med innvandrer-

⁶⁷ Revold, M. K. (2015). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*. SSB-rapporter 2015/47.

⁶⁸ Vedvarende lavinntekt måles her som at gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode ligger under en lavinntektsgrense satt ved 60 pst. av medianinntekten med bruk av EUs ekvivalensskala for omregning av stordriftsfordeler.

bakgrunn utgjør nå 60 pst. av barn i lavinntektsgruppen. Barn med bakgrunn fra landgrupper der familiene er store og yrkesaktiviteten blant mødre er lav, er særlig utsatt. Det har også vært en økning i lavinntekt blant barn i den øvrige befolkningen, særlig blant barn som lever med en enslig forsørger.

Geografisk er omfanget av vedvarende lavinntekt størst i Oslo, dernest i Østfold og Telemark. Andelen barn i hushold med vedvarende lavinntekt er størst i de største kommunene.

Ifølge Bratsberg mfl. (2020) ble særlig personer med lav inntekt, lav utdanning, og lavinntekts familiebakgrunn rammet av ledighet i starten av koronakrisen.⁶⁹ Det har medført at disse er hardere økonomisk rammet enn andre, noe som kan forsterke deres økonomiske utfordringer. Bl.a. finner Poppe og Kempson (2020) at mange hushold tydelig sliter med økonomien.⁷⁰

2.5.3 Gjeldsproblemer og økonomiske vansker

Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er høy, både historisk sett og sammenlignet med andre land. Andel husholdninger hvor gjelden utgjorde mer enn tre ganger samlet inntekt har økt fra 13 til 20 pst. i tiårsperioden fra 2008 til 2018. Høy gjeld gjør husholdningene sårbare for bortfall av inntekter, økte utlånsrenter eller boligprisfall. De senere årene har gjeldsveksten avtatt og vært mer på linje med inntektsveksten. Veksten i husholdningenes gjeld har fortsatt å være moderat etter koronautbruddet.⁷¹

Høye boligpriser er en viktig årsak til økt gjeld i husholdningene, særlig blant de yngre. Andelen husholdninger med gjeld større enn tre ganger inntekten har økt mest for yngre par, par med små barn og enslige med barn. Førstegangskjøpere og yngre låntakere har høyest gjeld i forhold til inntekt og høyest belåningsgrad på boligen, og de er særlig sårbare for renteøkning og inntektsbortfall.⁷²

Veksten i gjeld finner i hovedsak sted blant husholdninger med middels inntekt, men de siste

årene har det også vært en økning i gjeld i husholdningene med inntekter i laveste inntektsdesil. I denne gruppen har 12 pst. en gjeld som er fem ganger høyere enn inntekten, dobbelt så mange som i resten av befolkningen (5 pst.). Det er også i husholdningene med inntekt i laveste desil at renteutgiftene tynger mest.⁷³

Forbruksgjeld, eller usikret kreditt, har vokst kraftig i flere år. Slik gjeld utgjør likevel en begrenset andel av husholdningenes gjeld (om lag 3 pst.). Veksten bremses opp i 2019. Omfanget av mislighold har derimot økt, og en del husholdninger har en forbruksgjeld som kan være vanskelig å håndtere. Rentebelastningen er høy for de med store forbrukslån. Ved opptak av ny forbruksgjeld skal reguleringen av utlånspraksis og oversikten i gjeldsregistrene sikre at kravene til maksimal gjeldsgrad og gjeldsbetjeningsevne ivaretas. Dette vil kunne bidra til å begrense problemene på sikt. Ved utløpet av 1. halvår 2020 hadde inkassoforetakene 688 000 inkassosaker knyttet til forbruksgjeld.⁷⁴ I mange av sakene var inndrivelse forsøkt, uten at det ble funnet verken inntekter eller eiendeler som kunne benyttes til nedbetaling av gjeld. Finanstilsynets funn gir grunn til bekymring for at hjelpebehovet i tiden som kommer vil være stort. Koronapandemien kan forsterke problemene ytterligere framover.

Om lag 145 000 personer oppga i 2017 å bo i en husholdning hvor håndtering av gjeld er et tilbakevendende problem.⁷⁵ En undersøkelse fra Norsk institutt for by- og regionforskning viser at husstander med en anstrengt økonomi gjerne befinner seg i lavinntekts-sjiktet, og er under 35 år.⁷⁶ Enslige og leietakere er også overrepresentert, ifølge undersøkelsen. En SIFO-studie fra 2019 gir indikasjoner på at mange som søker om gjeldsordning befinner seg under lavinntekts-grensen. Her er det likevel ikke en entydig sammenheng. I tillegg til økonomiske forhold, spiller ofte helse, samliv og sosiale problemer en rolle. Høyt opptak av forbrukskreditt ser ut til å være en betydelig risikofaktor for å havne i økonomiske vansker.⁷⁷

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Finanstilsynet, Utviklingen i forbruksgjeld 2020

⁷⁵ Poppe, C. & Bøyum, L. S. (2018). *Gjeldsordninger under press – Endringssaker ved Oslo namsgodembete og byfogdembete i 2017*. SIFO-rapport 17/2018.

⁷⁶ Astrup, K. C. & Medby, P. (2013). *Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av gjeldsrådgivning i norske kommuner*. NIBR-rapport 2013:16.

⁷⁷ Poppe, C. (2019). *Inngåtte gjeldsordninger ved tre namsgodembeter i 2017*. SIFO-rapport 2/2019. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

⁶⁹ Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K., Raaum, O., Vigtel, T. & Eielsen, G. (2020). *Hvem tar støytten? Arbeidsmarkedet under Korona-krisen*. Oslo: Frischsenteret

⁷⁰ Poppe, C. & Kempson, E. (2020). *Hvordan går det med folks økonomi i koronatider?* SIFO-rapport 12/2020. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

⁷¹ Norges Bank, Finansiell stabilitet 2020

⁷² Lima, I., Dahl, E. S., Furuberg, J. & Munch-Ellingsen, E. (2020). *Lavinntekt og levekår i Norge Tilstand og utviklingstrekk – 2020*. NAV-rapport 2020: 4

Ifølge Levekårsundersøkelsen⁷⁸ oppgir 13 pst. i gruppen med vedvarende lavinntekt å ha hatt ett eller flere betalingsproblemer som omfatter å ha vært ute av stand til å betale husleie, boliglån, elektrisitet eller andre lån, mot 5 pst. i befolkningen som helhet. Den vanskelige økonomiske situasjonen til personer med vedvarende lavinntekt viser seg også ved at 46 pst. oppgir å ikke ha mulighet til å betale en uforutsett regning på 15 000 kroner, mot 20 pst. i befolkningen i alt. Samtidig oppgir 20 pst. av de med vedvarende lavinntekt at det er vanskelig eller svært vanskelig å få endene til å møtes, mot 6 pst. i hele befolkningen.

2.5.4 Konsekvenser av oppvekst i en lavinntektsfamilie

Barn i lavinntektsfamilier har høyere risiko enn andre barn for en rekke påkjenninger i oppveksten, og negative konsekvenser senere i livet. OsloMet-rapporten *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier* oppsummerer forskning om hvordan oppvekst i familier med begrensede økonomiske ressurser påvirker barn og unges livssjanser på kort og lang sikt.⁷⁹ Ifølge rapporten finner både norsk og internasjonal forskning sannsynlige sammenhenger mellom oppvekst i lavinntektsfamilier og en rekke utfall knyttet til barn og unges utvikling, bl.a. kognitiv utvikling og språklig utvikling. Selv om sammenhengene er gjennomgående svake, er det liten tvil om at det er en sammenheng mellom det å vokse opp i familier med lav inntekt og ulike deprivasjoner blant barn. Oppvekst i lavinntektsfamilier kan utgjøre en hindring for barns skoleprestasjoner. Foreldres skoleinvolvering og forventninger til barnas prestasjoner, og foreldrestil, er de viktigste faktorene for å forklare skoleutfall blant barn som vokser opp i familier med lav husholdsinntekt. Oppvekst i lavinntektsfamilier i Norge og de nordiske landene er forbundet med lavere utdanningsoppnåelse og tidligere start i arbeidslivet. I tillegg er dette forbundet med en høyere risiko for arbeidsledighet og lengre varighet av arbeidsledighet. Sammenhengen mellom oppvekst i lavinntektsfamilier og uheldige utfall på arbeidsmarkeds-tilknytning er likevel svakere på de fleste områder i Norge enn i de fleste andre land.

Kunnskapsoppsummeringen fra OsloMet understøtter antakelsen om at lengre eksponering for fattigdom og lavinntekt i oppveksten øker risikoen for uheldige utfall gjennom barndom, ungdomstid og inn i voksenalder. Det samme gjelder langvarig mottak av økonomisk sosialhjelp i husholdet. Forskningen tyder imidlertid på at også svingninger i husholdsøkonomien, og en nedadgående økonomisk mobilitet, er risikofaktorer for senere negative utfall. Det er gjort få effektstudier på dette området i Norge, og det er vanskelig å identifisere effekten av lavinntekt i seg selv. Det er dermed usikkert i hvilken grad lav inntekt i seg selv har en kausal sammenheng med de ulike utfallene.

Omfanget av materielle og sosiale mangler blant barn i husholdninger med barn i alderen ett til 15 år er generelt lav i Norge. Blant alle barnefamilier er det kun 1 pst. som rapporterer om tre eller flere mangler av økonomiske årsaker. Noen utsatte grupper opplever likevel å mangle sentrale velferdsgoder for sine barn. SSB finner i en studie basert på levekårsundersøkelsen EU-SILC at husholdninger med lavinntekt, mottakere av sosialhjelp, husholdninger der høyeste utdanningsnivå er grunnskole, enslige forsørgere og innvandrere i langt større grad rapporterer om flere mangler samtidig.⁸⁰ I 8 pst. av barnefamilier med lavinntekt mangler barna tre eller flere goder.

En oppvekst i en familie med lav inntekt kan innebære sammensatte utfordringer og levekårsproblemer på flere områder. Ofte vil levekårsproblemene forsterke hverandre. Barn i lavinntektsfamilier vil bl.a. ha økt risiko for å oppleve mobbing, utfordringer på skolen, dårligere fysisk og psykisk helse, trangere og dårligere boforhold, hyppigere flytting og mindre vennekontakt.⁸¹ Barn og unge oppgir også at det er skambelagt å ha dårlig råd, og at dette er noe både foreldre og barn forsøker å skjule.

Betydningen av velferdsstaten for konsekvenser av lavinntekt

I en godt utbygd velferdsstat som Norge, betyr tilgang til gratis eller subsidierte offentlige tjenester som barnehage, skole og helsetjenester mye for den enkeltes levekår. Konsekvensene av å ha lav inntekt i Norge, der tjenestetilbudet i hovedsak er skattefinansiert og man betaler skatt etter evne,

⁷⁸ Levekårsundersøkelsen EU-SILC, Statistisk sentralbyrå.

⁷⁹ Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, NOVA-rapport 11/2018

⁸⁰ With, M. L. & Thorsen, L. R. (2018). *Materielle og sosiale mangler i den norske befolkningen. Resultater fra Levekårsundersøkelsen EU-SILC*, SSB-rapporter 2018/07

⁸¹ Ibid.

vil være mindre enn i land som ikke har det samme tilbudet.

Beregninger av verdien av gratis eller sterkt subsidierte offentlige tjenester viser at den økonomiske betydningen av disse for husholdningene er betydelig.⁸² Fordelingsanalyser som inkluderer verdien av offentlige tjenester i inntektsbegrepet, viser at offentlige tjenester utgjør en forholdsvis større del av inntekten til dem nederst i inntektsfordelingen, sammenlignet med dem øverst i inntektsfordelingen. Dette er med på å jevne ut forskjellene i forbruksmuligheter.⁸³

2.6 Å mangle trygghet og støtte i familien

For mange starter problemer som fører til dårlig helse eller manglende kompetanse tidlig. Familien er den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling. I familien legges grunnlaget for framtidig samfunnsdeltakelse og overføring av verdier mellom generasjoner. En barndom preget av utrygghet og stress kan ha store individuelle og samfunnsmessige kostnader. For barn som vokser opp i en familie preget av vold, overgrep eller omsorgssvikt kan konsekvensene være betydelige og følge barnet gjennom hele livet. Fraværet av en trygg og god oppvekst har dermed store konsekvenser for barns helse og personlige utvikling, og gir økt risiko for å falle utenfor arbeids- og samfunnslivet som voksen.

2.6.1 Konsekvenser av å mangle trygghet og støtte i familien

Forskning viser at barn og unge som vokser opp i utrygge hjem har større risiko for å oppleve utenforskap som voksne sammenlignet med andre barn. De mest alvorlige tilfellene gjelder barn og unge som utsettes for omsorgssvikt, mishandling, overgrep eller vold i hjemmet. Barn som av ulike

grunner er i kontakt med barnevernet er særlig utsatte.

Internasjonal forskning har påvist sammenhenger mellom utsatthet for vold, overgrep eller omsorgssvikt i barndommen og skolefaglige vansker, som dårligere leseferdigheter, lavere karaktersnitt, eller generelt svakere skoleprestasjoner. Den hittil største undersøkelsen av langsiktige konsekvenser av belastende barndomserfaringer, er den amerikanske studien Adverse Childhood Experiences (ACE).⁸⁴ Studien dokumenterte at risikoen for en lang rekke helseplager og funksjonsvansker i voksen alder, både psykiske og somatiske, økte systematisk i takt med antallet belastningstyper man hadde vært utsatt for. Å forebygge vold og overgrep mot barn, og å avdekke sviktende omsorg på et tidligere tidspunkt, er viktig for å hjelpe barna det gjelder best mulig. I tillegg kan det gi store besparelser og nytte for hele samfunnet.

Barn i barnevernet kommer fra familier som av ulike grunner ikke fullt ut kan ivareta barnets behov. Felles for disse barna er vanskelige livssituasjoner, og de er en sårbar gruppe som er overrepresentert med ulike vansker. Det er godt dokumentert at barn som trenger hjelp fra barnevernet har en høyere sannsynlighet for marginalisering på mange livsområder enn befolkningen ellers.⁸⁵ Dette gjelder bl.a. økt sannsynlighet for fysiske og psykiske helseproblemer, lavere utdanningsnivå, arbeidsledighet og tidlig død. En studie av hvordan dagens ettervernstilbud fungerer, finner for eksempel at kun litt over 30 pst. av de som har hatt barnevernstiltak i oppveksten og om lag 32 pst. blant de som har mottatt ettervern og som hadde barnevernstiltak når de var 16 og/eller 17 år, har fullført videregående opplæring. Tilsvarende tall for kontrollgruppen som besto av personer i samme aldergruppe som ikke har hatt kontakt med barnevernstjenesten i oppveksten, var om lag 80 pst.⁸⁶

Psykiske problemer, rusproblemer og vedvarende lavinntekt hos foreldre kan påvirke opp-

⁸² Aaberge, R. & Langørgen, A. (2003). Fiscal and spending behaviour of local governments: Identification of price effects when prices are not observed. *Public choice*, 117(1–2), 125–161.

Aaberge, R. & Langørgen, A. (2006). Measuring the benefits from public services: the effects of local government spending on the distribution of income in Norway. *Review of Income and Wealth*, 52(1), 61–83.

Bhuller, M. & Aaberge, R. (2010.) *Vedvarende økonomisk fattigdom blant innvandrere. En empirisk analyse for perioden 1993–2007*, SSB-rapporter 2010/32. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

⁸³ Nørgaard 2001, Aaberge et al. 2010 og OECD 2011, gjengitt i Omholt 2016.

⁸⁴ Felitti, V. J., Anda, R. F., Nordenberg, D., Williamson, D. F., Spitz, A. M., Edwards, V. & Marks, J. S. (1998). Relationship of childhood abuse and household dysfunction to many of the leading causes of death in adults: The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. *American journal of preventive medicine*, 14(4), 245–258.

⁸⁵ Rasmussen, I. & Vennemo, H. (2017). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av omsorgssvikt og vold mot barn*. Oslo: Vista analyse 2017/12.

⁸⁶ Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B., Tøssebro, J. & Caspersen, J. (2020). *Ettervern – en god overgang til voksenlivet?: Helhetlig oppfølging av ungdom med barnevernerfaring*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

vekstbetingelsene og utviklingen til barna.⁸⁷ Mange av disse familiene har komplekse og sammensatte utfordringer. Både rusproblemer og psykiske vansker hos foreldre innebærer høyere risiko for at barn utsettes for vold, overgrep eller omsorgssvikt. Det samme gjelder for foreldre med langvarige økonomiske problemer. Foreldrekonflikt og samlivsbrudd er andre faktorer som kan øke risikoen for marginalisering senere i livet. Samlivsbrudd og høyt konfliktnivå i hjemmet henger sammen med psykiske vansker og svakere skoleprestasjoner hos barn, noe som igjen kan føre til svak tilknytning til arbeidsmarkedet senere i livet.

2.6.2 Omfang av barn som mangler trygghet og støtte i familien

En nasjonalt representativ undersøkelse gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) høsten 2019 viser at omfanget av vold og overgrep er stort.⁸⁸ I alt rapporterer én av fem ungdommer at de har blitt utsatt for mer enn én form for vold eller overgrep. Bare én av fem ungdommer som rapporterer at de er utsatt for vold eller overgrep har vært i kontakt med hjelpeapparatet i sammenheng med erfaringer med vold og/eller overgrep.

Tall fra barnevernstjenesten, krisesentrene og politiet gir et indirekte bilde av problemets omfang i Norge. Ved utgangen av 2019 var 11 147 barn med barneverntiltak plassert utenfor hjemmet, et inngrep som i de fleste tilfeller skyldes alvorlig svikt ved omsorgen. Videre overnattet 1 450 barn på krisesenter i 2019, med til sammen 1 876 opphold. Disse barna hadde nesten alltid en nær relasjon til voldsutøveren, som i over 80 pst. av tilfellene var far.

Beregninger på bakgrunn av studier av hvor mange i den voksne befolkningen som kvalifiserer for en diagnose på en psykisk lidelse eller på alkoholmisbruk, viser at mange barn lever i familier der minst én av foreldrene har en psykisk lidelse eller misbraker alkohol.⁸⁹ Mange av foreldrene vil ha forholdsvis milde lidelser som ikke fører til

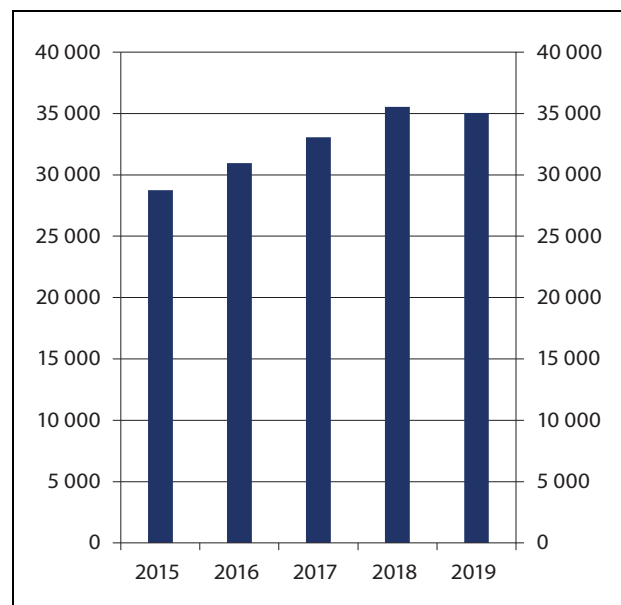
reduisert omsorg og negative utfall for barna. Studien finner likevel at barna har en forhøyet risiko for selv å utvikle psykiske lidelser, og å bli utsatt for vold eller seksuelle overgrep. Denne forhøyede risikoen er avhengig av mange faktorer, som f.eks. hvor alvorlig foreldrenes lidelse er. For lidelser som gir mest alvorlig funksjonsnedsettelse hos den syke forelder kan dette gjelde 135 000 barn (12 pst.) totalt og for alkoholmisbruk alene 30 000 barn (nær 3 pst.), ifølge studien.

2.7 Å ha dårlige boforhold og liten tilhørighet til nabolag og lokalsamfunn

2.7.1 Hvem opplever dårlige boforhold eller er vanskeligstilt på boligmarkedet?

Å være vanskeligstilt på boligmarkedet henger nært sammen med manglende deltakelse i arbeidslivet. Hovedinntektstaker er yrkesaktiv i kun 39 pst. av husholdningene som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Samtidig kan en ustabil bosituasjon gjøre det vanskeligere å gjennomføre en utdanning og å yte godt i jobben.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er ikke en bestemt gruppe i samfunnet, men et begrep som brukes om personer og familier som sliter med å få dekket boligbehovene sine. Vi definerer vanskeligstilte på boligmarkedet som dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig, og som over tid enten står uten bolig,



Figur 2.16 Barn i husholdninger som er trangbodd, med lavinntekt og som leier

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Husbanken

⁸⁷ Folkehelseinstituttet (2021). *Barn og unges helse: oppvekst og levekår. I: Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Hentet fra: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/barn-oppvkst/>

⁸⁸ Hafstad, G. S. & Augusti, E. M. (Red.) (2019). *Ungdoms erfaringer med vold og overgrep i oppveksten: En nasjonal undersøkelse av ungdom i alderen 12 til 16 år*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (Rapport 4/2019)

⁸⁹ Torvik, F. A. & Rognmo, K. (2011). *Barn av foreldre med psykiske lidelser eller alkoholmisbruk: omfang og konsekvenser* (2011:4). Oslo: Folkehelseinstituttet.

Boks 2.4 Nedgang i antall bostedsløse

I 2020 ble den syvende kartleggingen av bostedsløse gjennomført i Norge og 3 325 personer ble registrert som bostedsløse. Dette er det laveste antallet siden man begynte å kartlegge bostedsløshet i 1996.

Det var 584 færre bostedsløse personer i 2020 enn i 2016 og nesten 3 000 færre enn i 2012. 148 barn ble registrert uten fast sted å bo sammen med sine foreldre i 2020. Dette er 81 færre barn enn i kartleggingen i 2016 og 500 færre enn i 2012. 16 pst. av de registrerte bostedsløse er unge under 25 år. 43 pst. oppholder seg i en av de fire største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). 50 pst. av de bostedsløse er rusavhengige og 48 pst. har vært bostedsløs over et halvt år.

står i fare for å miste boligen sin eller bor i uegnet bolig eller bomiljø.

SSB har gjennom bruk av tilgjengelige data på husholdningenes inntekt, gjeld og boforhold anslått at 179 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019. Det utgjorde 3,5 pst. av befolkningen. Noen er i en vanskelig situasjon i en kort periode, og trenger kun litt veiledning eller økonomisk hjelp for å bedre situasjonen sin. Andre trenger omfattende oppfølging og tjenester over lang tid, kanskje livet ut, for å mestre boforholdet.

Antall vanskeligstilte har økt de senere årene, men veksten har avtatt. 23 pst. av husholdningene bor i en bolig de leier. Likevel utgjør leietakere nesten halvparten av dem som regnes som vanskeligstilte på boligmarkedet. Rundt 60 pst. av disse har innvandrerbakgrunn.

78 000 av de 179 000 vanskeligstilte i 2019 var barn og unge. Blant disse er de som bor i husholdninger som leier, har lavinntekt og bor trangt særlig utsatt. Utviklingen viser at antallet i denne situasjonen har økt fra 28 700 i 2015 til 35 500 i 2018. Dette er en økning på 24 pst. Fra 2018 til 2019 var det derimot en nedgang i antallet på 1,4 pst.

Bostedsløse er ikke registrert med adresse, og telles derfor ikke med i SSBs tall for vanskeligstilte på boligmarkedet. I Norge defineres bostedsløse som personer som ikke disponerer en egen bolig og er henvist til tilfeldige og midlertidige botilbud, personer som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, personer som skal skrives ut/løs-

lates fra institusjon eller kriminalomsorgen innen to måneder og er uten bolig, samt personer som sover ute. Midlertidige botilbud kan for eksempel være hospits, krisesenter, pensjonat eller campinghytter. Av de 3 900 registrerte bostedsløse i 2016, hadde 38 pst. sosialhjelp som inntektskilde, mens 18 pst. hadde arbeidsrelatert inntekt.

2.7.2 Konsekvenser av dårlige boforhold

Boligen er en ramme for et sosialt liv, bidrar til trygghet og selvstendighet, og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Flere studier viser også en sammenheng mellom boforhold, helse og sosial ulikhet.⁹⁰

De fleste oppnår en stabil bosituasjon når de kjøper bolig. Stabiliteten har betydning for flere deler av tilværelsen. Eierlinjen omtales ofte som den norske modellen. Blant de som rapporterer om utilfredsstillende boligstandard, er barnefamilier som leier bolig overrepresentert. Enslige forsørgere, innvandrere og andre med vedvarende lav inntekt er overrepresentert blant de som bor i leide boliger.⁹¹ Mange av dem som flytter ofte, bor i private eller kommunale utleieboliger. Forskning viser at det er en negativ sammenheng mellom å bo i en leid bolig, bo trangt og være utsatt for støy på den ene siden og skolerestater på den andre.⁹² Husholdninger som ikke har råd til å eie sin egen bolig har heller ikke mulighet til å opparbeide seg den velstanden som ofte følger med det å eie.⁹³

Internasjonalt har det over tid vært pekt på at en stabil bosituasjon gir positive helsegevinster. WHO regner bolig som en av de viktigste påvirkningsfaktorene for helse.⁹⁴ De senere årene har vi fått økt nasjonal kunnskap om boligens og bomiljøets betydning for andre velferdsområder. Bosituasjonen og nabolaget påvirker barns hverdag her og nå, og den gir rammer for deres oppvekstvilkår.

Barn og unge i lavinntektsfamilier har ofte dårligere boforhold enn andre. De opplever å måtte flytte oftere enn andre barn, de bor ofte dårligere og trangere enn andre, og de bor sjeldnere i en

⁹⁰ Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Bolig, helse og sosial ulikhet*. Oslo: Helsedirektoratet.

⁹¹ Revold, M. K., Sandvik, L. & With, M. L. (2018). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapport 2018/13.

⁹² von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). *Boforhold og velferd*. ISF-rapport 2019:2.

⁹³ Hyggen, C., Brattbakk I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, NOVA-rapport 11/2018.

⁹⁴ Helgesen, M. K., Holm, A., Monkerud, L. & Schmidt, L. (2014). *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturhistorie*, NIBR-rapport 2014:16.

bolig som familien eier selv.⁹⁵ Hyppig flytting for barn kan gjøre det vanskelig å bevare vennskap og nettverk og å opparbeide tilhørighet til nabolaget. Hyppig flytting og trangboddhet kan være utfordrende for den enkelte husstand og skape utfordringer i nærmiljøene.

Barn oppholder seg mer i nærområdet enn voksne. Dårlige boforhold og trangboddhet gjør at mange barn i lavinntektsfamilier tilbringer mye tid ute i nabolaget sitt.⁹⁶ Nabolagets kvaliteter kan derfor ha særlig stor påvirkning for barnas livskvalitet og oppvekst. Foreldrenes og familiens ressurser har størst betydning for barn og unges muligheter, men nabolaget som sosial arena påvirker også barn og unge. Der noen barn opplever drahjelp fra nabolaget sitt, i form av nettverk og ressurser, tilbud av tjenester og fritidsaktiviteter, kan andre barn oppleve at lokalmiljøet gir færre muligheter.

Mye tyder på at boforholdene blir viktigere jo eldre barna blir. Boligens fysiske kvalitet ser ut til å ha en direkte innvirkning på barns senere utdanning, f.eks. om de har et rolig sted å gjøre lekser. Sårbare grupper som barn, lavinntektsfamilier, innvandrere og personer med dårlig helse ser ut til å være mest påvirket av boforholdene.⁹⁷ Gode og trygge boforhold kan dermed virke forebyggende mot andre sosiale problemer.

2.7.3 Nabolagseffekter

Internasjonale og norske studier viser at nabolaget kan ha både positive og negative effekter for barn og unges livssjanser og framtidsmuligheter.⁹⁸ Internasjonale studier viser også at gutter i større grad enn jenter påvirkes av sitt lokale oppvekstmiljø.⁹⁹ Hovedforklaringen er at gutter ofte er mer ute i nærområdet og har en sterkere lokal tilknytning enn jenter.¹⁰⁰ Mye av forskningen på

hvordan nabolaget påvirker barn og unges livssjanser og sosiale mobilitet har foregått i USA, og det er der funnene av slike effekter er tydeligst. I Europa og Norge er funnene mer sprikende.

Studier om nabolagseffekter, som Hyggen mfl. (2018) har oppsummert, tyder på at nabolag har effekter på barn og unges senere utdanning, yrkesposisjon, arbeidstilknytning, inntekt, helse, rusbruk, sosiale normer og hvor utsatt de er for vold.¹⁰¹ Effektene for hvert enkelt individ er liten eller moderat, men fordi nabolagseffekter omfatter så mange barn og unge, kan samfunnseffekten likevel være betydelig. Videre ser barn fra lavinntektsfamilier ut til å påvirkes sterkere av negative nabolagseffekter enn barn fra hjem hvor foreldrene har høy utdanning og inntekt.

Markussen og Røed (2018) finner derimot ingen effekter av nabolaget på barn og unge som vokser opp i familier med de laveste inntektene.¹⁰² Samtidig finner disse forskerne at ungdom som vokser opp i det som omtales som middelklasse-nabolag, oppnår de beste skolerresultatene fra grunnskolen målt som grunnskolepoeng. En undersøkelse basert på norske data over tre tiår ser på hvor store effekter skole og nabolag har på barn og deres utdanning og inntekt som voksne.¹⁰³ Den finner at den sosioøkonomiske sammensetningen av elever ved skolene forklarer rundt 2 pst. av den gjennomsnittlige variasjonen i utdanningslengde for alle barn samlet, og rundt 1 pst. av inntektene de får som voksne. Forskerne konkluderer med at i en norsk velferdsstatlig kontekst har ikke skole og nabolaget vesentlig effekt på barns senere utdanning og inntekt.

Når det gjelder nabolag med høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn, kan konsentrasjon av sosiale problemer gjøre det vanskeligere for barns integrering i Norge, bl.a. fordi «utfordringer knyttet til språk og kjennskap til formelle og uformelle systemer i det norske samfunnet kan øke når man ikke har tilgang til viktige sosiale arenaer».¹⁰⁴ Bolig eller nabolag i seg selv ser likevel ikke ut til å ha direkte betydning for deres

⁹⁵ NOU 2020: 16 *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*

⁹⁶ Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017). *Nabolagets effekt; Hva er problematisk med geografisk ulikhet?* I: Ljunggren J. (red.). Oslo. Ulikhetenes by. Cappelen Damm Akademisk.

⁹⁷ Umblijs, J., von Simson, K. & Mohn, F. (2019). *Boligens betydning for annen velferd – en gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning*. ISF-rapport 2019:1.

⁹⁸ Brattbakk, I. & Wessel, T. (2017). *Nabolagets effekt; Hva er problematisk med geografisk ulikhet?* I: Ljunggren J. (red.). Oslo. Ulikhetenes by. Cappelen Damm Akademisk.

Brattbakk, I. & Wessel, T. (2013). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies*. 50(2), 391–406. Chetty, R., Hendren, N. & Katz, L. F. (2016). The Effects on Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment. *American Economic Review*. 106(4), 855–902

⁹⁹ Hyggen, C., Brattbakk I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, NOVA-rapport 11/2018.

¹⁰⁰ Brattbakk, I. & Andersen, B. (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*, AFI-rapport 2:2017.

¹⁰¹ Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*, NOVA-rapport 11/2018.

¹⁰² Markussen, S. & Røed, K. (2018). *The Golden Middle Class Neighborhood: Trends in Residential Segregation and Consequences for Offspring Outcomes*. IZA discussion paper 11684.

¹⁰³ Hermansen, A. S., Borgen, N. T. & Mastekaasa, A. (2020). Long-Term Trends in Adult Socio-Economic Resemblance between Former Schoolmates and Neighbouring Children. *European Sociological Review*. 36(3), 366–380.

organisasjonsdeltakelse, språkbeherskelse, barns venneforhold og bruk av tilsynsordninger for barn.¹⁰⁵

Noen studier har sett på forholdet mellom å vokse opp i utsatte områder og kriminalitet. Studiene antyder at det å bo i nabolag med en høy andel utsatte unge eller kriminelle øker sjansene for at de unge selv blir kriminelle.¹⁰⁶ Funn fra Danmark viser at dette gjelder for gutter.¹⁰⁷ Evnen beboere og nabolag har til å dempe kriminell adferd, varierer mellom områder og synker jo mer levekårsutsatte områdene er.¹⁰⁸

2.7.4 Geografisk opphoping av levekårsutfordringer

I noen byområder er det opphoping av levekårsutfordringer. Områdene preges ofte av en høy andel personer og barn i lavinntektsfamilier, mange som er utenfor arbeid og utdanning, høy andel sosialhjelpsmottakere og personer med trygd. I områder med opphoping av levekårsutfordringer er det en høy andel barnefamilier som bor trangt og som leier bolig. Generelt er det også mange som flytter inn og ut av områder der hvor mange leier. Bostabiliteten er lavere i levekårsutsatte områder. Sammen med høy andel med lavinntektsfamilier tyder det på vanskelige bo- og oppvekstforhold for mange barn.¹⁰⁹ Det kan også være utfordringer i noen områder med lav boligstandard, manglende vedlikehold, nærhet til hovedveier, dårlig tilgang til grønt- og rekreasjonsområder og for få møteplasser.

Flytting inn og ut av nabolag kan påvirke levekårsutviklingen i et område. I en del områder ser man at opphopingen av levekårsutfordringer blir verre ved at utflyttere jevnt over har høyere inntekt enn innflyttere. I andelen som er sysselsatte er det større variasjon blant inn- og utflyttere. Det

¹⁰⁴ Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) (2020). *Barn i lavinntektsfamilier*. Tilgjengelig fra https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/ (hentet 11. januar 2021)

¹⁰⁵ Grødem, A. S. (2011). *Innvandrerbarn og bolig – Hva betyr boligen og bomiljøet for inkludering?* Fafo-rapport 2011:32

¹⁰⁶ Billings, S. B., Deming, D. J. & Ross, S. L. (2019). Partners in Crime. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(1), 126–50.

Damm, A. P. & Dustmann, C. (2014). Does Growing Up in a High Crime Neighborhood Affect Youth Criminal Behavior? *American Economic Review*. 104(6), 1806–1832.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Sampson, R. J. (2012). *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. University of Chicago Press.

¹⁰⁹ Aarland, K. & Brattbakk, I. (2020). *Analysen av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder. Fase 2 av oppdrag for By- og levekårsutvalget*. NOU 2020: 16 *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*.

Boks 2.5 NOU 2020: 16

Levekår i byer

Et regjeringsoppnevnt utvalg har i NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle* kartlagt og beskrevet geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i og rundt større byer i Norge og sett på årsaker til og konsekvenser av dette. Utvalget har også vurdert virkemidler og erfaringer innenfor en rekke sektorområder. Utvalget har kommet med forslag til strategier og tiltak som kan bevare åpne og inkluderende byer i et langsiktig perspektiv, fremme trygge og gode boforhold, gode oppvekst- og levekår og gode forutsetninger for integrering og positiv sosial utvikling. Utvalget skulle også beskrive eventuelle tendenser til etnisk og sosioøkonomisk segregering i barnehager, grunnskoler og videregående opplæring. Utredningen skulle også belyse såkalte nabolageffekter, dvs. hvordan bosted og nabolag kan fremme eller hemme alle barn og unges utvikling og muligheter i livet. Utvalget skriver i innstillingen det er å sløse med menneskelige ressurser at barn og unge ikke får utnyttet potensialet sitt.

samme gjelder andelen med innvandrerbakgrunn blant inn- og utflyttere fra levekårsutsatte områder. Samtidig har andelen innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre steget relativt kraftig i enkelte byområder i Norge.¹¹⁰ Folk som flytter, søker seg gjerne til nabolag der befolkningen ligner dem selv.¹¹¹ I Sverige og Danmark er det funnet at segregering etter innvandrerbakgrunn i stor grad er drevet av at innbyggere uten innvandrerbakgrunn unngår å flytte til områder med mange innvandrere.¹¹²

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Turner, L. M. & Sandlie, H. C. (2016). *Storby – stabilitet og endring i botetthet og flytting*. NOVA-notat 2/16.

¹¹² Andersen, H. S. (2017). Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *Housing Studies*, 32(3), 296–318.

Andersson, R. (2013). Reproducing and reshaping ethnic residential segregation in Stockholm: The role of selective migration moves. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*. 95(2), 163–187.

Bråmås, Å. (2006). 'White Flight'? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990–2000. *Urban Studies*. 43(7), 1127–1146.

Det er i Oslo man finner de største geografiske forskjellene i andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier.¹¹³ I delbydelene Nedre Tøyen, Grønland, Enerhaugen i Gamle Oslo, samt i delbydelen Fossum på Stovner, bor over 50 pst. av barna i vedvarende lavinntekt. Disse områdene har en stor konsentrasjon av kommunale boliger, hyppig flytting og en høy andel familier med innvandrerbakgrunn. På Tøyen skole skiftes om lag 40 pst. av elevene ut i løpet av et år. Også i andre byer er det områder med mange barn i lavinntektsfamilier. I tillegg til Oslo, er det områder i særlig Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Drammen hvor det er høy andel barn i lavinntektsfamilier.¹¹⁴

2.7.5 Å stå utenfor fritidsaktiviteter

Å delta på fritidsaktiviteter kan bidra til sosial inkludering, god fysisk og mental helse og kan for mange barn og unge bidra til en god oppvekst. I tillegg kan det ha betydning for mulighetene deres når de blir eldre. Deltakelse i sosiale aktiviteter kan gi kompetanse som er viktig for barn og unges deltakelse på mer formelle arenaer senere i livet, inkludert arbeidslivet. Fritidsarenaer gir barn og unge mulighet til å utvikle sosiale ferdigheter, vennskap og nettverk.¹¹⁵ Motsatt kan faren for utenforskap øke dersom barn og unge ikke har mulighet til å delta på sosiale arenaer som andre barn og unge deltar i.¹¹⁶

En studie av sosial mobilitet i norske kommuner peker på en positiv korrelasjon mellom sosial kapital (f.eks. sosiale nettverk og frivillige engasjement) og sosial mobilitet.¹¹⁷ Dette tyder på at tiltak rettet mot å hindre sosial eksklusjon, f.eks. tiltak som bidrar til deltakelse i sosiale aktiviteter, kan ha en forbyggende effekt og på denne måten bidra til å forhindre at lavinntekt og utenforskap går i arv.

I Norge har andelen barn og unge som deltar i fritidsaktiviteter holdt seg stabil gjennom de siste

årene. Ungdata-undersøkelsen fra 2019 viste at ni av ti av ungdomsskoleelever og elever i videregående skole er eller har vært med i en fritidsorganisasjon etter at de fylte 10 år.¹¹⁸ Det å stå utenfor fritidsaktiviteter kan derfor være ekstra sårbart og ekskluderende for barn og unge som ikke har anledning til å delta på grunn av manglende økonomiske og sosiale ressurser i familien. Barn og unge forteller selv om sosialt stigma og skam knyttet til at familien har dårlig råd.

Barrierer for deltakelse i fritidsaktiviteter

Barn og unge fra lavinntektsfamilier deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter enn andre barn. Årsakene til dette er sammensatte, og hva som er den viktigste årsaken er vanskelig å peke på. Forskning på området viser at det er en sammenheng mellom oppvekst i familier med høy inntekt og deltakelse i idrett og organiserte fritidsaktiviteter, og at det også er høyere grad av deltakelse blant voksne som selv kommer fra familier med høy inntekt.¹¹⁹ Mange frivillige organisasjoner forutsetter foreldreengasjement, og foreldrefrivillighet og sosiale nettverk har en klar betydning for barn og unges deltakelse.¹²⁰ I tillegg til familieressurser ser man også at det er ulikhet i deltakelse blant enkelte grupper barn og unge. Barn og unge med funksjonsnedsettelse, barn med innvandrerbakgrunn, og da særlig jenter med innvandrerbakgrunn, deltar også i mindre grad i fritidsaktiviteter enn andre barn.

De største forskjellene i deltakelse knyttet til sosioøkonomiske faktorer finner man ved deltakelse i idrettslag.¹²¹ I idretten er det en klar sammenheng mellom foreldrenes utdannings- og inntektsnivå og barn og unges deltakelse. Forskning tyder også på at de sosiale forskjellene i deltakelse i idrettslag har økt siden 1980- og 1990-tallet.¹²² En rapport om økonomi som

¹¹³ Strand, A. H. & Kindt, M. K. (2019). *Unge i utsatte områder – en kunnskapsoversikt*. Delrapport. Fafo-notat 2019:24.

¹¹⁴ Aarland, K. & Brattbakk, I. (2020). *Analyser av levekår og demografi for levekårsutsatte byområder. Fase 2 av oppdrag for By- og levekårsutvalget*. NOU 2020: 16 *Levekår i byer – gode lokalsamfunn for alle*.

¹¹⁵ C. Hyggen, I. Brattbakk & E. M. Borgeraas (2019). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018

¹¹⁶ Fløtten, T. & Nielsen, R. A. (2020). *Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*. Vedlegg til Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023). Oslo: Barne- og familiedepartementet.

¹¹⁷ Norberg-Schulz, M. & Østhus, S. (2018). *Geografiske forskjeller i inntektsmobilitet i Norge*. Rapport 31/2018. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

¹¹⁸ Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 9/2019.

¹¹⁹ Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. M. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018

¹²⁰ Folkestad, B., Fladmoe, A., Sivesind, K. H. & Eimhjellen, I. (2017). *Endringer i frivillig innsats: Norge i et skandinavisk perspektiv (2017:10)*. Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

¹²¹ Bakken, A. (2019). *Idrettens posisjon i ungdomstida: Hvem deltar og hvem slutter i ungdomsidretten?* NOVA-rapport 2/2019

¹²² Standbu, Å., Gulløy, E., Andersen, P. L., Seippel, Ø. & Dalen, H. B. (2017). *Ungdom, idrett og klasse: Fortid, samtid og framtid. Norsk sosiologisk tidsskrift, 1(02)*, 132–151. Jacobsen, S., Andersen, P. L., Nordø, Å. D., Sletten, M. A. & Arnesen, D. (2021). *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter*. Rapport 2021: 01 Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

barriere for idrettsdeltakelse peker på profesjonalisering av idretten, medlemskontingenter, arrangementskostnader og utstyrskostnader som viktige kostandsdrivere i barne- og ungdomsidretten.¹²³ Ungdom fra lavere sosiale lag slutter også tidligere med idrett enn andre jevnaldrende, et mønster som også ses innen korps, kor og orkestre, og ved kulturskole/musikk-skole. Jenter med innvandrerbakgrunn er særlig underrepresentert i idretten, og har lavere deltagelse sammenlignet med jevnaldrende jenter med norskfødte foreldre og gutter med innvandrerbakgrunn. Etter idretten utgjør fritidsklubber den største fritidsarenaen.¹²⁴ Her ses en motsatt forskjell i deltagelse. Barn og unge med foreldre med lavere sosioøkonomisk bakgrunn deltar i større grad enn andre barn og unge. I Oslo er ungdom med foreldre med minoritetsbakgrunn overrepresentert i fritidsklubbene.¹²⁵

2.8 Sosial mobilitet og risikoen for at levekårsutfordringer går i arv

Problemer knyttet til arbeid og sosiale forhold kan gå i arv. Ulikhet i en generasjon kan være bestemmende for mulighetene for neste generasjon. Graden av inntektsmobilitet i et samfunn sier noe om den enkeltes mulighet til å endre sin stilling eller bytte plass i inntektsfordelingen i forhold til sine foreldre.

Samvariasjonen mellom barns og foreldres inntekt brukes ofte som et mål på mobilitet på tvers av generasjoner. Tall for et utvalg OECD-land viser at samvariasjonen mellom fedre og sønners inntekter er relativt lav i Norge.¹²⁶ Tilsvarende gjelder i de andre skandinaviske landene. Det indikerer at familiebakgrunn betyr mindre for hvor den enkelte ender opp i samfunnet i de skandinaviske landene enn i andre OECD-land. Graden av mobilitet varierer mye mellom ulike land, og det må bl.a. ses i sammenheng med forskjeller i utdanningspolitikk, familiepolitikk og arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk.

Norge har en høy grad av tillit mellom mennesker og til samfunnsinstitusjonene, sammenlignet med andre land.¹²⁷ Norge har også universelle velferdstjenester og ordninger, god og gratis utdanning til alle og et progressivt skattesystem som fremmer likhet i muligheter og utjevner økonomiske forskjeller. Det bidrar til at levekår arves i mindre grad i Norge enn i de fleste andre land.

Norge er også blant landene med lavest målt inntektsulikhet. Gini-koeffisienten er det vanligste målet for å beskrive fordelingen av inntekt i et land. Jo høyere verdi koeffisienten har, desto større ulikhet er det i fordelingen av inntektene. Norge og andre nordiske land har små inntektsforskjeller sammenlignet med de fleste andre OECD-land, men som i de fleste OECD-land har det også vært en økning i ulikhet i Norge gjennom de siste 30 årene.

Forskning viser at det har vært en gradvis utvikling i mobiliteten mellom generasjoner i Norge. Ifølge Modalsli (2017) har både industrialisering og annen næringsutvikling, utviklingen av velferdsstaten og økt tilgang til gratis utdanning bidratt til en kraftig økning i sosial mobilitet i Norge gjennom 1900-tallet.¹²⁸ Salvanes mfl. (2016) har også studert mobiliteten til norske menn.¹²⁹ De finner at den sosiale mobiliteten økte særlig for de som ble født tidlig på 1930-tallet og tidlig på 1940-tallet, og at denne økningen sammenfaller med en utjevning i utdanningsnivået i befolkningen. Videre finner de at inntektsmobiliteten var nokså stabil for menn født i perioden fra slutten av 1940-tallet til tidlig på 1970-tallet. I samme periode økte både avkastningen på utdanning og utdanningsnivået til barn fra familier med lav og middels inntekt. Disse faktorene har sannsynligvis påvirket inntektsmobiliteten i hver sin retning. Økende avkastning på utdanning vil ha en tendens til å redusere sosial mobilitet, mens en utjevning av utdanningsnivået vil øke mobiliteten ved at flere barn av lavt utdannede foreldre får utdanning og klatrer opp inntektsstigen. Markusen og Røed (2020) har studert mobiliteten til menn og kvinner som ble født i Norge mellom 1952 og 1975, og finner at inntektsmobiliteten har

¹²³ Oslo Economics (2020). *Økonomi som barriere for idrettsdeltakelse – kostnader og kostnadsdrivere i barne- og ungdomsidretten*, Rapport 2020/12. Oslo: Oslo Economics.

¹²⁴ Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 9/2019.

¹²⁵ Seland, I. & Andersen, P. L. (2020). Hva kjennetegner ungdom som går på norske fritidsklubber og ungdomshus? *Nordisk tidsskrift for ungdomsforskning*, 1(01), 6-26.

¹²⁶ OECD (2017). *Bridging the gap. Inclusive growth 2017 update report*. Paris: OECD Publishing

¹²⁷ NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

¹²⁸ Modalsli, J. H. (2017). *Stor økning i yrkesmobiliteten fra 1800-tallet til i dag*. Samfunnsspeilet 2019:1. Statistisk sentralbyrå.

¹²⁹ Salvanes, K. G., Sarvimaki, M., & Pekkarinen, T. (2016). The evolution of social mobility: Norway over the twentieth century. *The Scandinavian Journal of Economics* 119(1), 5-33.

falt for døtre, mens den har holdt seg noenlunde stabil eller falt svakt blant sønner.¹³⁰

Betydning av utdanning

Historisk sett ser det ut til at forbedrede utdanningsmuligheter for barn og unge fra familier med lav og middels inntekt bidro til den høye inntektstjevningen mellom generasjoner i Norge på 1900-tallet sammenlignet med mange andre land, ifølge Salvanes mfl. (2016). Samtidig finner Markussen og Røed (2017) at økte krav til utdanning i arbeidsmarkedet kan ha ført til at foreldrenes støtte er enda viktigere, og dermed at ulempen av å være født inn i en ressurs svak familie har blitt større.¹³¹

Barns læring i barnehage og skole legger grunnlaget for den enkeltes læring gjennom livet, som igjen har betydning for hvilke muligheter man har videre i livet. Barn har varierende forutsetninger for å lære, deriblant kan foreldrenes utdanning ha stor betydning, og det kan medføre at ulikhet går i arv. Utdanningssystemets evne til å kompensere for barns ulike familiebakgrunner og ulike læringsforutsetninger er viktig for å motvirke utdanningsulikhet. Det kan på lengre sikt motvirke faren for utenforskap for de gruppene som er spesielt utsatt i utdanningssystemet, som barn av lavt utdannede og innvandrere som kommer til Norge etter skolestart.

Utdanningsmobiliteten er høyere i Norge enn gjennomsnittet for OECD-landene.¹³² Men til tross for at Norge bruker store offentlige ressurser på utdanning, er vi ikke blant de landene som lykkes best med å motvirke ulikhet gjennom utdanningssystemet.¹³³ Utviklingen ser likevel ut til å gå i riktig retning.

Etter årtusenskiftet har det vært en utvidelse av barnehagetilbudet og grunnopplæringen til å omfatte alle barn og unge, noe som kan ha bidratt til reduserte forskjeller i muligheter senere i livet. I denne perioden har barnehagedeltakelsen økt

særlig i grupper som erfaringsmessig har det vanskeligste utgangspunktet for å lykkes.¹³⁴ Det kan bidra til å utjevne forskjellene på lang sikt, ettersom forskning viser at det å gå i barnehage har en positiv effekt på barns språklige og sosiale utvikling.¹³⁵ Samtidig var det ifølge OECD (2018) flere elever fra de mest utsatte gruppene som fikk gode resultater i grunnskolen i 2015 sammenlignet med ti år tidligere.¹³⁶ I samme periode har det også vært en positiv utvikling i gjennomføring av videregående opplæring for elevene med de svakeste forutsetningene, altså de som har dårlige karakterer fra grunnskolen, lavt utdannede foreldre eller innvandrerbakgrunn, ifølge tall fra SSB.

Til tross for en positiv utvikling gjennom noen år betyr foreldres utdanning fremdeles mye for hvordan det går med barna i utdanningssystemet. I tillegg til hvordan en presterer på skolen har det betydning for om en fullfører videregående skole og for valg om høyere utdanning.¹³⁷ Ulempen knyttet til å ha lav sosial bakgrunn er omtrent like stor i Norge som gjennomsnittet for OECD-landene, ifølge Meld. St. 13 (2018–2019).

Selv om barn av foreldre med lav utdanning har større sannsynlighet for å gjøre det dårligere på skolen, har det generelle utdanningsnivået i den norske befolkningen økt i et lengre tidsperspektiv, og det er stadig flere barn med foreldre uten høyere utdanning som tar høyere utdanning. Siden 1990-tallet har studietilbøyeligheten blant unge med lavt utdannede foreldre doblet seg, ifølge Ekren (2014). Over tid har vi sett en utvikling der flere jenter enn gutter fullfører høyere utdanning. At kvinner er overrepresentert i høyere utdanning kan delvis forklares ved at sosial bakgrunn har mindre å si for kvinners utdanningsnivå enn for menns.¹³⁸

¹³⁴ Meld. St. 13 (2019–2019): *Muligheteter for alle – Fordeling og sosial bærekraft*

¹³⁵ Mogstad, M. & Rege, M. (2009). Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes i utdanningsløpet og arbeidslivet. *Samfunnsøkonomen*, 63(5), 4–22.

Havnes, T. & Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and childrens long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97–129.

Sandvik, M., Garmann, N. G. & Tkachenko, E. (2014). *Syntheserapport om skandinavisk forskning på barns språk og språkmiljø i barnehagen i tidsrommet 2006–2014*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

¹³⁶ OECD (2018). In which countries and schools do disadvantaged students succeed? *PISA in Focus* 80.

¹³⁷ Ekren, R. (2014). *Sosial reproduksjon av utdanning?* Samfunnspeilet 5/2014. Statistisk sentralbyrå.

¹³⁸ Askvik, T. (2015). Hva velger de som bryter mønsteret? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(4), 449–482. NOU 2019: 19 *Jenterom, gutterom og mulighetsrom – Likestillingsutfordringer blant barn og unge*

¹³⁰ Markussen, S. & Røed, K. (2020) Economic mobility under pressure. *Journal of the European Economic Association*, 18(4), 1844–1885.

¹³¹ Markussen, S. & Røed, K. (2017). *Egalitarianism under Pressure: Toward Lower Economic Mobility in the Knowledge Economy?* IZA Discussion Papers 10664, Institute of Labor Economics.

¹³² OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2017-en>.

¹³³ OECD (2017). *Educational Opportunity for All: Overcoming Inequality throughout the Life Course*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287457-en>.

Sosial mobilitet i innvandrerbefolkningen

Barn av innvandrerforeldre følger i stadig mindre grad foreldrenes utdanningsmønster. Kirkeberg og Epland (2018) sammenligner norskfødte barns utdanningsnivå i 2016 da de var kommet i 30-årene med utdanningsnivået til foreldrene vel 20 år tidligere.¹³⁹ De finner at det er langt flere norskfødte med innvandrerforeldre som har fullført høyere utdanning, enn det var i foreldregenerasjonen. Det er likevel forskjeller etter hvilken landbakgrunn foreldrene har. Etterkommere av innvandrere fra Vietnam og India har særlig høy sosial mobilitet målt på denne måten. Også blant etterkommere av pakistanske innvandrere, som er den største gruppen i utvalget, er den sosiale mobiliteten i utdanning høy, men likevel mindre enn i de førstnevnte gruppene. I analysen ser de også på personer i 30-årene uten innvandrerbakgrunn, og finner at den sosiale mobiliteten er mindre i majoritetsbefolkningen enn hos flere innvandrergrupper. Tilsvarende finner OECD (2017) at norskfødte med innvandrerforeldre i gjennomsnitt hadde om lag 0,8 år mer utdanning enn sine foreldre i 2014, mens tilsvarende tall for personer med norskfødte foreldre var om lag 0,6 år.¹⁴⁰ Samtidig som etterkommere av innvandrere gjør det samlet sett mye bedre enn innvandrere i utdanningssystemet, klarer de seg også gjennomgående bedre i arbeidsmarkedet.

At norskfødte barn av innvandrere har høyere utdanning enn sine foreldre, gjør at de gjerne også har høyere medianinntekt enn sine foreldre, ifølge analysen til Kirkeberg og Epland (2018). I samme analyse finner de at inntektsforskjellene mellom innvandrerbarna og unge uten innvandrerbakgrunn var klart mindre i 2016 enn blant foreldregenerasjonen vel 20 år tidligere. Sosial mobilitet i inntekt gjaldt for alle norskfødte barn av innvandrerforeldre, uavhengig av foreldrenes landbakgrunn (Pakistan, Vietnam, Tyrkia og India). Likevel var det store forskjeller, hvor norskfødte med bakgrunn fra India og Vietnam skilte seg ut ved å også ha høyere yrkesinntekt enn sine jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn. Funnene til Kirkeberg og Epland tyder på høy mobilitet i utdanning og inntekt blant norskfødte barn med innvandrerforeldre. Også andre analyser viser at barn av innvandrere med ulike landbakgrunner

oftest klarer seg like bra eller bedre enn sine jevnaldrende i majoritetsbefolkningen med lignende familiebakgrunn.¹⁴¹ De nevnte analysene ser kun på etterkommere etter arbeidsinnvandrere og flyktninger som innvandret til Norge rundt 1990. Norskfødte barn til nye store innvandrergrupper med bakgrunn fra Somalia, Irak eller Afghanistan – grupper som er preget av høy barnefattigdom og vanskelige oppvekstvilkår – er ennå ikke blitt voksne. Det er uvisst om den sosiale mobiliteten er like sterk blant disse innvandrerbarna, og hvordan det vil gå med dem i arbeidslivet når de blir voksne.

Personer som har innvandret til Norge som barn gjør det generelt dårligere på skolen og i utdanningssystemet enn majoritetsbefolkningen og norskfødte barn av innvandrere. Men forskjellene har blitt mindre. Fra 2009 til 2016 forbedret karaktersnittet i grunnskolen seg mest for innvandrerene. Det er også flere innvandrere som fullfører videregående opplæring på studieforberedende program enn tidligere.¹⁴²

Hermansen (2017) finner at den norske velferdsstaten ser ut til å spille en dobbeltrolle med hensyn til å inkludere nye innvandrergrupper i økonomien.¹⁴³ En sammenpresset lønnsstruktur og sjenerøse trygdeordninger bidrar til lav sysselsetting blant innvandrere med lavt kvalifikasjonsnivå relativt til majoritetsbefolkningen, samtidig som tjenestetilbudet i velferdsstaten bidrar til sosial utjevning, gode utdanningsmuligheter og høy mobilitet på tvers av generasjoner for barn av lavt utdannede innvandrerforeldre. Ifølge Hermansen er det de samme institusjonene og strukturene som bidrar til svak arbeidsmarkedstilknytning blant innvandrere, som også beskytter barna deres mot skadelige konsekvenser av barnefattigdom. På lang sikt kan den positive rollen velferdsstaten har på sosioøkonomisk integrering i etterkommergenerasjonen være av størst betydning, men integrering av nye, lavt utdannede innvandrergrupper vil forbli en sentral utfordring, konkluderer Hermansen.

¹³⁹ Kirkeberg, M. I. og Epland, J. (2018). *Tjener bedre enn foreldrene*. Analyse 2018:11. Oslo: Statistisk sentralbyrå

¹⁴⁰ OECD (2017). *Catching up? Intergenerational mobility and children of immigrants*. Paris: OECD Publishing.

¹⁴¹ Hermansen, A. S. (2016). Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway. *European Sociological Review*, 32(5), 675–689.

¹⁴² Steinkellner, A. (2017). *Hvordan går det med innvandrere og deres barn i skolen?* Artikkel. Oslo: Statistisk sentralbyrå

¹⁴³ Hermansen, A. S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? Om sosioøkonomisk integrering blant innvandrere og deres etterkommer i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 15–34.

Risiko for at levekårsutfordringer går i arv

Familiebakgrunn ser ut til å ha betydning for hvilke økonomiske levekår barn og unge oppnår som voksne. Oppvekst i en familie med vedvarende lav inntekt øker risikoen for å oppleve lav inntekt og svak tilknytning til arbeidsmarkedet som voksen. For de nederste innteksgruppene ser det også ut til at inntektsmobiliteten har gått noe tilbake over tid.¹⁴⁴ Dette innebærer at det i dag er større risiko for at barn og unge som vokser opp i familier med lav inntekt blir værende i den samme gruppen når de blir voksne.

Barn med innvandrerbakgrunn vokser i større grad enn andre barn opp i familier med lav inntekt. Mens nærmere 40 pst. av alle barn med innvandrerbakgrunn tilhørte en husholdning med vedvarende lavinntekt i perioden 2016–2018, gjaldt dette kun i underkant av 6 pst. av barna uten innvandrerbakgrunn. Selv om mobiliteten er større blant barn av innvandrere enn andre barn, kompenserer ikke det for at utgangspunktet samlet sett er dårligere. Det er likevel betydelige forskjeller blant innvandrerfamilier etter landbakgrunn. Den største gruppen med vedvarende lave husholdningsinntekter er barn med bakgrunn fra Somalia, etterfulgt av barn med bakgrunn fra Syria og deretter Irak. At barn som blir rammet av fattigdom og utenforskap kan få dårligere mulighet til å skape sitt eget gode liv underbygger hvor viktig det er at den sosiale mobiliteten øker.

2.9 Oppsummering

Dette kapitlet har sett på forhold som kan føre til at folk blir stående utenfor arbeid og utdanning, og noen ganger også andre fellesskap i samfunnet. Årsakene til at personer står utenfor er ofte sammensatte.

Andelen som står utenfor arbeid og utdanning i Norge er relativt liten sammenlignet med andre land. Mens det er forholdsvis få arbeidsledige, er det en større andel som mottar helserelaterte ytelser i Norge. Gruppen som ikke er sysselsatt i Norge, består i stadig større grad av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet, eller som aldri har vært i arbeid.

Deltakelse i arbeidslivet er avgjørende for å redusere ulikhet og bekjempe fattigdom. Det norske arbeidsmarkedet er i hovedsak velfungerende. En stor del av befolkningen er sysselsatt, og vi har over tid hatt lav ledighet. Samtidig er det mange i Norge som ønsker å ta del i arbeidslivet, men som av ulike grunner ikke har mulighet eller får sjansen til å delta.

Noen grupper er særlig utsatt i arbeidsmarkedet. Personer med svake kvalifikasjoner, personer med helseproblemer, en del unge og noen innvandrergrupper har problemer med å få eller beholde jobber. Også personer som har stått lenge uten arbeid stiller svakere i arbeidsmarkedet. For mange er det mer sammensatte problemer som gjør det vanskelig å delta i arbeidslivet.

Kompetanse ser ut til å bli stadig viktigere for deltakelse i arbeidslivet. Personer med lav utdanning og manglende kompetanse er overrepresentert blant de som står utenfor arbeidsmarkedet, og er mer utsatt for arbeidsledighet enn grupper med høyere utdanning. De kan også ha større problemer med å komme tilbake i arbeid.

Fortsatt er det mange som ikke lykkes med å ta utdanning. En del innvandrere har dårlige norskkferdigheter, og har innvandret fra land med dårlige utdanningsmuligheter. Noen personer kan ha en opparbeidet kompetanse som ikke lenger etterspørres i arbeidsmarkedet på grunn av omstillinger og teknologiske endringer. I takt med at utdanningsnivået i befolkningen har økt, har gruppen med lav utdanning trolig blitt stadig mer selektert, med svakere forutsetninger for å klare seg i arbeidsmarkedet. Skillet mellom de som har fullført og de som ikke har fullført videregående utdanning, har over tid blitt sterkere.

Helseproblemer er en av de største barrierene for deltakelse i arbeidslivet. Selv om mange med helseutfordringer er i jobb, er det også mange som står midlertidig eller varig utenfor arbeidsmarkedet. Blant de som står utenfor arbeid og utdanning, er det mange som mottar en helse-relatert ytelse. Både blant mottakere av uføretrygd og arbeidsavklaringspenger har det vært en økning i andelen som har en diagnose innenfor psykiske lidelser. Noe av økningen i unge uføre med psykiske lidelser skyldes trolig økt forekomst av psykiske lidelser hos unge, samtidig som psykiske lidelser trolig oftere enn før resulterer i diagnoser og ytelser. Dagens arbeidsliv stiller høye krav til effektivitet og kompetanse, og mange strever derfor med å komme inn i arbeidslivet. Samtidig er det slik at arbeid generelt er bra både for den fysiske, og i enda større grad for den psykiske helsen.

¹⁴⁴ Markussen, S. og Røed, K. (2017). *Egalitarianism under Pressure: Toward Lower Economic Mobility in the Knowledge Economy?* IZA Discussion Papers 10664, Institute of Labor Economics (IZA).

Norberg-Schulz, M. & Østhus, S. (2018). *Geografiske forskjeller i inntektsmobilitet i Norge*, Rapport nr. 31. Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Mange av de som står utenfor opplever flere ulike barrierer for å komme i jobb, både helseproblemer, kompetanseutfordringer og i noen tilfeller svake økonomiske insentiver. At mange møter flere typer barrierer samtidig betyr at samarbeidet mellom ulike offentlige tjenester er viktig.

Svak eller ustabil tilknytning til arbeidslivet øker faren for økonomiske problemer. Det er tendenser til økende inntektsforskjeller og økt andel med vedvarende lavinntekt i Norge. Forekomsten av vedvarende lavinntekt er høyere blant yngre som bor alene, enslige forsørgere, barnerike familier, personer med innvandrerbakgrunn og blant aleneboende minstepensjonister enn i befolkningen ellers.

For mange starter problemer knyttet til utdanning og arbeid tidlig. Familien er den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling, og en barndom preget av utrygghet og stress kan ha store individuelle og samfunnsmessige kostnader. Konsekvensene av å vokse opp i en familie preget av vold, overgrep eller omsorgssvikt kan være store og følge barnet gjennom hele livet.

Det har vært en betydelig økning i andelen og antallet barn i lavinntektsfamilier de siste 15–20 årene. Hvert tiende barn vokser opp i en husholdning med vedvarende lavinntekt. Særlig har antallet barn med innvandrerbakgrunn som vokser opp med vedvarende lavinntekt økt, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør nå flertallet av barn i lavinntektsgruppen. Barn i lavinntektsfamilier har høyere risiko enn andre barn for en rekke påkjenninger i oppveksten og negative konsekvenser senere i livet.

Boligen er en ramme for et sosialt liv, bidrar til trygghet og selvstendighet, og gir tilhørighet til et nærmiljø og lokalsamfunn. Barn og unge i lavinntektsfamilier har ofte dårligere boforhold enn andre, og opplever å måtte flytte oftere enn andre barn. Flere studier viser en sammenheng mellom boforhold, helse og sosial ulikhet. I noen byområder er det opphoping av levekårsutfordringer. Områdene preges ofte av en høy andel personer og barn i lavinntektsfamilier, mange som er utenfor arbeid og utdanning, høy andel sosialhjelpsmottakere og personer med trygd.

Å delta på fritidsaktiviteter kan bidra til sosial inkludering, god fysisk og psykisk helse, og kan

for mange barn og unge bidra til en god oppvekst. I tillegg kan det ha betydning for mulighetene deres når de blir eldre. Barn og unge fra lavinntektsfamilier deltar i mindre grad i fritidsaktiviteter enn andre barn.

Den sosiale mobiliteten er høyere og mulighetene likere i Norge enn i mange andre land. Norge har universelle velferdstjenester og ordninger, god og gratis utdanning til alle og et progressivt skattesystem som fremmer likhet i muligheter og utjevner økonomiske forskjeller. Det bidrar til at levekår arves i mindre grad i Norge enn i de fleste andre land. Samtidig er det slik at foreldrenes utdanningsnivå fremdeles betyr mye for hvordan det går med barna i utdanningssystemet. En bakgrunn med økonomiske problemer i familien ser ut til å ha økende betydning for hvilke økonomiske levekår barn og unge oppnår som voksne.

Bedre kunnskap om hva som fører til utenforskap og virksomme tiltak for forebygging og inkludering

Drøftingen i dette kapitlet peker på at både årsaker og løsninger knyttet til utenforskap er sammensatte, og ofte ikke finnes i en sektor alene. Den enkeltes livssituasjon påvirkes av individuelle valg og hendelser i livet, av ulike utfordringer den enkelte møter, og av mulighetene som skapes gjennom samfunnets institusjoner. Særlig utsatt er de som opplever flere utfordringer samtidig. Kompleksiteten i problemstillingene knyttet til utenforskap gjør det også vanskelig å følge utviklingen over tid, både for hele befolkningen og for ulike grupper. Kunnskapsutvikling er viktig for å følge utviklingstrekk og identifisere nye utfordringer. Og der etablerte tiltak og virkemidler ikke gir gode nok resultater, eller nye utfordringer oppstår, må dette møtes gjennom nyskaping, utprøving og måling av resultater – og påfølgende justeringer av løsningene.

Regjeringen vil styrke arbeidet med å identifisere og iverksette kunnskapsbaserte tiltak og virkemidler som bidrar til inkludering og forhindrer utenforskap. I de påfølgende kapitlene presenteres det flere tiltak som skal bidra til dette.

3 Tidlig og samordnet innsats overfor barn og unge

3.1 Innledning

De fleste barn i Norge vokser opp i trygge omgivelser, med gode levekår og muligheter til å utvikle seg, i barnehagen, på skolen, i nabolaget og gjennom fritidsaktiviteter. Gode og bredt tilgjengelige tjenester innen helse, barnehage og skole bidrar til like muligheter og til å redusere forskjeller i levekår. For mange barn og unge er likevel oppvekstsituasjonen medvirkende til at de opplever utenforskap i ungdomsår eller voksen alder. Innsatsen for å forebygge utenforskap og fremme inkludering i arbeids- og samfunnsliv må derfor starte tidlig. Målet er at alle barn og unge skal ha en trygg og god oppvekst, som legger grunnlaget for at de blir selvstendige og trygge voksne som bidrar til samfunnet og fellesskapet.

Gode oppvekstvilkår er avgjørende for barn og unges mulighet til læring og utvikling. Å mestre skole og utdanning er en viktig forutsetning for deltakelse i arbeidslivet og for å skape et godt liv. Barnehager og skoler som løfter alle barn, uavhengig av foreldrenes bakgrunn, er blant de viktigste bidragene for å skape like muligheter for alle og hindre utenforskap. Det å stå uten fullført videregående opplæring øker risikoen for utenforskap for den enkelte. Unge som dropper ut av skoleløpet, eller står i fare for å gjøre det, må sikres tett oppfølging.

Deltakelse i fritidsaktiviteter og uorganiserte aktiviteter bidrar til at barn og unge opplever sosiale fellesskap og tilhørighet, og til mestring og uformell læring. Dette er derfor også viktige arenaer for å forebygge utenforskap.

Vanskelige oppvekstvilkår og levekårsutfordringer i familien kan få konsekvenser for barns skolegang og deltakelse. Forebyggende innsats og tjenester og tiltak for å skape trygge familier er viktig for å forebygge utenforskap og for å redusere risikoen for at levekårsutfordringer går i arv.

Barn og unge med helseproblemer og utfordringer knyttet til læring og mestring er ofte i kontakt med flere tjenester i det offentlige hjelpeapparatet. Manglende samarbeid og samhandling mellom tjenestene medfører at barn, unge og

familier ikke alltid får god nok hjelp. Det er en kontinuerlig utfordring å gi barn, unge og familier med sammensatte utfordringer et mer koordinert og helhetlig tjenestetilbud.

Dette kapitlet omtaler regjeringens innsatser for å sikre gode oppvekstvilkår og trygge familier, og læring og mestring i skolen. I kapittel 3.2 omtales utdanningssektorens bidrag til å forebygge utenforskap og tiltak for økt mestring og fullføring i skolen. Andre arenaer for deltakelse, inkludering og mestring omtales i kapittel 3.3. Tjenester og tiltak for å skape trygge familier omtales i kapittel 3.4, og innsatsen for bedre samordnede tjenester til utsatte barn og unge og deres familier i 3.5. Trygge og gode boforhold og nærmiljøer er også viktig for å forebygge utenforskap, og innsatsen her er omtalt i kapittel 3.6.

3.2 Utdanningssektorens bidrag til å forebygge utenforskap

Barnehage og tidlig læring

Gode barnehager og skoler som løfter alle barn uavhengig av bakgrunn, er blant de viktigste bidragene for å skape like muligheter for alle og hindre utenforskap. Barns allsidige utvikling og læring i barnehage og skole legger grunnlaget for videre læring og deltakelse i samfunnet.

Barn har rett til plass i en barnehage, som ifølge barnehageloven skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, fremme læring og danne grunnlag for allsidig utvikling. Ifølge rammeplanen skal barnehagen legge til rette for at barn i alle aldersgrupper får varierte leke-, aktivitets- og læringsmuligheter, og at alle barna skal kunne utvikle seg, lære og oppleve framgang.

Språk er nøkkelen til like muligheter i skolen og i samfunnet. De første årene i barns liv har stor betydning for den videre språkutviklingen. Der som barna har et godt ordforråd og god begrepsforståelse i barnehageårene, øker sannsynligheten for god språkutvikling og gode skoleprestasjoner senere.¹

Forskning viser at det betyr mye hvilken familie barn vokser opp i, og at forskjeller gjerne viser

seg tidlig i livet. Barn som vokser opp med foreldre med ulike utfordringer, som f.eks. økonomiske vansker, rus eller psykiske lidelser, får ofte mindre støtte og stimulering hjemme enn andre.² Det gir barnehagene og skolene et stort ansvar for å bidra til at alle barn får en god start på livet og for å kompensere for manglende støtte og stimulering hjemme.

Gode barnehager bidrar til å styrke barns språkferdigheter og reduserer atferdsvansker.³ Barnehager er særlig viktig for minoritetsspråklige barns språkutvikling i norsk og for deres videre integrering i det norske samfunnet.⁴ Jo tidligere minoritetsspråklige barn begynner i barnehage, desto bedre språkutvikling har de, og de får bedre resultater på skolen.⁵

For å redusere økonomiske hindre for at barn kan gå i barnehage, er det innført moderasjonsordninger i form av redusert foreldrebetaling og

¹ Hjetland, H., Brinchmann, E., Scherer, R., & Melby-Lervåg, M. (2017). *Preschool predictors of later reading comprehension ability*. Campbell Collaboration.

Lervåg, A. & (2010). Vocabulary knowledge is a critical determinant of the difference in reading comprehension growth between first and second language learners. *The Journal of Child Psychology and Psychiatry*.

Aukrust, V. (2005). *Tidlig språkstimulering og livslang læring – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Rapport utarbeidet for Utdannings- og forskningsdepartementet.

² Dietrichson, J., Bøg, M., Filges, T., & Jørgensen, A. (2017). Academic Interventions for Elementary and Middle School Students With Low Socioeconomic Status - A Systematic Review and Meta-Analysis. Review of. *Review of Educational Research Vol 87, Issue 2, 2017*.

Yoshikawa, H., Aber, J., & Beardslee, W. (2012). The Effects of Poverty on the Mental, Emotional, and Behavioral Health of Children and Youth. *American Psychologist*.

³ Melhuish, E., & Ereky-Stevens, K. P. (2015). *A review of research on the effects of early childhood Education*. CARE Project.

Drange, N. & Havnes, T. (2015). *Child care before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery* (Discussion Paper, no. 808). Oslo: Statistics Norway.

Zachrisson, H., & Dearing, E. (2015). Family Income Dynamics, Early Childhood Education and Care, and Early Child Behavior Problems in Norway. *Child Development*.

Brandlistuen, R., Helland, S., Evensen, L., Schjølberg, S., Tambs, K., Aase, H., & Wang, M. (2015). *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Schjølberg, S., Lekhal, R., Vartun, M., Helland, S., & Mathiesen, K. (2011). *Barnepass fram til 18 måneder. Sammenhenger mellom barnepass fram til 18 måneder og språklige ferdigheter og psykisk fungering ved 5 år*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Dearing, E., Zachrisson, H., Mykletun, A., & Toppelberg, C. (2018). Estimating the Consequences of Norway's National Scale-Up of Early Childhood Education and Care (Beginning in Infancy) for Early Language Skills. *AERA Open*.

Heckman, J., & Karapakula, G. (2018). Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Projec. *NBER Working Paper*.

Boks 3.1 Agderprosjektet

Agderprosjektet er et forsknings- og utviklingsprosjekt der målet er å utvikle og teste ut et førskoleopplegg basert på lekbasert læring.¹ Opplegget omfatter forskjellige aktiviteter og leker som er ment å stimulere matematikk, språk, selvregulering og sosial kompetanse. Hensikten er å bidra til at barn har likere og bedre læringsgrunnlag ved skolestart.

Prosjektet gjennomføres av forskere ved Universitetet i Stavanger (UiS) og Universitetet i Agder (UiA) i samarbeid med praksisfeltet i Agder.

Forskningen knyttet til Agderprosjektet viser at lekbaserte læringsaktiviteter kan gi god læringsgevinst i matematikk, språk og selvregulering for barn i barnehager med lav kvalitet. Barna som deltok i forsøket tok også med seg læringsgevinsten inn i første klasse.

¹ Mari Rege mfl. (2018): Lekbasert læring – et forskningsbasert førskoleopplegg fra Agderprosjektet

gratis kjernetid for barn i alderen to til fem år fra familier med lav inntekt. Ordningene skal sikre en bedre sosial profil på foreldrebetalingen i barnehage, og legge til rette for at flere får mulighet til å bruke tilbudet om barnehageplass. Kunnskapsdepartementet ser på hvordan regelverket kan forenkles og moderasjonsordningene gjøres mer tilgjengelige, slik at flere i målgruppen tar dem i bruk.

⁴ Drange, N. & Havnes, T. (2015). *Child care before age two and the development of language and numeracy. Evidence from a lottery* (Discussion Paper, no. 808). Oslo: Statistics Norway.

Drange, N. & Telle, K. (2015). *Promoting intergration of immigrants. Effects of free child care on child enrolment and parental employment* (Discussion Paper no. 177). Oslo: Statistics Norway.

Drange, N. (2018). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo, Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn*. Statistisk sentralbyrå.

⁵ Drange, N., og Telle, K. (2017). Preschool and School Performance of Children from Immigrant Families. *I: Empirical Economics* 52(2).

Drange, N. (2018). *Gratis kjernetid i barnehage i Oslo, Rapport 2: Oppfølging av barna på femte trinn*. Statistisk sentralbyrå.

Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. og Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.

Sammen med skolen og deltakelse i frivillige organisasjoner, er skolefritidsordningen (SFO) den viktigste arenaen for barn i småskolealder for å knytte vennskap og oppleve fellesskap. En god overgang fra barnehage til skole og SFO kan derfor ha stor betydning for barns trivsel, utvikling og læring. Et godt SFO-tilbud kan bidra til inkludering og til å jevne ut sosiale forskjeller som på sikt kan bidra til mindre utenforskap. For barn som nylig har kommet til Norge, vil SFO kunne spille en viktig rolle for at de skal bli inkludert i sitt nye miljø, trives og få gode norskerferdigheter. For mange familier kan det være både kulturelle og økonomiske barrierer for å sende barna på SFO. Et godt samarbeid med foreldre med innvandrerbakgrunn er derfor avgjørende.

Det er store kvalitetsforskjeller og variasjoner i SFO-tilbudet. Ifølge den nasjonale evalueringen av SFO gir mange kommuner et godt SFO-tilbud og har pedagogiske planer.⁶ Andre steder ser tilbudet ut til å være mer preget av å være et sted der barna får tilsyn. Mange SFO-er er for dårlige til å tilpasse tilbudet for barn med behov for særskilt tilrettelegging. Kommuner som jobber godt med SFO, ser sammenhengene mellom barnehagen, skolen og SFO.

For å redusere økonomiske hindre for at barn kan gå i SFO, er det innført inntektsgradert foreldrebetaling i SFO på 1.–2. trinn fra og med høsten 2020 ved offentlige skoler. Det er innført gratis SFO for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn. Fra høsten 2021 blir ordningen med inntektsgradert foreldrebetaling i SFO utvidet til 3. og 4. trinn. Det er også satt av midler til en tilskuddsordning for SFO ved friskoler som ønsker å tilby inntektsgradert foreldrebetaling i SFO på 1.–4. trinn. Det er videre bevilget midler til gratis SFO for familier med lav inntekt i utvalgte kommuner.

Tilgang til utdanning

Barn mellom seks og 16 år har ifølge opplæringsloven rett og plikt til gratis grunnskoleopplæring. Opplæringen skal bidra til at den enkelte utvikler kunnskap, ferdigheter og holdninger for å kunne mestre livet og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Også personer over 16 år har rett til gratis grunnskoleopplæring hvis de har behov for det.

⁶ Wendelborg, C., Caspersen, J., Mordal, S., Ljusberg, A.L., Valenta, M. og Bunar N. (2018). *Lek, læring og ikke-pedagogikk for alle. Nasjonal evaluering av skolefritidsordningen i Norge*. Rapport. NTNU Samfunnsforskning.

Regjeringen har som mål at ni av ti skal fullføre og bestå videregående opplæring. Regjeringen la i mars fram Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører mot verden og fremtiden*. Et sentralt tiltak i fullføringsreformen er å utvide retten til videregående opplæring. Ungdom og voksne har som hovedregel rett til tre år med gratis videregående opplæring. Årlig er det mer enn 5 000 personer som går ut av videregående etter tre års fulltids opplæring uten at de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. De har brukt opp retten til videregående opplæring, og veien videre i utdanningssystemet er heller ikke åpen for dem. De fleste mangler bare ett eller noen få fag for å oppnå vitnemål eller fagbrev. Å stå uten fullført videregående opplæring øker risikoen for utenforskap for den enkelte. Det store antallet som ikke fullfører innebærer også høye samfunnsmessige omkostninger. Regjeringen vil derfor foreslå å utvide retten til videregående opplæring og gi alle elever rett til opplæring inntil de har fullført og bestått videregående opplæring. En tidsubegrenset rett til videregående opplæring vil gjøre det enklere for fylkeskommuner å planlegge lengre opplæringsløp for elever som trenger det.

Ungdom utenfor utdanning og arbeid følges opp av oppfølgingstjenesten. Tjenesten gjelder til og med det året den enkelte fyller 21 år. Oppfølgingstjenestens formål er at ungdom i målgruppen skal få tilbud om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremmende tiltak.

I en rapport fra 2016 påpekte Riksrevisjonen flere svakheter ved oppfølgingstjenestens arbeid.⁷ Riksrevisjonen pekte bl.a. på at det var stor variasjon i oppfølgingen fra fylke til fylke, at det helhetlige samarbeidet med ulike aktører ikke fungerte godt nok, og at det ofte tok lang tid før ungdommene ble fanget opp. Som et resultat ble det i 2017 og 2018 lyst ut midler til forsøksordninger i fylkeskommunene med nye tiltak for ungdom som står utenfor opplæring og arbeid. Tiltakene besto bl.a. av opplæring i skolefag, intensivkurs og arbeidstrening. Fylkeskommunenes evalueringer peker på at tett og forpliktende samarbeid mellom oppfølgingstjenesten, Arbeids- og velferds-etaten, helseteam og den enkelte skolen var nødvendig for å lykkes.

I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører mot verden og fremtiden* foreslår regjeringen flere tiltak for å styrke oppfølgingstjenestens arbeid. Dagens aldersavgrensning har

⁷ Dokument 3:9 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid.

monerer dårlig med at regjeringen i fullføringsreformen foreslår flere tiltak som vil gi fylkeskommunene større ansvar for aldersgruppen 16–24 år. Regjeringen vil derfor vurdere om målgruppen skal utvides opp til 24 år.

Et gjennomgående prinsipp for hele fullføringsreformen er at elevene bør få hjelp før de står utenfor videregående opplæring, og at forebyggende innsats er viktig. Med den utvidede retten til videregående opplæring vil fylkeskommunene ha et sterkt insentiv til å jobbe forebyggende, slik at flest mulig fullfører videregående opplæring. Regjeringen har også nylig foreslått en regelendring som vil gi alle velferdstjenestene en tydelig plikt til å samarbeide med hverandre.

Regjeringen mener det også bør vurderes om oppfølgingstjenesten skal få i oppgave å jobbe forebyggende mot frafall, og varsler dette i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører mot verden og fremtiden*. De som jobber i oppfølgingstjenesten, kjenner videregående opplæring godt og samarbeider tett med de kommunale og statlige tjenestene og med arbeidslivet. Denne kunnskapen og erfaringen vil kunne benyttes både i overgangen til og underveis i videregående opplæring.

Som en del av denne vurderingen vil regjeringen gi Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet et oppdrag om å kartlegge samarbeidsflater og ev. barrierer i samarbeidet mellom oppfølgingstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, og sette i gang en pilot med forebyggende arbeid i et fylke fra 2022. I piloten skal det prøves ut hvordan oppfølgingstjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, som f.eks. skolehelsetjenesten, om forebyggende arbeid. Arbeidet evalueres og dette kan gi et grunnlag for vurdering av ev. oppskalering. I lys av dette vil det også vurderes om Arbeids- og velferdsetaten skal få et tydeligere oppdrag knyttet til forebyggende innsats.

Fullføringen er for lav særlig innenfor yrkesfagene. Mangel på læreplasser hindrer mange elever i å fullføre med yrkeskompetanse. Regjeringen har iverksatt en rekke tiltak som har ført til at antall læreplasser har økt betydelig de siste årene, men like mange står uten plass som før. På tross av at det finnes ledige læreplasser, er det mange som ikke får plass fordi bedriftene anser dem som uegnede og derfor ikke vil ansette dem. Dette rammer spesielt søkere med dårlige karakterer, høyt fravær, helseproblemer, elever med behov for tilrettelegging eller innvandrerbakgrunn. De har krav på et alternativt tilbud i skole,

men det er bred enighet om at dette tilbudet er for dårlig. Regjeringen har derfor besluttet å lovfeste et tilbud som skal være likeverdig med læreplass. Tilbudet vil ha ny organisering, innhold og finansiering som til sammen skal gi et likeverdig tilbud som læreplass. Det blir et utvidet tilbud som har bedre kvalitet sammenlignet med dagens Vg3 i skole. Elevene skal, som i dag, møte de samme kravene til sluttkompetanse i fag- eller svenneprøven som lærlingene i faget.

Flere av tiltakene i regjeringens fullføringsreform vil føre til et økt behov for læreplasser, og det gjør det nødvendig å se på hvordan fag- og yrkesopplæringen er finansiert. Regjeringen mener videregående opplæring også framover i hovedsak skal finansieres gjennom fylkeskommunenes frie inntekter. I lys av det vedvarende problemet med for få læreplasser og at det kan bli et enda større behov for læreplasser med nye rettigheter som varsles som en del av fullføringsreformen mener regjeringen likevel det er grunn til å vurdere om dagens finansiering er den beste for å bidra til tilstrekkelig antall læreplasser. Regjeringen vil derfor sette i gang et arbeid for å vurdere om endringer i hvordan læretiden finansieres, kan bidra til flere læreplasser.

Innsatsen for å øke mulighetene for fullføring for voksne som ikke har oppnådd videregående kompetanse er omtalt i kapittel 5.

Tilgang til utdanning utover videregående opplæring er ikke rettighetsfestet. Statlige universiteter og høyskoler skal som hovedregel tilby gratis utdanning, mens fagskoler og private høyskoler kan ta studieavgifter fra studentene. Store ungdomskull og økt studietilbøyelighet har ført til høyere poenggrenser på en rekke fag, og antall kvalifiserte søkere som står uten et tilbud har økt nesten hvert år de siste årene.

I tillegg til god tilgang på offentlig finansiert utdanning, har Norge en godt utbygget ordning for studiestøtte gjennom Lånekassen. Tilgang på støtte til livsopphold i form av studielån og stipend skal bidra til like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold.

Mestring og inkluderende fellesskap

Barnehagen skal ifølge rammeplanen tilpasse det allmennpedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger. Barn i barnehagen har også rett til et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø, jf. ny bestemmelse i barnehageloven fra 1. januar 2021. Opplæringsloven stiller krav til opplæringen og læringsmiljøet i grunnskolen og i

videregående opplæring, som skal sikre at barn og unge opplever mestring og inkludering. Opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger, og elevene har rett til et trygt og godt skolemiljø. Skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Kommunen har plikt til å tilby skolehelsetjeneste med et tverrfaglig tilbud til barn og ungdom i alderen 0–20 år, herunder helsefremmende og forebyggende psykososialt arbeid.

I tillegg til disse universelle bestemmelsene, inneholder lovverket en rekke bestemmelser rettet mot individer og grupper som er spesielt utsatte for å falle utenfor. Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp, dersom de har særlige behov for det. Kommunen skal sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. Elever i grunnskolen og videregående opplæring som ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen i skolen, har rett til spesialundervisning. Elever med et annet morsmål enn norsk har krav på ekstra norskopplæring. Likevel skjer det for ofte at barn og unge ikke får den hjelpen de trenger. Regjeringen har innført en rett til intensiv opplæring for elever på 1.–4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Det er også brukt store ressurser på et kompetanseløft for lærere. Det er innført en samarbeidsplikt for å sikre god overgang fra barnehage til skole og SFO. I fullføringsreformen foreslås en tilsvarende plikt for overgangen mellom ungdomsskolen og videregående opplæring, samt en plikt til å følge opp elever med fravær. Videre blir ulike modeller for flerfaglig samarbeid systematisk prøvd ut i skolen i prosjektet «et lag rundt eleven», men det har vist seg vanskelig å spore betydelige effekter av slike innsatser på elevenes læring.⁸

Mange elever med nedsatt funksjonsevne får et dårligere tilbud i videregående opplæring enn elever uten funksjonsnedsettelse. Dette gjelder bl.a. muligheter til å fullføre, til å velge utdanningsprogram og til å velge seg en vei videre etter videregående opplæring. Regjeringen vil sette i gang arbeidet med en strategi for å gi elever med nedsatt funksjonsevne et bedre tilbud i videregående opplæring.

Mobbing, ensomhet og psykiske vansker øker risikoen for frafall og utenforskap. Stadig flere ungdommer i videregående opplæring rapporterer om ensomhet og psykiske vansker. Regjeringen har gjennom fagfornyelsen innført folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen. Temaet skal bidra til at elevene utvikler kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. Det har stor betydning for folkehelsen at vi som samfunn legger til rette for at alle kan ta gode valg. Livsmestring dreier seg om å kunne forstå og påvirke faktorer som har betydning for mestring av eget liv. Temaet skal bidra til at elevene lærer å håndtere medgang og motgang og personlige og praktiske utfordringer på en best mulig måte.

Det er mye som tyder på at skolene ikke har god nok tilgang til kompetanse om hvordan skolen kan drive forebyggende psykisk helsearbeid. I forbindelse med fullføringsreformen i videregående opplæring vil regjeringen derfor vurdere tiltak slik at kompetanse om forebyggende arbeid med elevenes psykiske helse blir bedre. God tilgang på kunnskap og kompetanse om psykisk helse vil også bidra til at det tverrfaglige temaet folkehelse og livsmestring skal fungere etter hensikten. Samtidig gir fylkeskommunene og videregående skoler tilbakemeldinger på at de trenger verktøy for å kunne legge opp gode opplæringsløp for elever som opplever psykiske plager i kortere eller lengre perioder og som derfor erfarer at psykiske plager er et hinder for å fullføre opplæringen. Kompetanseutviklings tiltak vil også kunne ta for seg denne problemstillingen.

Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (Nordahl-rapporten) konkluderte med at for mange barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ikke får den hjelpen de trenger.⁹ Barn og elever med vedtak om spesialpedagogiske tiltak opplever for ofte at de møter voksne uten relevant kompetanse, og for ofte blir tatt ut av barnegruppen og klassefellesskapet for å få et eget tilbud. Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* bygger på at kompetansen skal flyttes nærmere elevene. Regjeringen vil styrke det tverrfaglige samarbeidet og sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager,

⁸ Federici, R. A., mfl. (2020). *Et lag rundt eleven: Økt helse- og kepleierressurs i systemrettet og strukturert samarbeid med skole – en effektevaluering*. NIFU-rapport 2020: 23.
Malmberg-Heimonen, I., mfl. (2020). *Et lag rundt eleven. En klynge-randomisert evaluering av LOG-modellen*. AFI-rapport 2020:07.

⁹ Nordahl, T. (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. Fagbokforlaget.

skoler og PP-tjenesten. Det skal opprettes et senter for forskning på spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Regelverksendringer vil bli vurdert i arbeidet med ny opplæringslov, herunder å stramme inn for å sikre at fagpersoner med rett kompetanse gir spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og presisere at PP-tjenesten i kommunene og fylkene skal jobbe mer forebyggende og med tidlig innsats. Videre vil regjeringen vurdere hvordan alle barnehager og skoler skal få tilstrekkelig tilgang til spesialpedagogisk kompetanse.

I forbindelse med fullføringsreformen i videregående opplæring vil regjeringen vurdere å foreslå en plikt for fylkeskommunene til å jobbe systematisk og forebyggende med elever som står i fare for å ikke bestå fag. Elevene skal få hjelp før det blir for mye å ta igjen. På samme måte som med tidlig innsats på 1.–4. trinn, er det viktig at de videregående skolene identifiserer og setter inn tiltak tidlig for de elevene som har risiko for å ikke fullføre og bestå. Den nærmere innrammingen av forslaget vil bli vurdert i arbeidet med ny opplæringslov.

Med et større mangfold av utdanningsbakgrunner og språkferdigheter i videregående opplæring, er det nødvendig å vurdere tiltak som kan bidra til å gi et likere utgangspunkt for å kunne fullføre og bestå. Erfaringer fra forsøk og evalueringer tyder på at særskilt organiserte tilbud i overgangen fra grunnskole til videregående opplæring er positive tiltak for elever med kort botid og svake norskerferdigheter. Det er imidlertid store variasjoner i tilbudene som gis, og det er ikke alle elever i målgruppen som får mulighet til å benytte seg av tilbudene. Regjeringen vil derfor vurdere å

innføre en plikt for fylkeskommunene til å ha et overgangstilbud rettet mot elever som har innvandret og som har svake språkferdigheter og/eller faglige utfordringer.

Forsøket med NAV-veileder i videregående skole synliggjør et behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen for en elevgruppe med ulike levekårsutfordringer og sosiale problemer. Elever som har fått oppfølging fra NAV-veiledere i skolen har fått bistand knyttet til bolig, hjemmesituasjon, helseutfordringer, økonomi og andre sosiale problemer. Det nasjonale forsøket ble avsluttet i 2019. For mange av de lokale pilotene i forsøket er det besluttet en eller annen form for videreføring.

Etter universitets- og høyskoleloven har studenter med funksjonsnedsettelse og studenter med særskilte behov rett til egnet individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen, for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Med særskilte behov vises det til tilretteleggingsbehov som går utover dem som er hjemlet i likestillings- og diskrimineringsloven. De kan ofte være av kortvarig karakter (sykdom, svangerskap, osv.). Universitetene og høyskolene har normalt egne kontaktpunkt for studenter med tilretteleggingsbehov.

I forslaget til endring av universitets- og høyskoleloven mv. som ble lagt fram 26. mars 2021, Prop. 111 L (2020–2021), foreslår regjeringen å oppdatere læringsmiljøbegrepet slik at det, i tillegg til det fysiske, også omfatter digitale, organisatoriske, pedagogiske og psykososiale forhold. Kunnskapsdepartementet utreder nå om det er behov for ytterligere endringer i universitets- og

Boks 3.2 Sommerskole elever i videregående skole

Sommerskole elever i videregående skole er et tilbud som kan hjelpe elever med bedre gjennomføring. Det finnes ingen overordnet oversikt over kommunenes tilbud, men Oslo har lang erfaring med å tilby intensivkurs for elever som har strøket i fag eller fått ikke vurdert gjennom de årlige sommerskolene. Sommeren 2020 ble det f.eks. arrangert eksamenskurs i matematikk og naturfag for elever på yrkesfag. Kursene varte i to uker med eksamen på slutten.

Rogaland fylkeskommune tilbyr gratis sommerskole, organisert ved to videregående skoler, for dem som har strøket eller ikke fått

vurdert til eksamen eller standpunkt fra alle utdanningsprogram. Tilbudet om sommerskole gjelder elever, tidligere elever og lærlinger.

Innlandet har i lengre tid gjennomført sommerferie- og høstferieskole med intensivopplæring for elever som mangler bestått karakter i fellesfag som matematikk, norsk, engelsk, naturfag, samfunnsfag og kroppsøving. Sommerskolen 2020 rettet seg først og fremst mot lærlinger og elever med fullført Vg2, men det var også muligheter for å ta inn elever fra Vg1 på fag som er avsluttet etter Vg1.

Boks 3.3 Forsøk med NAV-veileder i videregående skole

I det nasjonale forsøket med NAV-veileder i videregående skole ble det prøvd ut en modell for samordning av tjenester der veiledere fra NAV-kontoret inngikk som en del av elev-tjenesten ved skolen. Målet var å øke gjennomføringen i videregående opplæring ved å hjelpe ungdom med levekårsutfordringer og sammen-satte problemer på et tidlig tidspunkt.

NIFU har evaluert enkelte av de lokale pilo-tene i forsøket.¹ NIFU finner ingen tydelige tegn til at tilstedeværelsen av NAV-veileder har hatt en effekt på andelen som blir værende lengre i videregående opplæring eller som er registrert med normert progresjon ett år etter oppstart. Det er heller ingen tydelige tegn til at tiltaket

har redusert andelen som kan betegnes som inaktive – verken under utdanning, i jobb eller registrert som arbeidsledige – ett år etter opp-start i Vg1. Konklusjonen gjelder både i gjen-nomsnitt og for ulike undergrupper, bl.a. lavt presterende elevgrupper. På grunn av det lave antallet skoler som er omfattet av evalueringen er det usikkerhet knyttet til resultatene. NIFU kan derfor ikke trekke entydige konklusjoner i evalueringen.

¹ Kari Veia Salvanes, Rune Borgan Reiling og Astrid Marie Jorde Sandsør (2019): Tverrsektorielt samarbeid i skolen. Effekt av NAV-veileder i videregående skole på del-takelse i videregående opplæring og inaktivitet. Rapport 2019:17

høyskoleloven for å styrke studentenes retts-sikkerhet og tydeliggjøre institusjonenes ansvar for tilrettelegging for studenter med funksjons-nedsettelse og særskilte behov.

Arbeids- og velferdsetaten er også i opp-søkende kontakt med studiestedene for å spre kunnskap om tilrettelegging og hjelpemidler. Stu-denter som tar høyere utdanning kan ha rett til stønad til nødvendige hjelpemidler for å gjennom-føre studiene over ordningen hjelpemidler på arbeidsplass. Det kan også ytes stønad til tolke-tjenester og lese- og sekretærhjelp til studenter som har behov for dette.

3.3 Deltakelse, inkludering og mestring

Deltakelse på sosiale arenaer er grunnleggende for en god oppvekst i Norge. Det er godt doku-mentert at deltakelse på skolen bidrar til sosial mobilitet, og at barnehage er viktig for barn i familier med lav utdanning og inntekt. Også gjen-nom å delta i fritidsaktiviteter og uorganiserte aktiviteter, får barn oppleve fellesskap og utvikler sosiale ferdigheter og relasjoner. Del-takelse gir sosial og kulturell kompetanse som etterspørres i dagens samfunn. Som omtalt i kapittel 2, er det studier som tyder på en positiv sammenheng mellom sosial kapital og sosial mobilitet. Det er imidlertid behov for mer forskning om hvordan ulike former for sosial del-takelse påvirker sosial mobilitet. Dette gjelder

også barns deltakelse på mer uformelle arenaer, som fritidsaktiviteter, fritidsklubber og ungdoms-hus, i organisasjoner og egenorganiserte aktivi-teter.

De aller fleste unge klarer seg godt gjennom ungdomstiden og i overgangen til voksentilværel-sen. Gode venner, engasjerte foreldre, en god skole og et trygt nærmiljø er viktige faktorer for trivsel og inkludering. Ungdomstiden er likevel en særlig sårbar periode for de fleste. Tiltak som bidrar til læring, mestring og sosial inkludering bidrar til å forebygge utenforskap blant ungdom. Dette gjelder ikke minst for unge som lever under vanskelige forhold hjemme, som mistrives i skolen, eller som har risikoatferd knyttet til rus og kriminalitet.

Frivillige organisasjoner innen idrett, kunst og kultur er viktige inkluderingsarenaer for barn og unge. Idrett handler om fysisk og psykisk mest-ring, men også om deltakelse i sosiale fellesskap. Lokale idrettslag er gjennom sin brede tilslutning i barnegruppen et av sivilsamfunnets viktigste bidrag til gode og trygge oppvekstvilkår. Idretten rekrutterer bredt og svært mange barn har erfa-ring fra idretten. Selv om oppslutningen blir grad-vis lavere i løpet av ungdomsårene, er idrett en dominerende fritidsaktivitet også for denne aldersgruppen.

I tillegg til de brede økonomiske ordningene til frivillige organisasjoner gis det også støtte til målrettede tiltak for å senke terskler for del-takelse og rekruttere flere barn og unge inn i organiserte aktiviteter og fellesskap.

Boks 3.4 Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier

Regjeringen la høsten 2020 fram *Like Muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Det kortsiktige målet for samarbeidsstrategien er å dempe levekårsulempene forbundet med en oppvekst i lavinntekt. Det langsiktige målet er å forebygge at fattigdom og utenforskap går i arv fra foreldre til barn.

Samarbeidsstrategien tar utgangspunkt i at det å vokse opp i en lavinntektsfamilie kan innebære sammensatte utfordringer og levekårsproblemer. Strategien inneholder tiltak som skal gi barn i lavinntektsfamilier like muligheter som jevnaldrende til å gjennomføre utdanning, ha gode og trygge boforhold, delta i organiserte fritidsaktiviteter og andre viktige arenaer i barn og

unges oppvekst, og få bedre tilgang til helse-tjenester.

Et viktig mål er å få til en bedre samordning av innsatsen på tvers av ulike sektorer. Dette innebærer både å samordne arbeidet i departementene og direktoratene, og å bidra til at kommunene arbeider mer helhetlig med utfordringene lokalt. Videre er det et mål å utvide samarbeidet med frivillighet, næringsliv og sosiale entreprenører. Strategien har også som mål å løfte fram nye ideer og samarbeidsformer og legge til rette for at frivilligheten, næringslivet og sosiale entreprenører trekkes sterkere inn i samarbeidet om å styrke barn og unges muligheter.

Det frivillige kulturliv, fritidsklubbene, Ung Kultur Møtes og kulturskolen er blant kulturtilbud som tilbys lokalt. Barn og unges sosiale deltakelse foregår i dag også i betydelig grad på digitale plattformer. Meld. St. 18 (2020–2021) om barne- og ungdomskulturfeltet tar opp muligheter og risikofaktorer i barn og unges digitale hverdag.

Regjeringen vil gjøre det lettere å delta i fritidsaktiviteter for barn og unge som i dag ikke deltar. Det er satt i gang et prøveprosjekt med fritidskortordninger for barn fra seks til fylte 18 år. Fritidskortet kan benyttes til å dekke deltakeravgifter til faste, organiserte fritidsaktiviteter. Målet med ordningen er at flere barn og unge får mulighet til å delta i fritidsaktiviteter sammen med jevnaldrende. Tiltaket vil være særlig viktig for barn og unge som vokser opp i lavinntektsfamilier. I 2019 ble det satt i gang et pilotforsøk med fritidskortordninger i Arendal og Vadsø kommune. Fra høsten 2020 ble ytterligere ti kommuner med i prøveprosjektet, og fra høsten 2021 skal prosjektet utvides med ytterligere 12 kommuner. Formålet er å finne ut hvordan en nasjonal fritidskortordning kan innrettes på en måte som bidrar til økt deltakelse. I prøveprosjektet skal det arbeides særskilt med å få utsatte grupper som i utgangspunktet har lav deltakelse, til å benytte kortet. Prosjektet følges evalueres.

Gjennom *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* kan offentlige instanser, private

Boks 3.5 Fritidserklæringen

I 2016 signerte regjeringen, KS og en rekke frivillige organisasjoner Fritidserklæringen som slår fast at alle barn skal ha rett til å delta jevnlig i minst en fritidsaktivitet sammen med andre, uavhengig av foreldrenes sosiale og økonomiske situasjon. Fritidserklæringen samler stor oppslutning sentralt og lokalt, i idretten og kulturlivet, blant organisasjoner, i lag og foreninger og i kommunene. Det er etablert en rekke lokale prosjekter som fremmer økt deltakelse. Eksempler er Redd Barnas rapport *Oppdrag 31: Rett på fritid*, hvor barrierer for deltakelse er dokumentert, og AlleMed-prosjektet utarbeidet av Nasjonal dugnad mot fattigdom og utenforskap (NDFU), et verktøy for lokal realisering av erklæringen.

aktører og frivillige organisasjoner søke om tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter og alternative mestringsarenaer for barn og ungdom.

Fritidsklubber, ungdomshus og andre åpne møteplasser er viktige inkluderingsarenaer for ungdom. Det varierer i hvilken grad kommuner eller bydeler har inkluderende, åpne og rusfrie tilbud til ungdom. Fritidsklubbene utgjør i dag den nest største fritidsaktiviteten for ungdom etter

den organiserte idretten.¹⁰ Fritidsklubbene har en forebyggende funksjon, og skal tilby et trygt og inkluderende miljø der ungdommer opplever mestring og tilhørighet. En studie viser at fritidsklubbene når alle typer ungdom, men at ungdom fra lavinntektsfamilier, minoritetsungdom og ungdom med sosialt svake relasjoner til foreldre og skole er overrepresentert blant deltakerne.¹¹ Tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* er et virkemiddel for å stimulere til etablering og videreutvikling av åpne møteplasser i de største byene.

Mange elever har behov for ekstra oppfølging for å fullføre videregående opplæring. Tilskuddsordningen *Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom* gir kommuner midler til å følge opp barn og unge som står i fare for å falle ut, eller som har falt ut av skolen. Losene hjelper ungdommene med motivasjon og hvordan de kan benytte seg av ressursene som finnes i skolen og andre hjelpe-tjenester for å fullføre skolegangen. Ungdommene har ofte andre utfordringer i tillegg til skoleprestasjoner, noe som gjør losens rolle som støtte og formidler og koordinator av hjelpetilbudet viktig. Mange kommuner viderefører losfunksjonen etter endt tilskuddsperiode. Velferdsforskningsinstituttet NOVA evaluerte ordningen i 2014, som viste at 70 pst. av ungdommene hadde fått en forbedret situasjon. NOVA har fått i oppdrag å evaluere ordningen på nytt. Sluttrapporten vil foreligge ved utgangen av 2021.

Regjeringen legger opp til å slå sammen *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge, Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* og *Støtte til oppfølgings- og losfunksjoner for ungdom* til én ordning. Sammenslåingen skal gjøre det enklere for offentlige instanser, frivillige organisasjoner og private aktører å søke om tilskudd.

Tilgang på sommerjobb kan gi utsatte unge verdifull arbeidserfaring og virke motiverende for videre deltakelse og aktivitet. Sommerjobb kan også gi verdifull erfaring med tanke på videre utdannings- og karrierevalg. For ungdom kan arbeid være en alternativ mestringsarena som gir praktisk erfaring som kan tas med videre i livet. Gjennom *Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge* kan kommuner, frivillige organisasjoner og private aktører søke om tilskudd for å kunne tilby ungdom i lavinntektsfamilier sommer-

jobber eller deltidsjobber. Det vil i 2021 bli innført et eget tilskudd til virksomheter som tar inn unge arbeidssøkere med bistandsbehov på sommerjobb. Arbeids- og velferdsetaten vil inngå avtaler om tilskudd til sommerjobb med private og offentlige virksomheter som ønsker å tilby sommerjobb.

Arbeids- og sosialdepartementet har i samarbeid med Nordisk Ministerråd tatt initiativ til å få utarbeidet en kunnskapssammenstilling av norsk og nordisk forskningslitteratur om utsatte unge, utenforskap og inkludering. Formålet er å få kunnskap om metoder, virkemidler, satsinger og intervensjoner som har vist seg å være effektive for inkludering av unge i utdanning, arbeid eller annen aktivitet. OsloMet gjennomfører kunnskapssammenstillingen, som vil foreligge ved utgangen av 2021.

Oppsøkende tjeneste og utekontakt er ikke en lovpålagt tjeneste for kommunene, men flere kommuner har utekontakter eller losfunksjoner som følger opp ungdom i vanskelige livssituasjoner. Frivillige organisasjoner driver også oppsøkende tjenester enkelte steder.

3.4 Tjenester og tiltak for å skape trygge familier

Familien er den viktigste rammen rundt barns liv og utvikling. Alle foreldre vil i perioder kunne ha behov for støtte for å være gode omsorgspersoner og mestre foreldrerollen. Noen familier er mer utsatt enn andre, f.eks. familier der foreldre eller barn har fysisk eller psykisk sykdom, skadelig rusmiddelbruk og rusavhengighet, og der det utøves fysisk og psykisk vold. Foreldre og barn som gjennomgår samlivsbrudd og andre livshendelser kan ha behov for støtte. Regjeringen har utarbeidet en strategi for foreldrestøtte.¹² Strategien skal bidra til at alle foreldre som trenger det, får god og riktig hjelp til å være gode omsorgspersoner for sine barn.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er en av de viktigste tjenestene for barn, unge og deres familier. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal være et lett tilgjengelig lavterskeltilbud for barn og ungdom. Formålet med tjenesten er å fremme psykisk og fysisk helse, forebygge, avdekke og avverge vold, overgrep og omsorgs-svikt mv. Gjennom dette bidrar tjenesten til å gi barn en trygg og god oppvekst. Regjeringen har

¹⁰ Bakken, A. (2019). *Ungdata 2019. Nasjonale resultater*. NOVA-rapport 9/19.

¹¹ Andersen, P. L., & Seland, I. (2019). *Fritidsklubber i et folkehelseperspektiv*. Analyser av statlige dokumenter 2007–2017 og Ungdata 2015–2017. NOVA Notat 1/2019.

¹² *Trygge foreldre – trygge barn*. Regjeringens strategi for foreldrestøtte (2018–2021).

styrket helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Fastlegen har også en viktig funksjon i å fange opp barn og unge med behov for utredning, behandling og oppfølging. Alle kommuner er fra 2020 lovpålagt å ha psykologkompetanse. Tilskuddet for å øke rekrutteringen av psykologer til kommunene er økt.

Opptappingsplan for barn og unges psykiske helse (2019–2024) inneholder et bredt spekter av helsefremmende, forebyggende og behandlingsrettede tiltak for barn og unge mellom 0 og 25 år. I flere kommuner finnes det egne lavterskeltilbud for psykisk helsehjelp til barn og unge med psykiske plager. Regjeringen vil stimulere til utbredelse av kunnskapsbaserte og tilgjengelige lavterskeltilbud, og vil i oppfølgingen av opptappingsplan for barn og unges psykiske helse sette i gang et pilotprosjekt for lavterskel behandling av psykiske helseutfordringer for barn og unge.

Familievernet skal medvirke til gode og trygge oppvekstvilkår og forebygge konflikter og negative samspillsmønstre i familier. Tjenesten er et lavterskeltilbud, og er tilgjengelig i hele landet. Tjenesten hjelper familier med samlivsproblemer og konflikter i parforhold, og tilbyr mekling og hjelp til foreldresamarbeid. Familieverntjenesten er styrket, og flere personer får nå hjelp i familievernet. Ventetiden er redusert, og kapasiteten er økt. Familievernutvalget tilrår at familievernet fremdeles bør være en tilgjengelig og forebyggende lavterskeltjeneste med høy kompetanse på relasjoner og familie.¹³ Utvalget mener at tjenesten bør være mer tilgjengelig enn i dag, og at den bør nå ut til nye grupper. Dette innebærer at andre offentlige tjenester må kjenne til tilbudet fra familievernet, og en må jobbe med å sikre bedre kunnskap om familieverntjenesten. Barne- og familiedepartementet arbeider nå med oppfølging av NOUen og vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Barneverntjenesten har ansvar for å følge med på de forholdene barn lever under, og søke å avdekke omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås. Gjennom forebygging og tidlig innsats kan barnevernet bidra til at utfordringer innad i familien ikke utvikler seg, og at barn ikke utsettes for omsorgssvikt. Gjennom barnevernsreformen vil kommunene få økt ansvar på barnevernsområdet. Kommunenes nærhet til familiene gir et godt utgangspunkt for innsikt i barnas og foreldrenes behov. Endringene skal bidra til å

styrke kommunenes muligheter og insentiver til forebygging og tidlig innsats. Reformen trer i kraft i 2022.

Det er iverksatt flere tiltak for å bidra til at barn og unge ved barneverninstitusjonene får nødvendig psykisk helsehjelp. Et tiltak er utvikling av samhandlingsforløp for kartlegging og utredning av psykisk helse og rus hos barn i barnevernet. I psykisk helsevern for barn og unge er det utpekt egne barnevernansvarlige, og i barnevernet er det etablert helseansvarlige. Regjeringen vil videreføre og forsterke samarbeidet mellom barnevern og helsesektoren for å gi barn i barnevernet bedre helsehjelp.

På lik linje med andre ungdommer, trenger unge voksne med barnevernserfaring hjelp til å mestre overgangen til voksenlivet. Samtidig mangler de ofte et nettverk som kan gi veiledning og støtte. Unge som har opplevd omsorgssvikt har høy risiko for å havne utenfor utdanning og arbeidsliv. Ettervern kan bidra til at flere fullfører videregående skole og hindre langvarig utenforskap. Forskning viser at de som mottar ettervern, klarer seg bedre senere i livet enn de som ikke mottar dette. Retten til hjelp fra barnevernet er derfor forlenget fra 23 til 25 år fra 1. januar 2021. Formålet med lovendringen er å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Både barneverntjenesten og NAV-kontoret kan ha ansvar for ungdom mellom 18 og 23 år som mottar ettervernstiltak.

For barn som vokser opp i en familie preget av vold, overgrep eller omsorgssvikt kan konsekvensene være betydelige og følge barnet gjennom hele livet. Det er et mål å avdekke vold og overgrep så tidlig som mulig og å hindre at nye overgrep skjer. Det er avgjørende at yrkesutøvere som møter barn og unge, har kompetanse til å snakke med barn om vanskelige temaer. Barn og unge selv må også få god kunnskap om vold og overgrep. Regjeringens arbeid mot vold og overgrep er forankret i Opptappingsplan mot vold og overgrep (2017–2021). Regjeringen tar sikte på å fremme en ny handlingsplan mot vold i nære relasjoner i 2021.

Kommunene skal ha oversikt over og legge folkehelseutfordringer til grunn for sin planlegging, samfunnsutvikling og tjenester, og iverksette nødvendige tiltak knyttet til bl.a. oppvekst- og levekårsforhold. Innsatsen for bedre folkehelse skjer i flere sektorer og på flere områder, som nærmiljø, fritid, barnehage og skole. Program for folkehelsearbeid i kommunene er et tiårig samarbeid mellom regjeringen og KS. Hen-

¹³ NOU 2019: 20 *En styrket familietjeneste – en gjennomgang av familieverntjenesten.*

Boks 3.6 Kristiansand kommune – Nye mønstre – trygg oppvekst

Ti kommuner i Agder og Stavanger kommune deltar i forskningsprosjektet Nye mønstre – trygg oppvekst, som prøver ut koordinert, tverrfaglig innsats til barnefamilier med lav inntekt. En koordinator er familiens kontakt inn til hjelpeapparatet og skal sikre rett til hjelp til rett tid, både til barn og voksne i deltakerfamiliene. Forskningsprosjektet skal bidra til ny kunnskap om utvikling av tjenester når brukerne har behov for hjelp fra flere instanser. Prosjektet finansieres av Norges forskningsråd og evalueres.

Boks 3.7 Utenfor-regnskap

KS har i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner utviklet Utenfor-regnskapet. Utenfor-regnskapet er et verktøy for kommuner og fylkeskommuner som grunnlag for prioriteringer og beslutninger lokalt. Utenfor-regnskapet er en økonomisk beregningsmodell som viser hva kommunen potensielt kan spare på å forebygge framfor å reparere. Regnskapet er koblet mot målgrupper med høyere risiko enn gjennomsnittet for å havne i utenforskap, og viser hvordan kostnadene ved utenforskap fordeler seg på ulike forvaltningsnivåer og sektorer.

sikten er å styrke psykisk helse og rusforebyggende arbeid i kommunene og å inkludere psykisk helse i folkehelsearbeidet. Barn og unge er prioritert i arbeidet. Tiltakene handler bl.a. om utjevning av sosiale helseforskjeller, mestring og psykisk helse i skolen, økt trivsel i barnehagen og etablering av gode møteplasser. For å styrke psykisk helse i skolen er det etablert en tilskuddsordning rettet mot elever som har psykiske vansker og for å heve kompetansen i skolen. For å mobilisere mot ensomhet blant unge og eldre er det etablert en tilskuddsordning for frivillige organisasjoner.

Det er iverksatt en rekke tiltak som vil styrke det forebyggende arbeidet innen folkehelse. Det vil kunne gi mer kunnskap om forebygging av utenforskap. Det omfatter bl.a. styrking av Ungdata for å få mer kunnskap om unges hverdagsliv, vaner og rusmiddelbruk, tiltak innen vold og mobbing, strategi for å motvirke ensomhet blant barn og unge, og styrking av det rusforebyggende arbeidet rettet mot barn og unge. Folkehelseinstituttet har utarbeidet oppvekstprofiler som tilgjengeliggjør statistikk om barn og unge og oppvekstfeltet på kommune- og bydelsnivå.

Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet samarbeider om programmet DIGI-UNG, for å samordne digitale tjenester til barn og unge. Nettsiden Ung.no gir kvalitetssikret informasjon til barn og unge innenfor temaer som helse, oppvekst, utdanning, økonomi, lover og rettigheter.

3.5 Bedre samordnede tjenester til utsatte barn og unge

Enkelte barn og unge har utfordringer på flere områder samtidig, og har behov for bistand fra flere tjenester. Det kan være utfordringer knyttet til fysisk eller psykisk helse, lærevansker eller språkutfordringer, eller utfordringer i barnehage- og skolemiljøet. Barn og unge kan også ha en vanskelig livssituasjon på grunn av utfordringer i familien. Sammensatte utfordringer krever en samordnet innsats fra hjelpeapparatet.

Flere offentlige utredninger og tilsyn viser at de ulike velferdstjenestene i mange saker ikke samarbeider godt nok. Manglende samarbeid og samordning mellom velferdssektorene kan ofte være en årsak til at det glipper, eller at hjelpen som gis ikke er tilstrekkelig. Uklare rolle- og ansvarsforhold og for liten kjennskap til hverandres tjenester kan føre til manglende samordning og samarbeid.

Mange av sektoriserings- og samordningsutfordringene i kommunene har sitt utspring på statlig nivå. Det er tatt flere initiativ for at staten i større grad skal samordne sine virkemidler og innsatser slik at de bedre legger til rette for samordning av tjenestene lokalt. Målet er bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats lokalt slik at utsatte barn og unge og deres familier får den hjelpen de har behov for.

3.5.1 0–24-samarbeidet og strukturer for tverrsektorielt samarbeid og samordning

0–24-samarbeidet (2015–2020) har hatt som formål å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge gjennom bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge under 24 år og deres familier. Det overordnede målet har vært at barn og unge skal lykkes i skolen og gjennomføre videregående opplæring, som grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet.

Gjennom 0–24-programmet er det etablert et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde. Det er utarbeidet oppvekstprofiler for kommuner og bydeler som tilgjengeliggjør statistikk om barn og unge og på oppvekstfeltet.

Det er foretatt en gjennomgang av de ulike tjenestenes roller, ansvar og samarbeid som følger av dagens sektorlover, gråsoner og samarbeidsområder. Se om harmonisering og styrking av samarbeidsbestemmelser i kapittel 3.5.2.

Det er satt i gang en pilot for programfinansiering i tolv kommuner i tre fylker, Trøndelag, Innlandet, og Vestfold og Telemark. Programfinansieringen innebærer en sammenslåing av statlige tilskudd rettet mot barn og unge fra flere sektordepartementer. Hensikten er at kommunene skal ha handlingsrom til å bruke tilskuddsmidlene til tiltak tilpasset målgruppens behov og lokale utfordringer. Forsøket startet opp i 2020 og vil gå fram til 2023. Piloten følges opp og evalueres.

I prosjektet Bedre tverrfaglig samarbeid (BTS) har direktoratene og KS sett på støtte-, utviklings- og veiledningsressurser knyttet til tverrsektorielt samarbeid om utsatte barn og unge, bl.a. på muligheten for en bedre samordning av eksisterende innsatser som læringsnettverk, Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) og Tidlig identifikasjon og oppfølging av utsatte barn (Modellkommune).

Det er et stort behov for å koordinere samarbeid om utsatte barn og unge som overskrider sektorområder og forvaltningsnivåer. I *Strategi for utvikling av departementsfellesskapet – gode hver for oss best sammen* (2021–2025) er kjernegrupper en ny arbeidsform for å sikre flerfaglig samarbeid og forankring ved gjenstridige problemer. Kjernegrupper skal ivareta samordnet utvikling og gjennomføring av tverrgående politikk på komplekse områder. Det er under etablering en kjernegruppepilot for samordning av arbeidet for utsatte barn og unge. Det videre samarbeidet om utsatte barn og unge vil tas inn i kjernegruppepiloten.

Boks 3.8 0–24-programmet

På direktoratsnivå har 0–24-samarbeidet vært organisert som et tverretatlig program i Utdanningsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet og Integreerings- og mangfoldsdirektoratet. Fra 2019 har også Politidirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene deltatt. Direktoratene har jobbet med tre hovedområder: å skape et felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde, å samordne juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler og å vurdere varige strukturer for samarbeid. Det er igangsatt tverrsektorielle samordnings- og utviklingstiltak.

0–24-programmet ble avsluttet i april 2021. Deloitte gjennomfører en følgeevaluering av 0–24-programmet. Sluttrapport vil foreligge i juni 2021. Deloitte peker i en delrapport på at det først mot slutten av programperioden er implementert tiltak som på lengre sikt vurderes å kunne bidra til programmets målsettinger om styrket tverretatlig innsats i kommunene og økt gjennomføring i videregående opplæring.¹ Deloitte viser til at det er satt i gang flere prosesser som bereder grunnen for tverretatlig samhandling: økt tillit og kjennskap til hverandres tjenester, økt samarbeid, og felles kunnskapsgrunnlag og utfordringsbilde.

¹ Deloitte (2020): Følgeevaluering av 0–24-programmet. Tredje delrapport

3.5.2 Harmonisering og styrking av samarbeidsbestemmelser

Regjeringen la 12. mars 2021 fram Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* med forslag til endringer i sektorregelverkene for å legge bedre til rette for at barn og unge med behov for et sammensatt tjenestetilbud skal kunne få et tilpasset og helhetlig tilbud. Forslagene går ut på å harmonisere og styrke velferdstjenestenes plikt til å samarbeide med hverandre, både i enkeltsaker og utover oppfølgingen av det enkelte barn og ungdom. Det foreslås videre at kommunen skal ha en tydelig plikt til å avklare hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetil-

budet for barn og unge som trenger helhetlige og samordnede tjenester.

Det foreslås å endre bestemmelsen om individuell plan i barnevernloven, slik at reglene i lovverkene som har bestemmelser om individuell plan blir mest mulig like, for å sikre felles forståelse av regelverket og fremme samarbeid mellom tjenestene. I tillegg foreslås det å innføre en felles forskrift om individuell plan som skal gjelde for alle velferdstjenestene som har plikt til å utarbeide slike planer. Velferdstjenester som ikke selv har plikt til å utarbeide en individuell plan, vil få plikt til å medvirke i arbeidet med barnets eller ungdommens plan. Det varsles i proposisjonen at det vil bli utarbeidet en felles veileder om regelverket om samarbeid mellom de som yter tjenester til barn og unge.

Det foreslås å innføre en rett til barnekoordinator for familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne. Det foreslås også at statsforvalteren skal føre tilsyn med samarbeids- og samordningsreglene i lovverkene hvor det ikke finnes slik tilsynshjemmel i dag. Videre foreslås det å utvide ordningen med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom de kommunale

Boks 3.9 BarnUnge21-strategien

Barne- og familiedepartementet tok i 2019 initiativ til å få utviklet en strategi for nasjonal innsats for forskning, utvikling og innovasjon for utsatte barn og unge. BarnUnge21-strategien *Ut av blindsonene. Strategi for et samlet kunnskapsløft for utsatte barn og unge* ble overlevert til regjeringen 3. februar 2021. Strategigruppens anbefalinger omfatter etablering av et samordnet og langsiktig forsknings- og innovasjonsprogram, bedre tilgang til data, et kunnskapsløft for utdanningene og tjenestene rettet mot utsatte barn og unge, mer innovasjon og utnyttelse av kunnskap i tjenesteutvikling og politikktutvikling på oppvekstfeltet, nye prinsipper for ledelse og styring for å oppnå samhandling og koordinering på tvers av sektorer, og en gjennomgang av kunnskaps- og kompetansesentrenes rolle med sikte på å tydeliggjøre deres mandat og roller for en helhetlig og kunnskapsbasert oppvekstpolitikk. Det videre arbeid med et felles kunnskapsgrunnlag om utsatte barn og unge som er etablert i 0–24-samarbeidet, vil bli sett i sammenheng med oppfølgingen av BarnUnge21-strategien.

helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelse-tjenesten til å omfatte barn og unge. I tillegg blir det foreslått å rettighetsfeste gjeldende koordinatordning i pasient- og brukerrettighetsloven.

3.5.3 Koordineringsgruppen til sårbare barn og unge under koronapandemien

Under koronapandemien har det vært et særskilt samarbeid knyttet til barn og unges situasjon. Våren 2020 satte regjeringen ned en koordineringsgruppe på direktoratsnivå for å vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under pandemien og gi et kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av pandemien og smitteverntiltak for barn og unge. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har ledet gruppen, som i tillegg har bestått av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Politidirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Sekretariatet for konfliktrådene og Folkehelseinstituttet. Gruppen har levert jevnlig rapporter til barne- og familieministeren. Koordineringsgruppen opprettholdes til smittesituasjonen blir mindre alvorlig.

Hovedbudskapet til gruppen har under hele pandemien vært at barn og unge må ha lavest mulig tiltaksbyrde og at barnehager, skoler og tjenester for barn og unge må sikres så normal drift som mulig. Smitteverntiltakene må være forholdsmessige. Ved behov for midlertid stenging av tjenester ved smitteutbrudd, er det viktig at virksomhetene gjør en risikovurdering av konsekvenser for sårbare barn og unge, og iverksetter kompenserte tiltak for å nå sårbare barn og unge.

3.6 Bolig og nabolag

Som omtalt i kapittel 2, har nabolag og bolig stor betydning for barns oppvekst. Dårlige boforhold og trangboddhet gjør at mange barn i lavinntektsfamilier tilbringer mye tid ute i nabolaget. Boforhold og nærmiljø kan ha betydning for barn og unges framtidige utdanningsløp, inntekt og yrkesdeltakelse. En oppvekst i områder med en opphopning av sosiale problemer, dårlige levekår, lav utdanning og inntekt kan redusere barnas livssjanser. På den andre siden kan nabolag med ulike sosioøkonomiske grupper og en blandet boligsammensetning være positivt for barns utvikling.¹⁴

¹⁴ Hyggen, C., Brattbakk, I., & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018.

Kommunene kan i sin planlegging og regulering tilrettelegge for nok boliger til alle i gode bomiljø, trygg etablering i eid eller leid bolig, og stabile boforhold. Kommunene har et ansvar for å hjelpe de som ikke selv klarer å skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Barnefamilier som leier bolig er spesielt sårbare og trenger et godt bomiljø og mulighet for å bo i samme nabolag over tid. Gode leieboliger i trygge bomiljø er derfor en viktig del av planleggingen. Kommunalt disponerte boliger er et virkemiddel. Tilvisningsavtaler med lån fra Husbanken, der kommunen får tilvisningsrett til inntil 40 pst. av utleieboligene, er et supplement for å skaffe flere leieboliger i trygge bomiljø. Regjeringen har sendt på høring et forslag om en ny lov som klargjør kommunenes ansvar for det boligsosiale arbeidet, herunder plikten til å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil vurdere om kommunene trenger flere verktøy for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen, bl.a. krav om nye etableringsmodeller og leieboliger i boligprosjekter.

Regjeringen la i 2020 fram en ny strategi for den sosiale boligpolitikken, *Alle trenger et trygt hjem (2021–2024)*. Regjeringen vil i strategiperioden rette en særskilt innsats mot dem som står i fare for å bli eller er bostedsløse, barn og unge, og personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien har flere tiltak for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet, med mål om å gi flere muligheten til å eie egen bolig og at leie skal være et trygt alternativ. Strategien omhandler også sosial bærekraft i boligpolitikken, og roller, kunnskap og kompetanse. Regjeringen varsler i strategien at den vil forsterke statsforvalterens samordningsrolle på det boligsosiale området i årene som kommer. Det skal gjennomføres forsøk i to av Husbankens regioner hvor Husbankens veiledningsoppgaver og ressurser ovenfor kommunene overføres til statsforvaltningsembetene. Målet er å skape et samlet og styrket fagmiljø, hvor bolig i større grad sees i sammenheng med fagområdene helse, sosial, rus, barnevern og arbeidsliv.

Startlånet er det viktigste virkemiddelet for å hjelpe husstander med varige lave inntekter til å kjøpe egen bolig. Regjeringen vil prioritere startlån også framover. Barnefamilier er en prioritert målgruppe. Regjeringen vil stimulere til flere offentlige og private leie-til-eie-modeller og andre kjøpsmodeller for dem som med litt ekstra hjelp og tid kan kjøpe egen bolig. Regjeringen vil at det å leie bolig skal være et trygt alternativ til å eie.

Husleietvistutvalgets virkeområde utvides til hele landet fra og med 1. september 2021. I tillegg vurderes endringer i husleieloven, bl.a. å øke minstetiden på leiekontrakter. Det kan bidra til mer bostabilitet for utsatte husholdninger og bedre oppvekstvilkår for barn og unge. Bostøtten skal legges til rette for at husstander med lav inntekt og høye bostgifter kan skaffe seg og beholde en egnet bolig. Regjeringen har styrket bostøtten for barnefamilier. Regjeringen har satt ned en ekspertgruppe som skal evaluere bostøtten og foreslå innretning på den framtidige bostøtteordningen.

Staten har i dag avtale med Oslo, Drammen, Stavanger og Bergen kommune om et samarbeid om områdesatsing i utvalgte byområder. Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre nærmiljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område med store levekårsutfordringer. Områdesatsingene er tilpasset utfordringene i de enkelte områdene, og kommunene har valgt ulike måter å innrette og organisere samarbeidet på. Felles for satsingene er at de skal bidra til en varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter der behovene er størst. Områdesatsingene forankres i en intensjonsavtale om langsiktig satsing, og er et spleiselag mellom flere departementer og kommunene.

Et regjeringsoppnevnt utvalg har i NOU 2020: 16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle* kartlagt og beskrevet geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i og rundt større byer i Norge og sett på årsaker til og konsekvenser av dette. Enkelte av perspektivene fra utvalgets innstilling er behandlet nærmere i kapittel 2. Regjeringen har sendt NOUen på offentlig høring. I etterkant av høringen vil regjeringen vurdere forslag til tiltak fra utvalget som kan bidra til å fremme barns muligheter i livet, og forhindre utenforskap på lang sikt.

Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet. Meldingen vil ta for seg betydningen av generell forebygging, men også forebyggingspotensialet som ligger i tidlig identifisering av barn, ungdom og familier som er i risikozonen. Forebygging av kriminalitet krever innsats fra flere velferdssektorer, samarbeid på tvers av sektorer og koordinerte tjenester.

3.7 Oppsummering av tiltak

Regjeringen vektlegger tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO for å

få flere gjennom skoleløpet. Regjeringen har lagt fram en fullføringsreform for at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Regjeringen har styrket den forebyggende innsatsen og det sosiale sikkerhetsnettet rundt utsatte familier. Innsatsen omfatter barnevernet, familievernet, helsestasjons- og skolehelsetjenesten, rus- og psykiatriomsorgen, oppfølging av barn av psykisk syke og barn av rusmisbrukere og innsats mot vold og overgrep.

Barn, unge og familier med sammensatte utfordringer kan oppleve at de ikke får et koordinert og helhetlig tjenestetilbud. Tverrsektorielt samarbeid er en forutsetning for at barn og unge som har behov for bistand fra flere tjenester samtidig skal få et helhetlig og koordinert tilbud.

For at barn, unge og familier med sammensatte utfordringer skal få et koordinert og helhetlig tjenestetilbud vil regjeringen:

- Harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelser og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet, jf. Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*. Regjeringen foreslår også å harmonisere reglene om individuell plan, å innføre en plikt for velferdstjenestene til å medvirke i arbeidet med individuell plan og å innføre en felles forskrift om individuell plan.
- Videreføre arbeidet som har vært gjennomført innenfor rammen av 0–24-samarbeidet for

bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier.

- Styrke innsatsen for å forebygge at unge i videregående opplæring slutter og blir gående inaktive. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* varsler regjeringen at det skal vurderes om oppfølgingstjenesten skal jobbe forebyggende. Utdanningsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet gis i oppdrag å kartlegge samarbeidsflater og ev. barrierer knyttet til dette, samt etablere en pilot som prøver ut hvordan fylkeskommunene ved oppfølgings-tjenesten kan samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og andre tjenester, som f.eks. skolehelsetjenesten, om forebyggende arbeid. Piloten skal evalueres og kan legge grunnlag for en modell som siden kan oppskaleres. I lys av dette vil det også vurderes om Arbeids- og velferdsetaten skal få et tydeligere oppdrag knyttet til forebyggende innsats.

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier, og skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barne- og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen er omtalt i kapittel 7.

4 Arbeidsorientert inntektssikring og virkemidler for lettere innpass i arbeidslivet

4.1 Innledning

Inntektssikringsordningene står sentralt i det norske velferdssystemet, og skal gi økonomisk trygghet for personer som midlertidig eller varig ikke kan delta i arbeidslivet. Ordningene skal sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter i forbindelse med bl.a. sykdom, arbeidsledighet, midlertidig svikt i arbeidsevnen og varig uførhet. Inntektssikringsordningene skal også bidra til utjevning av inntekt og levekår. I tillegg kommer gratis eller subsidierte offentlige tjenester. Siden verdien av offentlige tjenester betyr mer for personer med lave inntekter enn for personer med høye inntekter, er dette også med på å jevne ut inntektsforskjeller. Tryggheten som velferdsordningene gir den enkelte, legger til rette for at personer kan være en del av samfunnet selv om de ikke er i stand til å delta i arbeidslivet. Denne tryggheten er også viktig for arbeidslivets omstillingsevne.

Arbeid vil for mange gi egenverdi og tilhørighet, samt en bedre økonomi. Samtidig er deltakelse i arbeid også viktig for bærekraften i offentlige velferdsordninger. Med godt utbygde inntektssikringsordninger og fellesfinansierte velferdstjenester er det særlig viktig at det lønner seg å arbeide framfor å motta trygd for de som har muligheten til å arbeide, helt eller delvis. Inntektssikringsordningene må bygge opp under arbeidslinja og målet om høy sysselsetting.

Norge har en høy andel mottakere av uføretrygd og andre helserelaterte ytelser¹. OECD trekker fram relativt generøse inntektssikringsordninger som en barriere mot arbeid for mange i Norge.² Å redusere nivået på ytelsene og å stramme inn innretningen av inntektssikringsordningene vil føre til at noen kommer raskere i arbeid, og at bruken av ordningene reduseres. Dette kan bidra til mindre inntektsforskjeller og redusert fattigdom.

¹ I tillegg til uføretrygd menes her sykepengen og arbeidsavklaringspenger.

² Fernandez, R., Hijzen, A., Pacifico, D. & Thewissen, S. (2020). *Identifying and addressing employment barriers in Belgium, Korea and Norway. Implementing the OECD jobs strategy*. Paris: OECD

For personer med nedsatt arbeidsevne pga. store helsemessige problemer eller mer sammensatte utfordringer, vil derimot innretningen av ordningene ha mindre betydning for sannsynligheten for å komme i jobb. En del vil heller aldri være i stand til å jobbe. For disse personene betyr innstramminger i ytelsene entydig lavere inntekt. Dette kan bidra til større inntektssulikhet og økt fattigdom.

Arbeidslinja kan styrkes også ved bruk av andre virkemidler. Krav til aktivitet i velferdsordningene kan bidra til økt innsats og mulighet for å finne en jobb hos de som kan komme i jobb, uten å redusere inntektssikringen for de som ikke har slike muligheter. Det er viktig at innholdet i aktiviteten er relevant og fører deltakeren nærmere en ordinær jobb. Godt utformet kan aktivitetene samtidig bidra til inkludering i arbeidsfellesskap, mestring og mening.

Samtidig må det finnes tilgjengelige jobber. For at flere med ekstra utfordringer skal ha mulighet til å delta i arbeidslivet, må noen være villige til å ansette personer med f.eks. dårlig helse eller manglende kompetanse. Økte krav til effektivitet og produktivitet i arbeidsmarkedet kan gjøre det vanskeligere for personer med ekstra utfordringer å konkurrere om jobbene. Tiltak som bidrar til å øke etterspørselen etter disse personenes arbeidskraft, er dermed også viktig i arbeidet mot utenfor-skap.

Det er et sentralt dilemma i utformingen av inntektssikringsordningene at de både skal støtte opp om arbeidslinja ved at det skal lønne seg å jobbe og forsørge seg selv, og samtidig gi gode nok ytelser til at de gir økonomisk trygghet for de som ikke kan jobbe. En grunnleggende økonomisk trygghet legger også til rette for inkludering i øvrig samfunnsliv. Inntektssikringsordningene må balansere disse hensynene. Ordningene, og andre virkemidler av betydning for arbeidslinja, må derfor tilpasses og justeres i tråd med erfaringer og stadig ny kunnskap. Sysselsettingsutvalgets rapporter³ er viktige bidrag inn i dette kunnskapsgrunnlaget. Rapportene er sendt på offentlig høring med høringsfrist i juni, og regjeringen vil vurdere forslagene i etterkant av hørin-

gen. Regjeringen vil samtidig starte et forbedende arbeid på enkelte områder.

Dette kapitlet drøfter ulike sider av inntektssikringsordningene og virkemidler for å øke etterspørselen etter arbeidskraften til personer med ekstra utfordringer. I kapittel 4.2 omtales utformingen av inntektssikringsordningene, herunder betydningen av økonomiske insentiver og aktivitetskrav. I kapittel 4.3 omtales tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraften til personer med ekstra utfordringer, herunder Arbeids- og velferdsetatens egne oppfølgings- og tilretteleggings-tiltak, bruk av lønnstilskudd og Sysselsettingsutvalgets forslag om en arbeidsorientert uføretrygd. I kapittel 4.4 oppsummeres regjeringens videre arbeid på disse områdene.

4.2 Utformingen av inntektssikringsordningene

4.2.1 Økonomiske insentiver og inngangsvilkår

Inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet når arbeidsmulighetene er redusert. For de fleste lønner det seg å arbeide, og kompensasjonsgraden i inntektssikringsordningene er for de fleste ytelsene lavere enn den enkeltes tidligere inntekt eller inntekspotensial.⁴ Samtidig kan personer som mottar ytelsene også få tilleggsvitelser som barnetillegg og bostøtte, eller de kan få lavere egenandeler på f.eks. barnehage og skolefritidsordning fordi de har lav inntekt. I tillegg avkortes ytelsene delvis mot arbeidsinntekt. Enkelte vil derfor ha liten eller ingen økonomisk gevinst ved å begynne å jobbe. Dette gjelder særlig personer med utsikter til lavt lønnede jobber eller deltidsjobber. Typiske lavlønnssyrker er eksempelvis servitører, kjøkkenassistenter, skole-, barnehage- og skolefritidsassistenter, renholdere og butikkmedarbeidere. For disse gruppene ligger gjennomsnittlig månedslønn fra i underkant av 30 000 kroner i måneden for servitører til i underkant av 34 000 kroner i måneden for butikkmedarbeidere. Kvinner er klart overrepresentert i disse yrkene.

En rekke studier tyder på at økonomiske insentiver i trygdeordningene kan påvirke overgangen mellom arbeid og trygd i Norge, og at

både arbeidstaker og arbeidsgiver lar seg påvirke.⁵ Andre deler av litteraturen viser at overgangen til arbeid øker når den maksimale varigheten for inntektssikringsordningene nærmer seg.⁶ Samtidig viser forskning at økonomiske innstramminger kan føre marginale arbeidstakere med manglende kompetanse og helseplager over på andre, midlertidige trygdeordninger og ut av arbeidsstyrken.⁷

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe har sammenlignet de helserelevante ytelsene i Norge med tilsvarende ytelser i Sverige, Danmark og Nederland.⁸ Gjennomgangen viser at de norske ordningene samlet sett har høyere kompensasjonsgrader, både pga. høy minstesikring og høy standardsikring. Av disse landene er det kun i Norge at sykepengeordningen gir full lønnskompensasjon (inntil 6 G) i hele perioden, selv om de fleste arbeidstakere i de andre landene får høyere kompensasjon enn det som følger av ordningene gjennom tariffavtaler. Også de øvrige ytelsene har høyere kompensasjonsgrad i Norge enn i Sverige og Danmark. Unntaket er kompensasjonsgraden til uføre uten restarbeidsevne med liten eller ingen forutgående inntekt, som er høyere i Danmark.⁹

Ekspertgruppens beregninger av kompensasjonsgraden i de norske ordningene etter skatt, viser at personer med lav tidligere inntekt får særlig høy kompensasjonsgrad pga. minsteytelser med et fast beløp. Uføretrygd gir den høyeste kompensasjonsgraden for lav tidligere inntekt, som følge av det relativt høye nivået på minsteytelsen. Noen av forskjellene i minsteytelsene skyldes mer historiske tilfeldigheter enn prinsipielle vurderinger. Minsteytelsene i folkestrygden ytes til de med ingen eller lav tidligere inntekt. De fleste som får innvilget en minsteytelse har av ulike grunner hatt liten eller ustabil tilknytning til arbeidslivet.

De ulike inntektssikringsordningene skal dekke ulike behov, og har derfor ulike regler for inngangsvilkår, ytelsesnivå, varighet, avkorting

³ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

⁴ For sykepenge kompenseres inntektstapet fullt ut (inntil 6 G).

⁵ Grasdal, A. L. (2016). De helserelevante trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2).

⁶ Se f.eks. Kann, I. C., Yin, J. & Kristoffersen P. (2016) *Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid*, Arbeid og velferd, 2/2016. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁷ Grasdal, A. L. (2016). De helserelevante trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2).

⁸ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

⁹ I Danmark gis førtidspensjon med et fast beløp uavhengig av tidligere inntekt.

mot arbeidsinntekt mv. Kompensasjonsgraden i de ulike ordningene kan ha betydning for hvilken ytelse den enkelte søker om å få innvilget, og nivået på ytelsene må derfor ses i sammenheng.

Kompensasjonsgraden etter skatt for uføretrygd og arbeidsavklaringspenger er noe høyere enn for dagpenger. Dette betyr at helserelevante ytelser for en del kan oppleves mer attraktivt. Grasdal (2016) finner at helserelevante ytelser brukes som substitutt for dagpenger.¹⁰ Som vist i Perspektivmeldingen 2021 har Norge den høyeste andelen mottakere av helserelevante ytelse blant OECD-land, samtidig som andelen som mottar dagpenger og sosialhjelp er lavere enn i mange andre land.¹¹

Folketrygdens inngangsvilkår for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd stiller krav til en klar årsakssammenheng mellom sykdom, skade eller lyte, og nedsatt arbeids- eller inntektsevne. Dette kan føre til at en del brukere og deres omgivelser legger ned mye innsats for å bevise nettopp en slik sammenheng for å få tilgang til disse ytelsene framfor f.eks. dagpenger. Et slikt sterkt medisinsk fokus vil i seg selv kunne bidra til å redusere arbeidsevnen ved at medisinsk behandling vektlegges sterkere, og kompetanseheving og arbeidsrettet oppfølging svakere, enn hva som hadde vært optimalt for den enkelte. Konsekvensen kan bli at de ender opp i et langvarig trygdeforløp som til slutt ender opp med uføretrygd. Samtidig har mange av de som mottar en helserelevanter ytelse et arbeidsforhold, og gjennomstrømningen er stor både i sykepengeordningen og for de som mottar arbeidsavklaringspenger.

Nivået på minsteytelsene i inntektssikringsordningene skal ivareta hensynet til inntektssikring, fordeling og arbeidsinsentiver. For mange mottakere vil minsteytelsene i inntektssikringsordningene ligge lavere eller nært lavinntektsgrensen (EU 60) etter skatt. Lavinntektsgrensene tar ikke hensyn til verdien av offentlige tjenester, som er høy i Norge og som relativt sett betyr mest for personer med lavere inntekter. Å redusere nivået på minsteytelsene kan likevel føre til økt risiko for fattigdom og til at flere vil ha behov for supplerende sosialhjelp. Økonomisk stress kan alene bidra til en forverret helsesituasjon, og kapasiteten til å søke jobber eller å gjøre nødvendige endringer i livet for

øvrig for å komme i jobb kan bli mindre. Samtidig bør ikke minsteytelsene skape stønadsfeller for grupper det er særlig viktig å hindre at havner varig utenfor arbeidslivet. Dette gjelder særlig unge og personer med barn som har lite eller ingen arbeidserfaring, og dermed begrenset opptjening i folketrygden.

Unge er en prioritert gruppe i sysselsettingspolitikken. Mottak av trygdeytelser i ung alder kan resultere i et langt liv utenfor arbeidslivet, med betydelige konsekvenser både for samfunnet og den enkelte. Som vist i Perspektivmeldingen 2021 har det samfunnsøkonomiske tapet av at én ungdom aldri kommer i jobb blitt anslått til om lag 16 mill. kroner. Andelen unge som mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd har økt for unge under 30 år i perioden 2000-2019, jf. figur 2.10 i kapittel 2. En ny rapport fra Kann og Grønlien (2021) peker på at andelen som mottar sykepenger derimot har falt for denne aldersgruppen i samme periode.¹²

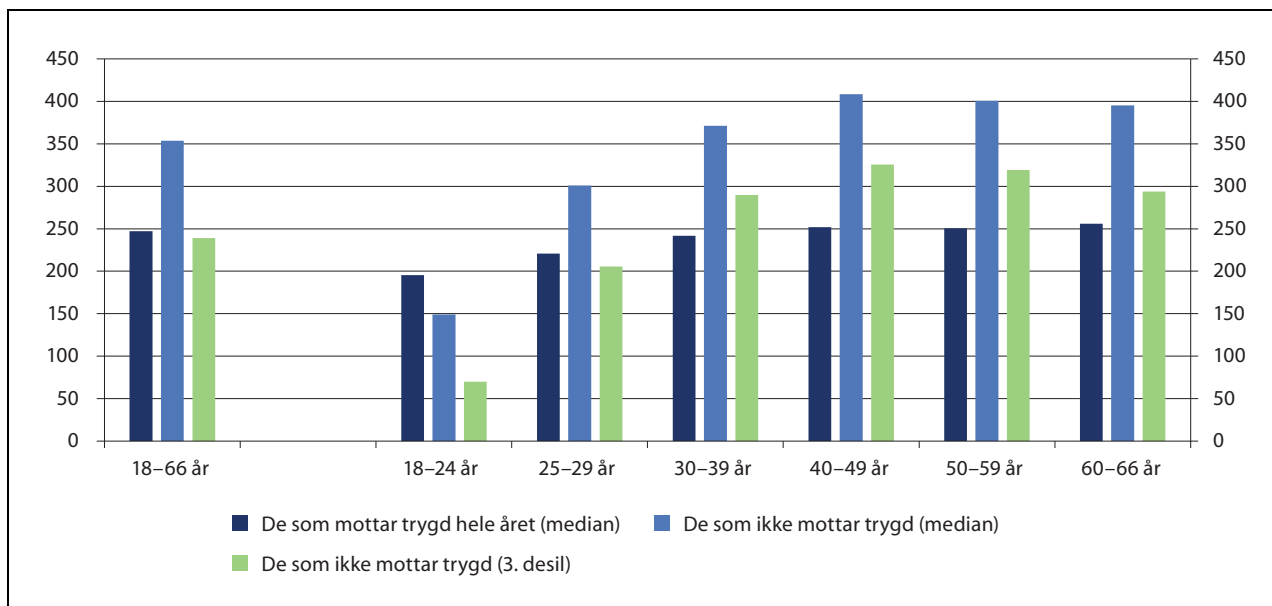
Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe viser at gjennomsnittsinntekten for aldersgruppen 18–24 år i 2016, var høyere for personer som mottok trygd hele året enn for de som ikke mottok trygd, se figur 4.1. Dette var i motsetning til situasjonen for øvrige aldersgrupper. Unge som jobber kan i løpet av arbeidslivet forvente en betydelig lønnsvekst. Selv om nivået på trygdeytelsen kan oppleves som gunstig i en fase av livet når mange jevnaldrende har lav eller ingen inntekt, vil tapt inntekt for disse personene dermed være stor senere i livet sammenlignet med jevnaldrende som arbeider. Ekspertgruppen viser til at de langsiktige konsekvensene av tidlig inntreden i trygdesystemet likevel kan være vanskelige å overskue for unge mottakere med ekstra utfordringer. Fordi ytelsene beregnes ut fra tidligere inntekt, vil tapt inntekt være mindre for personer som har overgang fra arbeid til trygd senere i livet.

De siste årene er det gjennomført flere større omlegginger i ordningene med arbeidsavklaringspenger og uføretrygd for å styrke arbeidsinsentivene. For arbeidsavklaringspenger er det også lagt vekt på raskere avklaringsløp ved at maksimal varighet med arbeidsavklaringspenger er redusert, samtidig som det stilles strengere krav til Arbeids- og velferdsetaten om rask avklaring. Det er få som går fra uføretrygd og tilbake i arbeidslivet. Derfor er oppfølgingen

¹⁰ Grasdal, A. L. (2016). De helserelevante trygdeytelsene – Betydningen av økonomiske insentiver og samspill mellom trygdeordninger. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2).

¹¹ Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

¹² Kann, I.C. & Grønlien, E. (2021). *Midlertidige helserelevante ytelser til unge – har vi misforstått utviklingen?* Arbeid og Velferd, 1/2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet.



Figur 4.1 Inntekt for personer som mottar trygd gjennom hele året vs. de som ikke mottar trygd, etter alder. 18–66 år. Inntekt i tusen kroner. 2016

Personer som mottar trygd hele året omfatter de som mottar minst en av ytelsene uføretrygd, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, tiltakspenger, overgangsstønning, kvalifiseringsstønning eller introduksjonsstønning i alle månedene i året. Inntekt er her definert som personlig inntekt etter skatt, tillagt utbetalt studielån. Personlig inntekt etter skatt omfatter yrkesinntekter, kapitalinntekter, skattepliktige overføringer (trygd mv.) og skattefrie overføringer (barnetrygd, økonomisk sosialhjelp mv.), der utliknet skatt og negative overføringer er trukket fra. Alder er ved utgangen av året. Statistikken gjelder for hele inntektsåret 2016. 3. desil er gjennomsnittsinntekten av de 20 til 30 pst. laveste inntektene.

Kilde: SSB

og innsatsen både fra etaten og brukeren i tiden med mottak av arbeidsavklaringspenger særlig viktig for å sikre at personer i størst mulig grad kan få benyttet arbeidsevnen sin til tross for helseproblemer, og ikke ender unødvendig opp på uføretrygd.

Regjeringen følger effektene av regelendringene løpende. For flere av endringene i ordningen med arbeidsavklaringspenger er det for tidlig å si noe sikkert om hvorvidt de har hatt positiv virkning på overgangen til arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag å igangsette evalueringer av effektene. Regjeringen er opptatt av å benytte erfaringene og kunnskapen vi får som følge av regelendringene i det videre arbeidet med å tilpasse og videreutvikle inntektssikringsordningene. På kortere sikt kan det være aktuelt å gjøre noen justeringer i enkeltelementer av ordningene for å bidra til å lette overgangen til arbeid for dem som mottar ytelsene, bl.a. basert på forslag fra Sysselsettingsutvalget.

Sysselsettingsutvalget anbefaler i sine rapporter en bredt anlagt politikk for arbeidsinkludering av de som står utenfor, og for å redusere frafallet fra arbeidslivet.¹³ Forslagene omfatter enkelte endringer i inntektssikringsordningene, som utvalget mener vil bidra til å øke sysselsettingen.

Begge rapportene er sendt på høring, med høringsfrist medio juni. Regjeringen vil gi en endelig vurdering av hvordan utvalgets forslag skal følges opp når høringen er avsluttet.

Sykepengeordningen gir for de fleste i Norge den høyeste kompensasjonsgraden av de helselaterte ytelsene.¹⁴ Unntaket er personer som har en lønnsinntekt under minsteytelsene i de øvrige ordningene, og dermed får en lavere sykepengeutbetaling. Den norske sykepengeordningen gir også høy kompensasjon relativt til andre OECD-land. OECD har bl.a. anbefalt Norge å redusere kompensasjonsgraden i sykepengeordningen og øke arbeidsgivers finansieringsansvar for sykelønnsutgiftene for å øke bedriftenes insentiver til å forebygge sykefravær.¹⁵

Det er bred politisk enighet om å opprettholde en god og universell sykepengeordning. De fleste som er sykmeldte går tilbake til arbeid. Av alle avsluttede tilfeller i 2018 var nesten ni av ti regi-

¹³ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

¹⁴ Pleie-, opplærings- og omsorgspenger gir også 100 pst. kompensasjonsgrad opp til 6 G.

¹⁵ OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Norway 2019*. OECD Publishing. Paris: OECD.

strert kun i arbeid eller i arbeid i kombinasjon med ytelse, seks måneder etter avsluttet sykmeldingsperiode.

Samtidig er det også slik at sannsynligheten for å gå tilbake til arbeid avtar med sykefraværets lengde, og om lag halvparten av de som går ut

Boks 4.1 Hovedtrekk i regelverket for inntektssikringsordningene¹

Dagpenger

Dagpenger skal kompensere for tap av arbeidsinntekt ved arbeidsledighet og kan gis til arbeidsledige og permitterte. Det stilles bl.a. krav om at arbeidstiden er redusert med minst 50 pst., om tidligere minsteinntekt og om å være reell arbeidssøker, dvs. disponibel for ethvert arbeid. Dagpengenes størrelse og varighet avhenger av tidligere arbeidsinntekt, men utgjør normalt 62,4 pst. av grunnlaget opp til 6 G.² Dagpenger graderes ikke, men avkortes på grunnlag av arbeidstid.

Mottakere med barn mottar et barnetillegg på 17 kroner per dag per barn. Barnetillegget kan bare utbetales til en forelder om gangen.³

Sykepenger

Sykepenger skal kompensere for tap av arbeidsinntekt pga. sykdom, skade eller lyte og ytes til arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og frilansere. Arbeidstakere har rett på 100 pst. lønnskompensasjon i inntil ett år, begrenset opp til 6 G. De første 16 dagene betales vanligvis av arbeidsgiver. Det er krav om at sykefraværet medfører et inntektstap på minimum 20 pst. og at øvrige vilkår er oppfylt, herunder krav til minste arbeidsinntekt. Sykepenger kan graderes ned til 20 pst. ved delvis arbeidsuførhet.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for personer som pga. sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt sin arbeidsevne med minst 50 pst. Arbeidsavklaringspenger gis normalt med 66 pst. av tidligere inntekt opptil 6 G, og kan gis i maksimalt tre år. I enkelte tilfeller kan det gis unntak fra maksimal varighet, og ytelsen kan da forlenges i inntil to år.

Mottakere med barn mottar et barnetillegg på 27 kroner per barn per dag⁴. Arbeidsavklaringspenger graderes ikke, men avkortes på grunnlag av arbeidstid.

Personer med lav eller ingen tidligere inntekt, har rett til en minsteytelse. Minsteytelsen er på 2 G per år for mottakere over 25 år, og 2/3 av 2 G for de under 25 år.

Uføretrygd

Uføretrygd skal sikre inntekt for personer som har fått sin inntektsevne varig nedsatt med minst 50 pst. pga. en funksjonsnedsettelse som skyldes varig sykdom, skade eller lyte.⁵ Ytelsen tilsvarende 66 pst. av tidligere inntekt opptil 6 G. Personer med lav eller ingen tidligere inntekt har rett til en minsteytelse. Minste årlig ytelse er 2,28 G⁶ for personer som lever sammen med ektefelle/samboer og 2,48 G for enslige. For en person som har blitt ufør før fylte 26 år pga. en alvorlig og varig sykdom, skade eller lyte som er klart dokumentert, er årlig minste ytelse hhv. 2,66 G og 2,91 G. Uføretrygden avkortes dersom trygdetiden (botid i Norge) er mindre enn 40 år (inkludert antatt framtidig trygdetid).

¹ Hovedtrekkene som her omtales er de ordinære bestemmelsene. Som følge av koronapandemien er det fastsatt midlertidige særregler både for dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og de kommunale ytelsene, jf. midlertidig forskrift om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien og midlertidig forskrift om unntak fra sosialtjenesteloven § 20, § 20a og § 29 til § 40.

² Det ytes dagpenger i en full stønadperiode på til sammen 104 uker til personer som har hatt arbeidsinntekt på minst 2 G i de siste tolv mnd., eller i gjennomsnitt av de siste 36 mnd., før søknadstidspunktet. Dersom inntekten har vært lavere enn 2 G, utgjør full stønadperiode 52 uker.

³ Dagpengene inkludert barnetillegget kan maksimalt utgjøre 90 pst. av beregningsgrunnlaget.

⁴ Barnetillegget og ytelsen kan maksimalt utgjøre 90 pst. av beregningsgrunnlaget. For mottakere av minsteytelsen, måles ytelse og barnetillegg mot det beregningsgrunnlaget som ville ha gitt en utbetaling som tilsvarende minsteytelsen (dvs. om lag 3,03 G).

⁵ Dersom mottaker kommer inn i ordningen fra arbeidsavklaringspenger, må inntektsevnen være redusert med minst 40 pst. For uføre med yrkesskade gjelder en grense på 30 pst.

⁶ Minste årlig ytelse er likevel 2,33 G hvis vedkommende mottar en uføretrygd som 1. januar 2015 ble omregnet fra uførepensjon.

Boks 4.1 (forts.)

Mottakere med barn mottar et behovsprøvd barnetillegg.⁷ Ved innvilgelse av uføretrygd fastsettes det en uføregrad tilsvarende andelen av inntektsevnen som er tapt. Når uføregraden fastsettes, skal det samtidig fastsettes en inntektsgrense som skal svare til inntekt etter uførhet tillagt 0,4 G. Dersom mottakeren av uføretrygd har inntekt som overstiger inntektsgrensen, blir uføretrygden avkortet. Det utbetales ikke uføretrygd når pensjonsgivende inntekt utgjør mer enn 80 pst. av inntekt før uførhet. Dersom uføretrygden faller bort grunnet for høy inntekt, kan vedkommende likevel beholde retten til uføretrygd med opprinnelig uføregrad i inntil fem år (hvilende rett).

Overgangsstønad

Overgangsstønad skal sikre inntekt for enslige forsørgere som på grunn av omsorg for små barn er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid, eller som trenger en tid med omstilling eller utdanning for å komme i arbeid. Overgangsstønad kan som hovedregel gis i inntil tre år, fram til barnet fyller åtte år. Det stilles krav om arbeidsrettet aktivitet for å kunne motta overgangsstønad når yngste barn fyller ett år. Full overgangsstønad utgjør 2,25 G, og avkortes med 45 pst. av inntekt som overstiger 0,5 G.

Tilleggsstønader og stønad til skolepenger kan gis mottakere av overgangsstønad som er i arbeidsrettet aktivitet, på bestemte vilkår. Stønad til barnetilsyn kan også gis enslig mor eller far som er i arbeid uten å motta overgangsstønad.

Kommunale ytelser – kvalifiseringsprogram og økonomisk sosialhjelp

Kvalifiseringsprogrammet er innrettet mot personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Kvalifiseringsprogrammet er et fulltids arbeidsrettet program, og deltakere mottar kvalifiseringsstønad. Kvalifiseringsstønaden gis som en fast sats på 2 G, eller 2/3 av 2 G for personer under 25 år, og kan i utgangspunktet gis i inntil to år. Kvalifiseringsstønaden kan forlenges i ytterligere ett år.

Mottakere av kvalifiseringsstønaden med barn mottar også et barnetillegg på 27 kroner per barn per dag.

Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold, har krav på økonomisk stønad. Retten til økonomisk stønad forutsetter at søkeren har utnyttet alle reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende trygderettigheter eller andre økonomiske rettigheter. Det er etablert statlige veiledende sats for økonomisk sosialhjelp, hvor satsene er noe høyere for mottakere med barn. Stønaden er behovsprøvd og utmåles etter en konkret og individuell vurdering av den enkeltes faktiske behov.

⁷ Barnetillegget og ytelsen kan maksimalt utgjøre 95 pst av tidligere inntekt. For uføre som har lav eller ingen tidligere inntekt, fastsettes et minstenivå for tidligere inntekt på 3,3 G (gift/samboende) og 3,5 G (enslige).

sykepengeperioden går over på arbeidsavklaringspenger. Antallet som bruker opp sykepenge rettighetene sine følger utviklingen i sykefraværet tett, og reduseres mer enn sykefraværet når sykefraværet faller.¹⁶ Når antallet som bruker opp sykepenge rettighetene går ned, blir overgangen til mer langvarige helse relaterte ytelser også redusert. Tidlig innsats og tiltak for å redusere sykefraværet er dermed viktig for å redusere frafall fra arbeidslivet og utenforskap. Studier viser at

bl.a. regelendringer i 2004 som bidro til økt vekt på gradert sykmelding har trukket fraværet ned.¹⁷

Sysselsettingsutvalget har i sine rapporter diskutert justeringer i sykepengeordningen for å bidra til å redusere sykefraværet. Det er særlig lagt vekt på å redusere langtidsfraværet, og dermed også redusere risikoen for frafall fra arbeidslivet. Ekspertgruppen (utvalgets fase 1) tilrådte

¹⁶ Kann, I.C., Thune, O. & Galaasen, A.M. (2013). *Gir lavere sykefravær færre på langtidsytelser?* Arbeid og Velferd, 3/2013. Arbeid og velferdsdirektoratet.

¹⁷ Se bl.a. Markussen, S., Mykletun A., & K. Røed, K. (2012). The case for presenteeism – Evidence from Norway's sickness insurance program. *Journal of Public Economics*, 96(11–12).

en modell med sterkere insentiver både for arbeidstakere og arbeidsgivere, i tillegg til tiltak for en mer effektiv sykefraværsoppfølging. Utvalgets flertall (fase 2) foreslår å utrede videre en modell med uendrede økonomiske insentiver for arbeidstaker. Modellen innebærer synliggjøring og forsterking av sykmeldtes medvirkningsplikt, forslag for å styrke samspillet mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten i sykefraværsoppfølgingen, og en delvis forskyvning av arbeidsgivers finansieringsansvar fra korttidsfravær til langtidsfravær. Regjeringen er enig i at flere forhold ved modellen bør vurderes nærmere. Arbeids- og sosialdepartementet har startet arbeidet med dette, og tar sikte på at nødvendige utredninger igangsettes når utvalgets rapporter har vært på høring. Partene i arbeidslivet vil bli involvert i arbeidet.

Mange av de som står langvarig utenfor arbeidslivet mottar uføretrygd. Dette er personer med helseutfordringer som allerede har gjennomgått et avklaringsløp og ofte mottatt arbeidsavklaringspenger. Ikke alle mottakere av uføretrygd vil kunne jobbe, selv om de selv skulle ønske det. Samtidig er det et politisk mål at flere uføretrygdde skal kombinere sin uføreytelse med lønnsarbeid, og mye tyder på at det er et potensiale for dette. Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe peker på at flere studier viser at risikoen for å bli uføretrygdet øker når arbeidsledigheten øker, og at dette er en indikasjon på at det er gjenværende inntektsevne blant en del uføretrygdde. Dette underbygges bl.a. av en OECD-rapport fra 2020 om uføretrygdde basert på EU-SILC, der en del uføretrygdde selv rapporterer at de kan arbeide.¹⁸ En undersøkelse gjort av Riksrevisjonen (2017) viser også at om lag 2/3 av saksbehandlerne i Arbeids- og velferdsetaten mener at flere brukere burde fått innvilget gradert uføretrygd.¹⁹ Noe av utfordringen kan være at det er langt enklere i praksis å vurdere inntektsevnen som delvis nedsatt for personer som allerede har tilgang på en deltidsjobb, enn om vedkommende må skaffe seg en ny deltidsjobb. Dette underbygges av funnene fra Alne (2018) om hvem som jobbet mer etter uførereformen, jf. omtale under.

Med uførereformen fra 2015 skulle det bli enklere å kombinere arbeid og uføretrygd. Etter

uførereformen kan uføretrygdde personer jobbe så mye de vil uten at uføregraden blir revurdert (nedjustert). Uføretrygden reduseres delvis mot inntekten når en uføretrygdet har inntekt over inntektsgrensen.²⁰

Riksrevisjonens (2017) evaluering av uførereformen viser at personer som mottok uføretrygd og som allerede var i arbeid, hadde økt stillingsandelene sine noe.²¹ Dette samsvarer med funn fra Alne (2018), som viser at uførereformen i liten grad har påvirket hvor stor andel av uføretrygdde som jobber, men at de som allerede jobbet noe økte antall arbeidstimer etter reformen.²² Riksrevisjonen finner at andelen av uføre som kombinerer uføretrygd og arbeid ikke hadde økt etter innføring av reformen. Alne finner likevel at effekten av uførereformen varierer med alder, kjønn, og uføregrad, og at effekten av reformen har vært størst for unge, uføretrygdde menn med 100 pst. uføretrygd. Disse har både økt arbeidsmarkedsdeltakelsen og antall arbeidende timer.

Sysselsettingsutvalget påpeker at fribeløpet i uføretrygden på 0,4 G, jf. boks 4.1, kan fungere som en psykologisk barriere mot å arbeide ut over fribeløpet. Inntekt utover dette kan framstå som lite lønnsomt fordi det gir et kraftig hopp i den effektive skattesatsen.²³ Alne (2018) finner at mange uføre tilpasser sin arbeidsinntekt til fribeløpet. Tall fra Arbeids- og velferdsetaten viser at de fleste ugraderte uføretrygdde (rundt 80 pst.) ikke har inntekt utover uføretrygden. Blant de som har inntekt har de fleste inntekt fra 0,1 G til rundt 0,4 G. Dette kan være en indikasjon på at fribeløpet slik det er i dag gir en betydelig terskeeffekt.

For å stimulere uføretrygdde til å arbeide mer, har Sysselsettingsutvalget foreslått å erstatte fribeløpet med en reduksjon i avkortningen av uføretrygd opp mot inntekt over et lengre inntektsintervall. Forslaget innebærer at en uføretrygd person vil ha halv avkortingsgrad²⁴ av inntekt mellom 0 G og 1,2 G, og ordinær avkortingsgrad av inntekt over 1,2 G. En mottaker som i dag har en avkortingsgrad på 66 pst. for inntekter over 0,4 G, vil med forslaget få en avkortingsgrad på

²⁰ Inntekt etter uførhet +0,4 G

²¹ Riksrevisjonen (2017). *Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen. Dokument 1 (2018–2019)*. Oslo

²² Alne, R. (2018). *Uføretrygd og arbeid: jobber de uføre mer etter reformen i 2015?* Arbeid og velferd, 3/2018. Arbeids- og velferdsetaten.

²³ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

²⁴ Avkortingsgraden er lik kompensasjonsgraden ved 100 pst. uføretrygd.

¹⁸ MacDonald, D., C. Prinz & H. Immervoll (2020). *Can disability benefits promote (re)employment?: Considerations for effective disability benefit design*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 253, OECD Publishing, Paris.

¹⁹ Riksrevisjonen (2017). *Revisjonsrapport for 2017 om uførereformen. Dokument 1 (2018–2019)*. Oslo

33 pst. for inntekt mellom 0 G og 1,2 G, og 66 pst. for inntekt over 1,2 G. Dette vil gi sterkere insentiver for uføre til å øke inntekten sin utover 0,4 G. Regjeringen mener det kan være fornuftig å redusere terskeeffekten rundt fribeløpet, og vil sende flere forskjellige forslag om endringer i avkortingsregler i uføreordningen ut på høring.

På tross av sterke insentiver til å jobbe opp til 0,4 G, er det mange 100 pst. uføre med lavere inntekt enn fribeløpet. Det kan bety at det, i tillegg til den potensielle terskeeffekten rundt fribeløpet, er mange som ikke kan jobbe mer eller at det er mangel på tilgjengelig arbeid som forhindrer at de øker inntekten. Fevang m.fl. (2020) finner at sannsynligheten for å komme i arbeid er tilnærmet null for personer med uføretrygd, men mener dette primært skyldes at jobbmulighetene for denne gruppen er svært dårlige slik dagens arbeidsmarked fungerer.²⁵ Også Sysselsettingsutvalget mener det må legges mer vekt på tiltak som øker etterspørselen etter uføretrygdete som kan jobbe. Mange uføre vil ha behov for en mer fleksibel arbeidshverdag der det tas hensyn til at både arbeidsevnen og produktiviteten kan variere mye. Det bør derfor også vurderes tiltak rettet mot arbeidsgiver og andre oppfølgings- og tilretteleggingstiltak som kan øke arbeidstakers produktivitet og mulighet til å jobbe.

Sysselsettingsutvalget foreslår å innføre et forsøk med arbeidsorientert uføretrygd med trygdejustert lønn for å redusere arbeidsgivers terskel for å ansette denne gruppen. For gruppen som står enda lenger fra arbeidsmarkedet kan det i tillegg være aktuelt med en forsterket innsats på varig tilrettelagt arbeid (VTA). Disse tiltakene er nærmere omtalt under kapittel 4.3 og kapittel 6.4.3.

Regjeringen mener det ikke bør være slik at det på kort sikt er mer lønnsomt for unge mennesker å motta trygd enn å arbeide eller ta utdanning, jf. figur 4.1. Dette vil i så fall på sikt kunne fungere som en fattigdomsfelle, ved at det som framstår som gunstig på kort sikt gjør at man på lang sikt ender opp i en situasjon med varig utenforskap fra arbeidslivet og lav inntekt. Fra 1. februar 2020 ble derfor minsteytelsen for arbeidsavklaringspenger til nye mottakere under 25 år redusert fra 2 G til 2/3 av 2 G. Ung ufør-tillegget²⁶ på 0,44 G, ble også avvirket for alle nye mottakere av arbeidsavklaringspenger. Arbeids- og velferdsetatens opp-

følgning av unge mottakere av arbeidsavklaringspenger ble samtidig styrket. Mindestyrelsen for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger er nå lik kvalifiseringsstønad for de under 25 år. Formålet med å avvike ung ufør-tillegget for mottakere av arbeidsavklaringspenger, var å redusere fokuset på sykdom i perioden med arbeidsavklaringspenger og øke fokuset på mulighetene for arbeid eller utdanning. Endringene er i tråd med anbefalinger fra Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.

For ytterligere å motvirke medikalisering, dvs. at ikke-medisinske livsutfordringer blir definert og behandlet som medisinske, foreslår Sysselsettingsutvalget flere tiltak som skal bidra til at flere unge som i dag mottar arbeidsavklaringspenger skal motta en ytelse som ikke krever en medisinsk diagnose. Flertallet i utvalget foreslår en innsatsperiode i ett år for unge mottakere av arbeidsavklaringspenger som ikke kommer fra maksimal sykepengeperiode, og som ikke har oppjent et beregningsgrunnlag for arbeidsavklaringspenger på minst 1,5 G. Ifølge utvalget må disse personene få tilbud om en annen aktivitetsorientert inntektssikring, som f.eks. tiltakspenger eller kvalifiseringsstønad. I dag er kvalifiseringsprogrammet en subsidiær ytelse, dvs. at man bare kan delta på dette dersom man ikke har rett til statlige ytelser. Utvalget mener dette bør endres slik at flere av de unge som nå mottar arbeidsavklaringspenger i stedet burde delta i kvalifiseringsprogrammet, og motta kvalifiseringsstønad. Disse forslagene vil kreve økte veilederressurser ved NAV-kontorene og økte ressurser til kommunale og statlige tiltak i programmet. Kostnader ved å øke bruken av kvalifiseringsprogrammet vil avhenge av hvilke tiltak som settes i verk innenfor programmet og hvilke brukergrupper som vil bli omfattet. For en nærmere omtale av regelverket for kvalifiseringsprogrammet, se kapittel 6.3.3.

For å begrense omfanget av varig uføreytelse blant unge, foreslår Sysselsettingsutvalget å innføre systematisk ny vurdering av vedtak om uføretrygd for unge under 30 år etter et visst antall år i tilfeller der det på tidspunktet for vedtak vurderes å være muligheter for at inntektsevnen kan bli bedre med tiden.

Regjeringen vil vurdere disse forslagene etter at den offentlige høringen av utvalgets rapporter er avsluttet.

4.2.2 Aktivitetskrav

Krav til aktivitet i inntektssikringsordningene kan være et alternativt virkemiddel til økonomiske

²⁵ Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven*. Frisch Rapport, 1/2020. Frischsenteret.

²⁶ Tillegg i minsteytelsen til personer som har fått arbeidsevnen nedsatt pga. alvorlig og varig sykdom før fylte 26 år.

Boks 4.2 Aktivitetskrav i inntektssikringsordningene

I sykepengeordningen stilles det krav om at den sykmeldte så tidlig som mulig, og senest innen åtte uker, skal prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet. Det kan gis unntak fra aktivitetskravet når medisinske grunner er til hinder for slik aktivitet, eller det ikke er mulig å tilrettelegge på arbeidsplassen.

For mottakere av dagpenger stilles det krav om å være aktiv jobbsøker og villig til å ta imot tilbud om arbeid. I dette ligger bl.a. et krav om full geografisk og yrkesmessig mobilitet. I tillegg kan mottaker pålegges spesifikke aktivitetskrav som underbygger kravet om å være reell arbeidssøker, herunder tiltak for å øke sannsynligheten for å komme i arbeid. Dette kan bl.a. være ulike arbeidsmarkedstiltak og kompetansehevingstiltak.

For mottakere av arbeidsavklaringspenger er det som hovedregel et krav at personen gjennomfører behandling, arbeidsrettet tiltak eller får oppfølging med mål om å komme i arbeid. Mottaker skal bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid.

For mottakere av overgangsstønad stilles det krav om arbeidsrettet aktivitet fra yngste barn

fyller ett år. Aktivitetskravet kan fylles ved å være i arbeid som utgjør minst 50 pst. av full tid, under nødvendig og hensiktsmessig utdanning som utgjør minst 50 pst. av utdanning på full tid, eller ved å stå tilmeldt Arbeids- og velferds-etaten som reell arbeidssøker.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet skal delta i programmet på fulltid, dvs. 37 ½ time per uke.

For sosialhjelpsmottakere kan det stilles vilkår for å motta stønad. Det kan f.eks. stilles krav om å søke arbeid og ta imot jobbtilbud. Regjeringen innførte i 2017 en plikt for kommunene til å stille krav om aktivitet til alle sosialhjelpsmottakere under 30 år. Fra 1. januar 2021 ble denneplikten utvidet til å stille vilkår om norskopplæring til sosialhjelpsmottakere, dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpent. Norskopplæringsplikten gjelder mottakere som har hatt rett og plikt til introduksjonsprogram og gjelder i første omgang for mottakere under 30 år. Aktivitetskravene til sosialhjelpsmottakere og effekten av disse er nærmere omtalt i kapittel 6.3.2.

innstramminger for å styrke arbeidslinja. I tillegg til at det bør stilles krav og forventninger til aktivitet og deltakelse som hjelper mottakere av en ytelse å bli eller komme i jobb, mener regjeringen at det har en verdi i seg selv at personer er i aktivitet. Aktivitetskrav kan også bidra til å styrke legitimiteten til inntektssikringsordningene.

I litteraturen vektlegges ofte inndragningen av fritid som følger av at Arbeids- og velferdsforvaltningen stiller krav til aktivitet og deltakelse på tiltak ved mottak av en ytelse. For mottakere som kan komme i jobb, kan dette påvirke motivasjonen og innsatsen for å finne en jobb framfor å motta ytelsen.²⁷ Deltakelse på aktiviteter og tiltak kan også bidra til å øke muligheten for å finne en jobb og bedre livskvaliteten for den enkelte bl.a. ved at det motvirker passivitet, styrker kompetansen og bidrar til økt selvrealisering og sosial kontakt. Dette kan igjen styrke den enkeltes kognitive

funksjoner, psykiske helse og forutsetninger for å arbeide. Det følger av folketrygdloven at en ytelse kan holdes tilbake eller stanses dersom mottakeren uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering eller arbeidsrettede tiltak. I tillegg stilles det spesifikke krav om aktivitet og medvirkning både i de statlige og kommunale inntektssikringsordningene med unntak av uføretrygd.

Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe anbefaler et mer aktivitetsorientert trygdesystem slik at færre blir gående passive mens de mottar trygd, og at det i større grad bør stilles konkrete krav om aktivitet til de ulike ytelsene enn det som følger av regelverkene i dag.²⁸ De understreket at dette må kombineres med økte ressurser til oppfølging av brukerne og økt bruk av arbeidsmarkedstiltak. Ekspertgruppen foreslår bl.a. å igangsette forsøk med særlig oppfølging av noen brukere, og at det

²⁷ von Simson, K. (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Institutt for samfunnsforskning.

²⁸ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

bør være muligheter for milde sanksjoner ved milde brudd på aktivitetspliktene.

Omfanget og typen aktivitetskrav i de ulike inntektssikringsordningene må ses i sammenheng, og tilpasses målgruppen for ordningene. Mottakere som står relativt nære arbeidsmarkedet, vil trolig i større grad gå over i arbeid som følge av strengere aktivitetskrav. Analyser av innstramminger i aktivitetskravene i overgangsstønad til enslig mor eller far i 2012 viser at flere mottakere ble yrkesaktive, men at det samtidig førte til en økning i bruk av andre inntektssikringsordninger, særlig sosialhjelp. Dette kan tyde på at personer som står lenger unna arbeidsmarkedet heller vil gå over på andre ytelser, dersom aktivitetskravene blir for strenge eller utydelige, eller det stilles krav om feil type aktivitet.²⁹ Uansett målgruppe er det viktig at aktiviteten det stilles krav om oppleves som meningsfull, og at innholdet i aktiviteten fører deltakeren nærmere en ordinær jobb. For de som står langt fra arbeidslivet kan det være krav om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak som viser gode resultater for utsatte grupper, som f.eks. lønnstilskudd og opplæringsiltak. Regjeringen vil vurdere nærmere bruken av lønnstilskudd og effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere i ulike situasjoner, jf. nærmere omtale under kapittel 4.3.4 og kapittel 8.

4.3 Tiltak for å øke etterspørselen etter personer med ekstra utfordringer

4.3.1 Rekruttering og inkludering av personer som står uten arbeid

Det er arbeidsgiverne som ansetter. For mange arbeidsgivere kan det framstå som en risiko å ansette medarbeidere med helseutfordringer, hull i CV-en, lite utdanning, eller andre faktorer som kan bidra til at arbeidsgiver opplever usikkerhet om den enkeltes produktivitet og framtidige bidrag til virksomheten. Samtidig kan arbeidsgivere gå glipp av verdifull arbeidskraft ved å se bort fra disse gruppene.

En forholdsvis sammenpresset lønnsstruktur betyr at lønningene i Norge er relativt lave for arbeidstakere med høy utdanning sammenliknet med andre land, mens det motsatte er tilfellet for arbeidstakere med lav utdanning. Lave lønnsforskjeller reduserer ulikhet, skaper tillit og gir støtte til den norske velferdsmodellen. De øker også

Boks 4.3 Arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven

Arbeidsmiljøloven og likestillings- og diskrimineringsloven gir arbeidsgiver plikter når det gjelder organisering og tilrettelegging av arbeidet. Arbeidsmiljøloven setter krav til utforming og innretning ved arbeidsplasser slik at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne kan arbeide i virksomheten. Likestillings- og diskrimineringsloven gir alle arbeidsgivere i offentlige og private virksomheter plikt til å arbeide aktivt for å fremme likestilling og hindre diskriminering pga. bl.a. funksjonsnedsettelse.

Arbeidsmiljøloven inneholder regler som tar sikte på å forebygge skader og sykdom, og en egen plikt for arbeidsgiver til å følge opp og tilrettelegge arbeidet når arbeidstaker blir syk eller skadet og derfor får redusert sin arbeidsevne. Arbeidsgiver plikter å iverksette tiltak som er nødvendige, primært for at arbeidstaker skal få beholde sitt vanlige arbeid, subsidiært for å få et annet passende arbeid i virksomheten.

presset på produktivetsforbedringer. Samtidig gjør høye minstelønninger det relativt kostbart for arbeidsgiver å ansette personer med lav produktivitet. Dette kan påvirke arbeidsgiveres villighet til å ansette personer med ekstra utfordringer. I tillegg gjør høye minstelønninger det mer attraktivt for lavkvalifisert arbeidskraft å komme til Norge. Hvis arbeidsgivere i større grad skal være villige til å ansette personer med antatt lav produktivitet uten at lønningene senkes, må enten produktiviteten deres opp, eller de reelle kostnadene for arbeidsgiver må ned.

Den alvorlige situasjonen i arbeidsmarkedet som følge av koronakrisen kan ha forsterket disse utfordringene. Likevel er det fortsatt arbeidsgivere med behov for arbeidskraft som er interesserte i å ansette personer fra utsatte grupper. Når Arbeids- og velferdsetaten registrerer stillinger, og bistår arbeidsgivere med å finne aktuelle kandidater, spør de om arbeidsgiver er åpen for å inkludere personer som har behov for tilrettelegging og/eller har funksjonsnedsettelse. Over 50 pst. svarer at de ønsker å bidra med inkluderende rekruttering (2020). Likevel er det bare

²⁹ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

15 pst. av virksomhetene som sier at de i løpet av det siste året har ansatt noen med langvarig fravær fra arbeidslivet.³⁰

Arbeids- og velferdsetaten har mange virkemidler som kan bidra til å redusere arbeidsgivers usikkerhet omkring den enkeltes produktivitet og behov for tilrettelegging og oppfølging. F.eks. gir arbeidstrening mulighet for gjensidig utprøving i arbeidslivet, lønnstilskudd kan redusere lønnskostnadene ved midlertidig eller varig redusert og/eller usikker produktivitet, og det finnes ordninger som skal dekke ulike behov for tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassen. Flertallet i Sysselsettingsutvalget har også foreslått et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd for nye unge søkere av uføretrygd, som skal styrke uføretrygdedes mulighet til å få en jobb i konkurranse med andre arbeidstakere, jf. omtale under kapittel 4.3.5.

Noe av det viktigste kan likevel være den tryggheten Arbeids- og velferdsetaten kan gi både arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom tilgjengelighet og oppfølging.

4.3.2 Oppfølging av arbeidsgivere

Arbeids- og velferdsetatens oppfølgingssystem for arbeidsgivere har gjennomgått en betydelig utvikling de siste årene, jf. omtale i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* om behovet for helhetlige tjenester til arbeidsgivere. Samtidig kan oppfølgingen av arbeidsgivere videreutvikles og forbedres. Arbeidsgivere ønsker en fast og tilgjengelig kontaktperson, og enkel tilgang til Arbeids- og velferdsetatens virkemidler. Mange arbeidsgivere har hatt erfaringer med unødig mye rapportering og tidkrevende rutiner knyttet til arbeidsrettede tiltak. Arbeids- og velferdsetaten har derfor de siste årene digitalisert bruk av inkluderingsvirkemidler (arbeidstrening, lønnstilskudd, inkluderingstilskudd og mentorstilskudd). Dette har gjort samarbeidet mellom arbeidsgivere og Arbeids- og velferdsetaten enklere, og gir arbeidsgivere bedre oversikt over gjeldende avtaler, tilsagn og refusjoner. Det er potensial for å øke bruken av landsdekkende og lokale samarbeidsavtaler med arbeidsgivere som ønsker å benytte Arbeids- og velferdsetaten for å rekruttere på en mer inkluderende måte.

Arbeids- og velferdsetaten tilbyr en tilretteleggings- og oppfølgingsavtale til arbeidsgivere som tar inn en person som har behov for tilrettelegging på arbeidsmarkedstiltak i virksomheten.

En slik avtale skal sikre arbeidsgiver regelmessig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, en fast kontaktperson, rask saksbehandling og samordnet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Avtalen skal gi trygghet for at Arbeids- og velferdsetaten sørger for nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging fram mot jobb, og videre oppfølging etter at arbeidsforholdet er etablert.

Alle arbeidsgivere har tilgang til Arbeids- og velferdsetatens selvbetjente løsninger på nav.no og arbeidsplassen.no. Det er et mål at flest mulig virksomheter selv skal kunne finne relevant informasjon, råd og veiledning som dekker deres behov for tjenester for å skaffe og beholde arbeidskraft, og ved behov for å nedbemanne. Virksomheter som ønsker bistand til å inkludere personer fra utsatte grupper, eller har et sesongavhengig eller akutt behov der digitale tjenester ikke er tilstrekkelig, skal tilbys et mer utvidet samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten tar også på eget initiativ kontakt med arbeidsgivere for å gjøre dem oppmerksomme på aktuelle kandidater og tilby relevant oppfølging og tilrettelegging.

For å kunne tilby en helhetlig tjeneste til arbeidsgivere, utvikles det nye digitale verktøy for bedre dialog og samhandling mellom NAV-kontoret og arbeidsgiverne. Det gir NAV-kontoret oversikt over arbeidsgivernes situasjon og behov, og vil bidra til et mer relevant tjenestetilbud og mer effektive prosesser. Digitale verktøy vil på sikt bli en viktig base for Arbeids- og velferdsetatens kunnskap om arbeidsgiverne, sammen med arbeidsplassen.no og verktøy for å koble arbeidsgivere som ønsker å inkludere arbeidssøkere som er registrert med tilretteleggingsbehov.

4.3.3 Tilrettelegging og hjelpemidler for å få eller beholde arbeid

Det er viktig å legge til rette for at flere kan delta i arbeids- og samfunnsliv i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing og en spesiell utforming. Universell utforming er en samfunnskvalitet med særlig betydning for personer med funksjonsnedsettelse, og et viktig virkemiddel for å forhindre utestenging og oppnå økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Regjeringen legger våren 2021 fram en ny handlingsplan for universell utforming for perioden 2021–2025.

Samtidig vil mange personer med helseutfordringer og/eller funksjonsnedsettelse ha behov for ulike former for tilrettelegging og hjelpemidler for å få eller beholde arbeid. Gode ordninger er der-

³⁰ Kompetanse Norge: Virksomhetsbarometeret 2019

for avgjørende for å lykkes med regjeringens mål om å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsetaten kan gi ulike typer stønader for at personer med funksjonsnedsettelse skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde arbeid, som f.eks. stønad til hjelpemidler og tilrettelegging av det fysiske miljøet på arbeidsplassen. Slike hjelpemidler er rettighetsbaserte, og gis direkte til den som har behov for hjelpemidler. I tillegg kan det gis stønad til lese- og sekretærhjelp for blinde og svaksynte, tolkehjelp for døve og hørselshemmede, og tolke- og ledsagerhjelp for døvblinde.

Folketrygden dekker rettighetsbaserte hjelpemidler til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet og arbeidslivet for personer som har fått varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid pga. sykdom, skade eller lyte, eller som har fått vesentlig innskrenket sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Formålet er å hindre utstøting fra arbeidslivet, skape et mer inkluderende arbeidsliv, og bidra til at flere kommer i arbeid. Hjelpemidler til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet kan gis dersom man er arbeidssøker, arbeidstaker, frilanser eller selvstendig næringsdrivende. Mottakere av arbeidsavklaringspenger og uføretrygd kan tilbys hjelpemidler til bruk i arbeidslivet dersom det er sannsynlig at hjelpemidlene fører til at ytelsen blir redusert eller faller bort.

Det er ingen øvre beløpsgrense for hjelpemidler som dekkes gjennom folketrygden. Mange hjelpemidler kan benyttes av personer som har behov for hjelpemidler i dagliglivet, er i arbeid, eller er på vei inn i arbeidslivet. Retten til hjelpemidler er individuell, og skal følge stønadsmottaker ved bytte av jobb. Ved nytt arbeidsforhold kan det være aktuelt å få vurdert sitt tilretteleggingsbehov på nytt. Selvstendig næringsdrivende kan ha rett til tilskudd til moderniserings- og effektiviseringstiltak på arbeidsplassen som hjelpemiddel fra folketrygden.

Arbeids- og velferdsetaten kan også tilby flere rammefinansierte ordninger som kan bidra til at personer med helseutfordringer eller funksjonsnedsettelse kan være i arbeid. En funksjonsassistent kan bistå ansatte med hjelp til praktiske gjøremål i arbeidssituasjonen, som er nødvendig for at personen skal kunne være i ordinært arbeid. En mentor kan gi praktisk bistand, veiledning og opplæring i arbeidsrelaterte ferdigheter til personer på arbeidsmarkedstiltak, og når det er nødvendig for at personen skal få eller beholde arbeid. Ordningen med funksjonsassistanse ble styrket i 2020. Samtidig ble det

satt i gang informasjons- og kompetansetiltak for å øke bruken av mentorordningen. Ordningene med funksjonsassistanse og mentor kan benyttes både under tiltaksdeltakelse og i ordinært arbeid, og utgjør en viktig del av innsatsen i inkluderingsdugnaden.

Arbeidsgivere kan få dekket utgifter til tilrettelegging av arbeidsplassen gjennom inkluderings-tilskudd for personer med behov for arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Inkluderings-tilskuddet skal kompensere for tilleggskostnader virksomheter i ordinært arbeidsliv har i forbindelse med tilrettelegging av en arbeidsplass for personer med bistandsbehov. Tilskuddet kan f.eks. dekke ekstra innkjøp av møbler, arbeidshjelpemidler, IKT-hjelpemidler og programvare, eller kan benyttes dersom det er behov for eksterne ressurser til å vurdere nødvendig tilrettelegging.

Personer med forflytningsvansker pga. varig funksjonsnedsettelse, som trenger tilrettelagt transport til arbeids- eller utdanningsstedet, kan få støtte til dette gjennom ordningen med arbeids- og utdanningsreiser. Personer som har behov for transport i forbindelse med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak, kan få tilskudd til reise gjennom en egen tilleggsstønad. Arbeids- og utdanningsreiser ble evaluert av Nordlandsforskning i 2020.³¹ Evalueringen viser at denne ordningen har stor betydning for brukernes deltakelse i arbeidslivet, livskvalitet og muligheten til å leve et normalt liv. Samtidig peker evalueringen på noen forbedringspunkter, herunder behov for mer kunnskap om ordningen, og ønske om mer fleksibilitet i bruken av den. Regjeringen vil vurdere forslagene som fremkommer i rapporten.

Sysselsettingsutvalget ser tilrettelegging og hjelpemidler som viktige virkemidler for å få flere med helseproblemer i arbeid. Utvalget peker bl.a. på behovet for mer kunnskap om hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med nedsatt funksjonsevne, og trekker fram at dette bl.a. vil gjøre det mulig med bedre og mer effektiv tilrettelegging.

Det er et mål for regjeringen å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Regjeringen vil innhente mer kunnskap om hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med funksjonsnedsettelse.

³¹ K. G. Bardal, m.fl. (2020). *Muligheten til å leve et normalt liv. Evaluering av Arbeids- og utdanningsreiser*. NF-rapport nr. 15/2020. Nordlandsforskning.

4.3.4 Lønnstilskudd

Terskelen for å komme inn i arbeidslivet kan være høy for personer med lav, variabel eller usikker produktivitet. Lønnstilskudd skal legge til rette for å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. Gjennom lønnstilskuddsordningen kan arbeidsgivere få testet kompetansen og produktiviteten til tiltaksdeltakeren. Samtidig øker deltakeren sin produktivitet gjennom arbeidserfaring, ev. i kombinasjon med kompetanse- og/eller helsefremmende innsats.

For å unngå at lønnstilskudd subsidierer ansettelse av personer som uansett ville fått jobb, må tilskuddene være målrettet mot utsatte grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidsmarkedet. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å undersøke om bedriftene er egnet til å motta midlertidig lønnstilskudd, og sikre at ordningen brukes på en hensiktsmessig måte. Dette bidrar til at bruken av lønnstilskudd ikke medfører fortrenings-effekter ved at de som kommer i jobb tar plassen fra andre. Sysselsettingsutvalget er opptatt av at en oppskalering av bruken av lønnstilskudd ikke skal medføre framvekst av fortrenings-effekter og at det utvikles et lavtlønnssegment i arbeidsmarkedet.

Regjeringen har signalisert at bruken av lønnstilskudd skal økes, og har iverksatt flere endringer med sikte på å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd de senere årene. Blant disse er økt subsidiernivå, forenkling av tilskuddssatser, utvidet bruk av midlertidig ansettelse og bedre tilrettelegging for kombinasjon med andre virkemidler. Utgangspunktet for endringene var forslag i Prop. 39 L (2014–2015) om økt bruk av tiltak i ordinært arbeidsliv. I 2019 ble det innført et standardisert lønnstilskudd som erstattet individuell utmåling av lønnsrefusjonen. Hensikten var å gjøre den midlertidige lønnstilskuddsordningen enklere å bruke, og dermed legge til rette for at flere kan innvilges lønnstilskudd. De nye faste støttesatsene utgjør 40 pst. av lønn og sosiale utgifter for ordinære arbeidssøkere, og 60 pst. for personer med nedsatt arbeidsevne. Varigheten på tilskuddet tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov ut fra mulighetene på arbeidsmarkedet, med en maksimal varighet på inntil ett år for arbeidssøkere og inntil to år for personer med nedsatt arbeidsevne. Varigheten av lønnstilskuddet bør ikke være lenger enn det som er nødvendig.

Endringene som er gjort i ordningen ser ut til å ha bidratt til å øke bruken av lønnstilskudd. Samtidig er det potensial for en fortsatt økning. I Sysselsettingsutvalgets rapporter drøftes ordningen med

lønnstilskudd, og utvalget fremmer en rekke forslag rettet mot å øke bruken av ordningen.

I en undersøkelse fra Proba samfunnsanalyse framgår det at blant arbeidsgivere som har benyttet seg av lønnstilskuddsordningen, er det flere som mener at det er en ulempe for arbeidsgiverne at tilsagn om tilskudd bare gis for tre måneder av gangen. Det kan føre til usikkerhet om hvor lenge tiltaksperioden varer, fordi tilsagnsperioden forstås som varigheten av tiltaket. Det er en usikkerhet som kan dempe bruken av lønnstilskudd.³² Arbeids- og velferdsetaten arbeider med å redusere slik usikkerhet. Bl.a. er det innført en ny digital avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver som klargjør reglene for bruk av lønnstilskudd.

Tilbakemeldinger fra arbeidsgivere kan ifølge Sysselsettingsutvalget indikere et behov for administrative forenklinger av ordningen med lønnstilskudd. Arbeids- og velferdsetaten er i gang med å utvikle digitale løsninger for bl.a. denne ordningen. Digitale løsninger kan gjøre rutineene for ordningen mer brukervennlige. Bruk av lønnstilskudd krever videre god informasjonsspredning, og at Arbeids- og velferdsetaten har god kjennskap til arbeidsgivernes rekrutteringsbehov. Se mer om arbeidet for å forenkle og forbedre kvaliteten på inkluderingsvirkemidlene i boks 4.4.

Sysselsettingsutvalget mener det bør etableres tettere kontakt mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere, slik at lønnstilskudd kan knyttes mer opp mot bedriftenes rekrutteringsbehov. Tiltaksvalgte på arbeidsplassen bør også trekkes med i arbeidet med å legge til rette for bruk av lønnstilskudd. Arbeidsgiver har ansvar for involvering av tillitsvalgte og verneombud i henhold til det som er vanlig praksis ved ordinære ansettelser. Vellykket bruk av lønnstilskudd forutsetter at arbeidsgivere har behov for arbeidskraft i den aktuelle situasjonen, og ønsker å inkludere ansatte med behov for bistand.

Det er behov for å kunne synliggjøre mulighetene for å få tilskudd til lønn på en bedre måte, både for arbeidsgiver og for mulige kandidater. I denne sammenhengen er lett og tilgjengelig informasjon, samt veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten nødvendig. Bruk av lønnstilskudd for personer med nedsatt arbeidsevne, eller som har særskilte problemer med å komme i jobb, krever tett oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen, både fra bedriften og Arbeids- og

³² Proba samfunnsanalyse (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering – en undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter*. Rapport 2018: 12.

Boks 4.4 Virkemidlene skal bli enklere å ta i bruk for arbeidsgivere

Utvikling, forenkling og digitalisering av Arbeids- og velferdsetatens inkluderingsvirkemidler og tjenester til arbeidsgiver er et prioritert område. I Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider et eget team med å forenkle og forbedre kvaliteten på inkluderingsvirkemidlene. All utvikling foregår i tett samarbeid med arbeidsgivere og etatens brukere.

Utviklingsarbeidet har bl.a. digitalisert flere papirskjemaer som fantes på tiltaksområdet. I 2019 ble det lansert digitale søknadsskjemaer i Altinn for tiltakene midlertidig og varig lønnstilskudd, mentortilskudd og inkluderingsstilskudd. Etaten har også utviklet digitale trepartsavtaler mellom arbeidsgiver, deltaker og Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med iverksetting av arbeidstreningstiltaket. Denne avtaleløsningen ble fra september 2020 utvidet til å omfatte lønnstilskuddstiltakene. Avtalen er dynamisk, og innholdet kan endres og godkjennes på nytt gjennom hele tiltaksperioden

slik at det er mulig å se utvikling og vurdere måloppnåelse i etterkant. På sikt er det ønskelig å innlemme alle inkluderingsvirkemidlene i samme løsning.

Det er også satt i gang et arbeid med å forenkle refusjonshåndteringen med sikte på å automatisere deler av prosessen, og forenkle prosessen for arbeidsgiver betydelig. Refusjonsløsning for midlertidig lønnstilskudd er tenkt pilotert i løpet av 2021. Refusjonshåndtering for de andre inkluderingsvirkemidlene vil bli innlemmet i ny løsning fortløpende, med erfaring og læring fra midlertidig lønnstilskudd.

Fortsatt er det utfordringer bl.a. knyttet til tilgangsstyring i Altinn, og det arbeides videre med informasjon og forbedring på bakgrunn av kunnskap og tilbakemeldinger fra brukerne av tjenester. Målet er at Arbeids- og velferdsetatens virkemidler skal være enkle å ta i bruk for de som trenger dem.

velferdsetaten. Ulike oppfølgings- og tilretteleggingstiltak omtales under kapittel 4.3.3.

Sysselsettingsutvalget viser til at målet med lønnstilskudd slik det er i dag, er fast ansettelse. Utvalget mener ordningen med lønnstilskudd også bør brukes i tilfeller der fast ansettelse ikke er det mest sannsynlige utfallet, og argumenterer for at usikkerhet rundt produktiviteten til den aktuelle kandidaten kan tilsi behov for utprøving. Dersom det er særlig behov for å vurdere arbeidsvnen, bør det ifølge utvalget fortsatt være mulig å benytte lønnstilskudd ved midlertidige ansettelser. Men også i disse tilfellene bør det være et mål om fast ansettelse.

Sysselsettingsutvalget mener det er behov for å øke kunnskapen om effekter av lønnstilskudd. Utvalget peker på at økt bruk av lønnstilskudd må evalueres, og at det bør legges større vekt på samfunnsøkonomiske analyser av lønnstilskudd hvor kostnadene veies opp mot nytten. Slike analyser vil kunne gi viktig kunnskap for framtidig arbeidsmarkedspolitik. I slike analyser bør man ta hensyn til at ulike tiltak kan være egnet for ulike grupper, man bør vurdere effekten av kombinasjoner av tiltak, og fange opp eventuelle fortrennings-effekter. Den nylig innførte ordningen med standardisert lønnstilskudd må også evalueres.

Regjeringen vil vurdere Sysselsettingsutvalgets forslag om økt bruk av ordningen med lønnstilskudd. Regjeringen vil også innhente mer kunnskap om effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere i ulike situasjoner, jf. omtale av arbeidsmarkedstiltak i kapittel 8.

4.3.5 Sysselsettingsutvalgets forslag om en arbeidsorientert uføretrygd

Sysselsettingsutvalget mener at et hovedproblem med dagens uføreordning er at den legger for liten vekt på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.³³ De viser til at andelen uføre har steget noe de siste ti årene, og at utviklingen er særlig bekymringsfull blant unge. I en konferanseartikkel om uføretrygd, peker OECD på mangelfull inkludering av personer med psykiske lidelser i arbeidslivet som en viktig årsak til at andelen unge uføre øker i mange OECD-land.³⁴ Også i Norge er andelen med psykiske lidelser høy og

³³ NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

³⁴ MacDonald, D., C. Prinz & H. Immervoll (2020). *Can disability benefits promote (re)employment?: Considerations for effective disability benefit design*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 253. Paris: OECD.

økende blant unge uføretrygdede. Høye krav til effektivitet og kompetanse i arbeidslivet kan medføre at disse personene strever med å komme i jobb. Den høye andelen som mottar en helserelatert ytelse i Norge, kan også være et uttrykk for at personer med helseproblemer har vansker med å bli inkludert i arbeidslivet. Samtidig vet vi at arbeid kan være helsefremmende både for folks psykiske og fysiske helse.

For å gjøre det mer lønnsomt for arbeidsgivere å ansette personer med delvis nedsatt arbeids- og inntektsevne, foreslår flertallet i Sysselsettingsutvalget å innføre et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd og trygdejustert lønn for nye søkere av uføretrygd som er født etter et bestemt år, f.eks. personer som er 30 år eller yngre på innføringstidspunktet. Forslaget innebærer at et uførevedtak gir et anslag på reduksjonen i produktivitet per time, og at arbeidsgiver betaler en timelønn som bygger på ordinær lønn justert for reduksjonen i produktivitet. Arbeidstakeren mottar uføretrygd som kompensasjon for at lønnsinntekten er lavere. Sysselsettingsutvalget framhever også at en arbeidsorientert uføretrygd bør kombineres med andre tiltak for å bedre brukernes jobbmuligheter, som tilrettelegging og oppfølging, bistand til å finne jobb i privat sektor eller mulighet for ansettelse med trygdejustert lønn i offentlig sektor. De anbefaler også at Arbeids- og velferdsetaten bør få tilført økte administrative ressurser, slik at forsøket ikke går utover oppfølgingen av andre brukergrupper. Utvalget påpeker at gruppen som vil omfattes av forsøket hovedsakelig er unge med svak tilknytning til arbeidslivet, og at forsøket dermed vil ha begrensede virkninger på arbeidsmarkedet for øvrig.

Regjeringen er positive til forslaget fra utvalget, og vil starte planlegging av et forsøk med arbeidsorientert uføretrygd med trygdejustert lønn. Partene i arbeidslivet vil bli involvert i arbeidet.

4.4 Oppsummering av tiltak

Regjeringen vil arbeide for inntektssikringsordninger og tilgrensende virkemidler som bidrar til at flest mulig kommer i jobb og at unødig langvarige stønadsløp unngås. Unge er særlig prioritert i dette arbeidet, da tidlig inntreden i trygdesystemet kan medføre et langt liv utenfor arbeidslivet. Samtidig må de som trenger det få nødvendig inntektssikring. For personer som ikke har en reell mulighet til å jobbe, bidrar inntektssikringsordningene til å gi økonomisk trygghet og mot-

virke utenforskap fra øvrig samfunnsliv. Sysselsettingsutvalgets rapporter³⁵ gir viktige bidrag inn i arbeidet. Rapportene er sendt på offentlig høring med høringsfrist i juni, og regjeringen vil vurdere forslagene i etterkant av høringen.

Utviklingen i sykefraværet har stor betydning for antall nye mottakere av de øvrige helserelaterte ytelsene, og overgangen til mer langvarige helserelaterte ytelser reduseres når antallet som bruker opp sykepengere rettighetene går ned. Tiltak og innsats for å redusere særlig langtidssykefraværet er derfor viktig for hindre frafall fra arbeidslivet.

Svært få slutter å motta uføretrygd og går over i arbeid. I tillegg til tiltak som gir personer med helseproblemer mulighet til å fortsette i arbeidslivet, er det derfor behov for å legge til rette for at flest mulig mottakere av uføretrygd kan utnytte sin restarbeidsevne ved å kombinere arbeid og trygd. For å stimulere til økt arbeidsinnsats blant uføretrygdede, må det lønne seg for uføretrygdede å jobbe så mye de kan. Uføretrygden er samtidig sentral for å sikre inntekt og dermed også muligheter for deltakelse på andre samfunnsarenaer for de som av helsemessige årsaker er langvarig ute av arbeidslivet.

Regjeringen vil inkludere flere i arbeid og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette mer mangfoldig. Det må være arbeidsmuligheter for uføretrygdede og andre med særskilte utfordringer som ønsker å arbeide. Norge har en høy andel mottakere av helserelaterte ytelser. Dette kan være et uttrykk for at personer med helseproblemer har vansker med å få innpass i arbeidslivet. Sysselsettingsutvalget mener dette er en hovedutfordring å løse i dagens uføreordning. Høye mistelønninger gjør det relativt kostbart for arbeidsgiver å ansette personer med antatt lavere produktivitet. En løsning på dette kan være økt bruk av virkemidler som reduserer de reelle kostnadene for arbeidsgiver ved å ansette arbeidstakere fra utsatte grupper, samt å øke disse arbeidstakernes mulighet til å være i ordinært arbeid gjennom tilrettelegging og oppfølging.

På bakgrunn av dette vil regjeringen starte et forberedende arbeid knyttet til enkelte av Sysselsettingsutvalgets forslag:

- Utrede forslaget til ny sykepengemodell videre, slik utvalget foreslår. Regjeringen vil igangsette et arbeid med å få utredet enkelte av de forhold utvalget peker på at krever mer utredning.

³⁵ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

- Vurdere et avgrenset forsøk med arbeidsorientert uføretrygd, herunder rammene for en ev. oppstart av et slikt forsøk.
- Vurdere omlegging av dagens avkortingsregler i uføreordningen og sende forskjellige forslag om dette ut på høring.
- Innhente mer kunnskap om hvordan hjelpemidler og tilrettelegging påvirker yrkesdeltakelsen blant personer med funksjonsnedsettelse.
- Vurdere økt bruk av ordningen med lønnstilskudd.

5 Bedre samhandling mellom utdanning, arbeid og helse

5.1 Innledning

I Norge har vi et arbeidsliv som kjennetegnes av høy kompetanse, høy produktivitet og høyt lønnsnivå, men også av omstillinger der jobber endres, blir borte og nye skapes. Omstillinger og endringer i arbeidsoppgaver skaper behov for å tilegne seg ny kompetanse for å kunne stå i arbeid. Personer med lav utdanning har økt risiko for å stå utenfor arbeidslivet, og er også mer sårbare for å falle ut av arbeidsmarkedet ved omstillinger. Det norske arbeidslivet er også preget av en sammenpresset lønnsstruktur, noe som kan heve terskelen for å ansette personer med moderat eller lav kompetanse og produktivitet.

Meldingens kapittel 2 drøfter blant annet en analyse fra OECD om hvilke barrierer som er størst for personer som har problemer med å komme i jobb i Norge.¹ Slike barrierer er blant annet knyttet til økonomi, utdanning og helse. En betydelig del av de som har store sysselsettingsutfordringer møter flere slike barrierer samtidig. I dette kapitlet drøftes hvordan vi kan nå målet om økt arbeidsinkludering i lys av at personer med omfattende og sammensatte bistandsbehov kan møte slike barrierer i overgangen til arbeid.

Utenforskap kan ha bakgrunn i helseproblemer, å ikke ha fullført eller deltatt i opplæring, eller andre forhold som bidrar til at personer står utenfor arbeidslivet, og/eller i liten grad deltar i samfunnslivet for øvrig. Ofte henger disse problemene sammen. For eksempel har mange av de unge utenfor arbeidslivet både psykiske helseproblemer og mangelfull utdanning. Utenforskap over tid kan skape en følelse av manglende tilhørighet og passivitet, og kan påvirke den psykiske helsen. På sikt kan disse faktorene skape en negativ spiral som over tid kan svekke muligheten for vellykket inkludering og legge grunnlag for varig utenforskap.

Personer med svake kvalifikasjoner og helseproblemer vil ofte ha problemer med å få eller beholde jobber, og vil derfor ha behov for bistand

fra flere sektorer, herunder arbeids- og velferdssektoren, helsesektoren og utdanningssektoren. Slik tversektoriell bistand vil være et viktig bidrag for å motvirke at grupper som har omfattende og sammensatte utfordringer knyttet til å få eller beholde jobber, manglende kvalifikasjoner og helseutfordringer, faller varig utenfor arbeidslivet. Samtidig vet vi at samvirket mellom ulike sektorer ikke er godt nok, og at det er et potensial for at det kan bli bedre. Regjeringen vil derfor legge til rette for bedre samhandling mellom tjenestene innenfor utdanning, arbeid og helse.

Dette kapitlet beskriver tversektoriell bistand overfor de som har behov for slike tjenester og tiltak for å komme i arbeid, inkludert personer med kompetanseutfordringer og utfordringer knyttet til helse. I kapittel 5.2 diskuteres virkemidler som kan legge til rette for at flere med sammensatte og komplekse utfordringer kan komme i arbeid. I kapittel 5.3 beskrives utfordringer og innsats innenfor aksene utdanning og arbeid, og hvordan en samordnet innsats mellom sentrale aktører som Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunen og kommunen kan bidra til at flere arbeidsledige med manglende grunnleggende ferdigheter, uten fullført grunnskole eller videregående opplæring får tilbud om å gjennomføre slik opplæring. Kapittel 5.4 gjør greie for innsats knyttet til arbeid og helse, med sikte på et tettere samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene, for å legge til rette for at personer med behov for både medisinsk behandling og arbeidsrettet bistand kan komme i, og bli værende i arbeid.

5.2 Arbeidsmarkedsbistand fra Arbeids- og velferdsetaten

5.2.1 Et inkluderende og velfungerende arbeidsmarked

Gjennom en aktiv arbeids- og velferdspolitik, legger regjeringen til rette for å inkludere flere i arbeidslivet. Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til et velfungerende arbeidsmarked med omstillingsevne og fleksibilitet for arbeidstakere og arbeidsgivere. Gode velferds- og inntektssikrings-

¹ OECD (2020). *Identifying and addressing employment barriers in Belgium and Norway*. Implementing the OECD jobs strategy. Paris.

ordninger er viktig, både for den enkelte og for arbeidslivets omstillingsevne, jf. omtale i kapittel 4.

Et velfungerende arbeidsmarked skal legge til rette for effektiv utnyttelse av arbeidskraften, og sørge for at prosessen med å bringe sammen de som tilbyr og de som etterspør arbeidskraft skjer raskt og effektivt. Løpende og oppdatert informasjon om ledige stillinger i hele landet, og tilgang på informasjon om kompetansen til arbeidssøkerne, er viktig for å skape et transparent arbeidsmarked. Dette legges blant annet til grunn i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og velferdsetatens nettside arbeidsplassen.no har i dag landets største base over ledige stillinger og arbeidssøkere. De fleste jobbskiftene i arbeidslivet skjer frivillig, og håndteres uten behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten bistår arbeidsgivere som ikke finner aktuelle kandidater til ledige stillinger, og arbeidssøkere som har problemer med å finne arbeid.

Fra og med mars 2020 har koronapandemien og de omfattende smitteverntiltakene ført til store endringer i arbeidsmarkedet. Situasjonen på arbeidsmarkedet er alvorlig. Antallet permitterte og ledige er høyt. I en situasjon med høy ledighet er det en sentral oppgave for regjeringen å iverksette tiltak som motvirker at ledigheten biter seg fast på et høyt nivå. Samtidig er det viktig for regjeringen at utsatte grupper ikke skyves lengre unna arbeidsmarkedet, men får den bistanden de trenger for å komme i jobb. Arbeids- og velferdsetaten har også en viktig rolle i å bistå virksomheter som ser seg nødt til å permittere, nedbetanne eller omstille sin virksomhet. Dette er viktig for å sikre gode arbeidsplasser i levedyktige virksomheter i tiden etter krisen.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere med omfattende og sammensatte utfordringer kommer over i arbeid. Gode arbeidsinsentiver er avgjørende for å sikre høy sysselsetting, og omtales i kapittel 4. Det at folk ønsker å jobbe er ikke alltid tilstrekkelig for å få det til. For å nå målet om økt arbeidsinkludering, må blant annet arbeidsmarkedspolitikken ses i sammenheng med andre politikk-områder som helse- og utdanningspolitikken.

Enkelte grupper har behov for mer omfattende og sammensatt arbeidsmarkedsbistand for å komme i jobb. Ambisjonene for arbeidsinkluderingen må tilpasses den enkelte. En del vil klare å komme i arbeid med bistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Andre vil kunne komme delvis i arbeid, mens enkelte ikke vil være i stand til å ta arbeid i ordinært arbeidsliv. For enkelte kan en kombinasjon av arbeid og trygd være en hensikts-

messig målsetting. For noen vil bistand fra andre samarbeidende etater kunne medvirke til at man lykkes i overgangen til arbeid. For dem som ikke er i stand til å få en ordinær jobb, vil et aktivitetstilbud kunne bidra til å gi en meningsfull hverdag i fellesskap med andre.

5.2.2 Inkluderingsdugnaden

Inkluderingsdugnaden har som mål å få flere som står utenfor arbeidslivet med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en inn i ordinært arbeid. Inkluderingsdugnaden er et samarbeid mellom flere ulike aktører, på tvers av sektorer. Særlig er samarbeidet mellom arbeid, helse og utdanning vektlagt. Bedre samhandling mellom sektorene skal gjøre det mulig å gi et mer tilpasset tilbud til personer med sammensatte problemer, og se flere virkemidler i sammenheng.

Tre innsatsområder står sentralt i inkluderingsdugnaden:

- Bidra til å gjøre det enklere for arbeidsgivere å ansette fra dugnadens målgrupper, blant annet gjennom satsing på markedsarbeid og virkemidler som støtter opp under formidling, oppfølging og tilrettelegging
- Videreutvikle tilbudet om arbeids- og helserettet oppfølging for personer med psykiske lidelser og rusproblemer, særlig gjennom satsing på tiltaket individuell jobbstøtte (IPS)
- Kvalifisere flere til arbeid gjennom å styrke mulighetene til opplæring for personer som står uten arbeid og trenger økt kompetanse, med særlig vekt på fag- og yrkesopplæring

Inkluderingsdugnaden ble iverksatt i 2018, og har pågått i en tid hvor etterspørselen etter arbeidskraft var høy i flere bransjer og bedrifter, og arbeidsledigheten lav. Gjennom inkluderingsdugnaden har Arbeids- og velferdsetatens markedsarbeid rettet mot arbeidsgivere blitt styrket, og virkemidler som lønnskudd, inkluderingsstilskudd og bruk av mentor vektlagt. Bevilgningen til tiltaket individuell jobbstøtte (IPS) er økt for å gi flere med psykiske lidelser eller rusproblemer et integrert tilbud om helsemessig og arbeidsrettet oppfølging. IPS har i flere evalueringer vist seg å ha god effekt på overgang til arbeid.² I for-

² Reme, S. E., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Løvvik, C. & Lie, S. A. (2016). *Effekt-evaluering av Individuell jobbstøtte (IPS)*: Sluttrapport. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret; Tor Helge Holmås, Karin Monstad, Silje Endresen Reme (2019): *IPS oppfølgingsstudie*. NORCE Norwegian Research Centre, Universitetet i Oslo.

Boks 5.1 Inkluderende arbeidsliv

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv for perioden 2019–2022 (IA-avtalen) skal bidra til høy sysselsetting gjennom å forebygge og redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Målet med IA-avtalen er å redusere sykefraværet med 10 pst. fra nivået i 2018. Det overordnede målet med avtalen er å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig, så lenge som mulig.

Avtalen setter arbeidsplassen i sentrum. IA-avtalen vektlegger betydningen av arbeidsmiljøet og at hele arbeidslivet skal ha tilgang på virkemidlene. Virkemidlene er blant annet rettet inn mot bransjer og sektorer som har potensial for å redusere sykefravær og frafall.

bindelse med inkluderingsdugnaden er det også gjort endringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak, og gitt støtte til forsøk med modulbasert fagopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter gjennom Kompetanse pluss-ordningen. I løpet av de første årene med inkluderingsdugnaden økte sysselsettingen, også blant flere utsatte grupper.

Koronapandemien og smitteverntiltakene har endret situasjonen på arbeidsmarkedet, og har gitt en kraftig økning i antall ledige og permitterte. Utsatte grupper som slet på arbeidsmarkedet før pandemien, møter nå et vanskeligere arbeidsmarked og risikerer å skyves lengre unna arbeid. For 2021 har regjeringen derfor iverksatt en betydelig satsing på flere tiltaksplasser og økte personellressurser i Arbeids- og velferdsetaten, for å redusere ledigheten og gi utsatte grupper i arbeidsmarkedet den bistanden de trenger for å komme i arbeid.

I inkluderingsdugnaden har regjeringen satt et eget mål om at minst 5 pst. av nyansatte i staten skal være personer med nedsatt funksjonsevne eller hull i CV-en. Måloppnåelse vurderes årlig. I 2019 var samlet måloppnåelse på 2,2 pst. Regjeringen har etter dette intensivert oppfølgingen, og nye tall for 2020 vil legges fram før sommeren 2021. Det er usikkert hvordan koronasituasjonen vil påvirke resultatene.

Våren 2021 er det satt i gang en kampanje, #Semuligheter, for å bidra til å informere, bevisstgjøre og motivere arbeidsgivere og andre til økt inkludering i arbeidslivet.

Erfaringer med inkluderingsdugnaden så langt tilsier at det fortsatt er behov for satsing for å oppnå økt inkludering i arbeidslivet blant dugnadens målgrupper. I lys av endringene i arbeidsmarkedet og utviklingen for utsatte grupper, kan det være behov for å vurdere og videreutvikle innsatsen med sikte på å gjøre satsingen mer målrettet.

5.2.3 Personer som trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i jobb

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å tilby oppfølging til personer som trenger bistand for å komme i arbeid. Alle som henvender seg til NAV-kontoret har rett til å få vurdert sitt behov for bistand for å komme i arbeid, og til utarbeidelse av en eventuell aktivitetsplan for hvordan de skal komme i arbeid. Personer som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har rett til en arbeidsevnevurdering. Aktivitetsplanen kan inneholde både statlige og kommunale virkemidler fra NAV-kontoret, samt virkemidler fra tilgrensende tjenester. Virkemidlene i aktivitetsplanen kan blant annet omfatte oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsmarkedstiltak, herunder opplæring, medisinsk behandling mv. Det er betydelig variasjon i hvilke behov den enkelte bruker har for bistand for å komme i arbeid. For personer som samtidig har krav på en individuell plan, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet. Se nærmere omtale av individuell plan i kapittel 7.

Registrering hos Arbeids- og velferdsetaten skjer hovedsakelig digitalt på nav.no, men kan også gjøres ved henvendelse til NAV-kontoret. I registreringsprosessen blir den enkelte bedt om å si noe om sin situasjon, herunder beskrive sin siste jobb, utdanningsnivå, om utdanningen er fullført, samt om man har helseproblemer eller andre utfordringer som hindrer en i å søke eller være i jobb. Det er NAV-veilederen ved det enkelte NAV-kontoret som vurderer brukerens bistandsbehov, og som samarbeider med brukeren om utarbeidelse av aktivitetsplanen.

Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter brukere som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for mer omfattende oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å få eller beholde arbeid. Mange med nedsatt arbeidsevne mottar inntektssikring, se nærmere omtale i kapittel 4.

Personer med nedsatt arbeidsevne har tilgang til et bredere spekter av arbeidsmarkedstiltak, med blant annet lengre maksimal varighet og høyere tilskuddssats til arbeidsgivere, enn det som gjelder for ordinære arbeidssøkere. For en nærmere beskrivelse av arbeidsmarkedstiltakene, se kapittel 8.

Bistanden til personer med nedsatt arbeidsevne skal være helhetlig og individuelt tilpasset for å bidra til overgang til arbeid. Noen brukere vil ha behov for tettere oppfølging. Dette kan blant annet innebære hyppigere samtaler, eller bredere kartlegging av den enkeltes situasjon og behov. En betydelig del av gruppen med nedsatt arbeidsevne har behov for medisinsk behandling før de kan være aktuelle for jobb eller arbeidsmarkedstiltak.

Samtidig har mange personer med nedsatt arbeidsevne, og andre som står utenfor arbeidslivet, sammensatte behov og kan ha god nytte av samordnede tjenester fra ulike tjenesteytere. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider ofte med tilgrensende tjenester for å yte bistand til brukere med sammensatte behov, for eksempel innen utdanning og helse. Dette samarbeidet omtales nærmere i kapittel 5.3 og 5.4.

Utsatte grupper i arbeidsmarkedet

Noen grupper er særlig utsatte i arbeidsmarkedet. Det er disse Arbeids- og velferdsetaten gir hovedtyngden av sin arbeidsrettede bistand til. Unge, innvandrere fra land utenfor EØS-området og personer som har stått lenge uten arbeid er blant disse gruppene. En betydelig del av Arbeids- og velferdsetatens arbeidsrettede bistand ytes til personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeidsmarkedet for unge er normalt preget av store svingninger som følger konjunktorene. I perioder med høy økonomisk vekst kommer flere unge i arbeid, gjerne på deltid i kombinasjon med utdanning. I perioder med svak etterspørsel etter arbeidskraft blir unge gjerne mer berørt enn eldre aldersgrupper, med betydelig høyere arbeidsledighet sammenlignet med befolkningen for øvrig. Flere søker seg også mot utdanning.

Regjeringen har innført en forsterket ungdomsinnsats, som blant annet skal sikre unge tett oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. NAV-kontorene er styrket med kompetanse og ressurser til tverrfaglige ungdomsteam og ungdomskontakter. Dette har ført til forsterket prioritering av unge ved NAV-kontorene, og til økt vekt på tidlig kartlegging av den enkeltes muligheter og utford-

ringer. Målet er å motivere unge til raskt å komme over i arbeid eller utdanning. Innsatsen er rettet mot unge under 30 år som etter åtte uker står utenfor skole og arbeidsliv.

En evaluering Fafo har gjennomført fra implementeringen av den forsterkede ungdomsinnsatsen i Arbeids- og velferdsetaten, viser at unge prioriteres og gis rask oppfølging av NAV-kontorene. Nesten alle (93 pst.) får et tilbud innen åtte uker. Ifølge evalueringen har ungdomsinnsatsen hatt positiv effekt på sannsynligheten for at unge ledige går over i utdanningssystemet.³

Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å forhindre at unge havner varig utenfor arbeidslivet, og bidra til at de kommer raskere i jobb. Bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak og oppfølgingsressurser ved NAV-kontorene er styrket i budsjettet for 2021, og gjennom tilleggsproposisjon til statsbudsjettet, Prop. 79 S (2020–2021). Ungdomsinnsatsen i Arbeids- og velferdsetaten er styrket som en del av dette. Viktige virkemidler er opplæringstiltak, digitale oppfølgingstiltak, tilskudd til arbeidsgivere som tilbyr sommerjobb og arbeidstrening i kombinasjon med mentor og inkluderingstilskudd til arbeidsgivere.

Det er også igangsatt tiltak på Kunnskapsdepartementets og Barne- og familiedepartementets ansvarsområder for at flere skal kunne gjennomføre utdanning og delta i arbeidsrettet aktivitet, se nærmere omtale i kapittel 3.

Noen unge får problemer med å følge skolegangen, og bruker stadig mer tid på spill og gaming. Det er viktig at denne gruppen fanges opp slik at de ikke faller ut og blir stående lenge utenfor utdanning og arbeidsliv. Arbeids- og velferdsetaten har etter hvert utviklet flere tilbud for unge gamere, og ser at det kan være potensielle for å videreutvikle og nyttiggjøre seg gameres digitale kompetanse bedre i arbeidslivet. Noen fylker tilbyr «spillbasert kvalifisering», som er rettet mot unge med behov for et alternativt skoleløp for å fullføre videregående skole og/eller komme inn i arbeidslivet. Andre tilbyr også kortere eller lengre kurs med fokus på spillutvikling og andre IKT-ferdigheter som kan videreutvikles i kontakt med bedrifter og arbeidsgivere. Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å styrke tilbudet til gruppen. Det vurderes blant annet å opprette piloter i to fylker, med sikte på å videreutvikle og forsterke satsingen.

³ Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Holte, J. H. og Nielsen, R. A. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats i NAV*. (Fafo-rapport 2020:19)

Boks 5.2 Sommerjobb

Mange unge som er registrert hos Arbeids- og velferdsetaten med behov for arbeidsrettet bistand, har lite eller ingen arbeidserfaring. For mange er sommerjobb det første møtet med arbeidslivet. I Prop. 1 S (2020–2021) Arbeids- og sosialdepartementet ble det signalisert at regjeringen legger opp til å innføre et nytt tilskudd til offentlige og private virksomheter som tar inn unge arbeidssøkere med bistandsbehov på en fire ukers sommerjobb.

Studier viser at tilgangen til sommerjobber har blitt redusert sammenlignet med tidligere. Noen studier viser også at tilgangen på sommerjobber er vanskeligere for unge med nedsatt funksjonsevne. Økt arbeidsledighet i forbindelse med koronapandemien har gjort det ekstra krevende å få sommerjobb og deltidsjobb.

Sommerjobb kan gi unge arbeidssøkere nyttig arbeidserfaring og virke motiverende for videre deltakelse og aktivitet. Sommerjobb kan også gi verdifull erfaring med tanke på videre utdannings- og karrierevalg. Tiltaket er rettet mot unge arbeidssøkere med behov for arbeidsrettet bistand, som har utfordringer med å få sommerjobb på ordinære vilkår. Unge som NAV-kontoret kommer i kontakt med gjennom sitt samarbeid med oppfølgingstjenesten, og som har falt ut eller står i fare for å falle ut av videregående opplæring, er en gruppe som er aktuell for tiltaket sommerjobb.

Tilskudd til sommerjobb trådte i kraft 1. juni 2021.

Innvandrere som har problemer med å skaffe seg arbeid på egen hånd, kan motta arbeidsrettet bistand fra NAV-kontoret. Innvandrere fra land utenfor EØS-området er blant dem som prioriteres ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er personer med innvandrerbakgrunn en heterogen gruppe, med ulike landbakgrunn, botid i Norge, språkferdigheter, formell kompetanse mv. Arbeidsledigheten blant innvandrere varierer i stor grad med utdanningsnivå. Tall fra Statistisk sentralbyrå fra 4. kvartal 2020 viser at innvandrere utgjorde 42 pst. av de ledige, og nær halvparten av deltakerne i ordinære arbeidsmarkedstiltak. Innsats overfor innvandrere er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.

Personer med lange ledighetsperioder kan ha problemer med å komme tilbake i arbeid, og er slik en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet. En betydelig del av de arbeidsledige forblir ledige i lang tid. Ikke alle som blir arbeidsledige kommer tilbake i jobb. Sannsynligheten for å komme tilbake i jobb faller med ledighetens varighet.

Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å få eller beholde arbeid. Nedsatt arbeidsevne er bare til en viss grad sammenfallende med nedsatt funksjonsevne. Mange personer med nedsatt funksjonsevne har ikke nedsatt arbeidsevne, og har heller ikke behov for noen form for arbeids-

markedsbistand fra Arbeids- og velferdsetaten. Pandemien kan forsterke risikoen for varig utenforskap for utsatte grupper på arbeidsmarkedet.

5.3 Virkemidler, tjenester og tiltak når kompetanse er en tilleggsutfordring

5.3.1 Arbeid, utdanning og kompetanse

Formell kompetanse har blitt stadig viktigere for å komme inn i arbeidslivet. Flere som står utenfor arbeidslivet mangler nødvendig kompetanse. En økende andel av de med lav utdanning mottar uføretrygd og andre helserelaterte ytelser.⁴ Ofte er det sammenheng mellom helse- og kompetansemessige utfordringer og øvrige levekårsproblemer. For en nærmere beskrivelse av utfordringer knyttet til manglende kompetanse, se kapittel 2.3.

Regjeringen har som mål at alle skal få den kompetansen de og samfunnet trenger. Gjennom regjeringens kompetansereform skal det legges til rette for at ingen skal gå ut på dato, og at det skal være mulig å fylle på med nødvendig kompetanse underveis. En rekke tiltak er innført i forbindelse med regjeringens kompetansereform og for å avhjelpe koronakrisen, og flere er på trappene

⁴ NOU 2020: 2 *Fremtidige kompetansebehov III – Læring og kompetanse i alle ledd.*

når videregående opplæring skal reformeres jf. Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*.

Læring finner sted på mange arenaer. Det skjer i det formelle utdanningssystemet, men også på arbeidsplassen, gjennom arbeidsmarkeds-politikken, i frivilligheten og i samfunnet for øvrig. For personer som er registrert ledige eller med nedsatt arbeidsevne i Arbeids- og velferdsetaten, og som mangler kompetanse, kan bruk av opplæringstiltak være aktuelt for å kvalifisere til arbeid. Opplæring er dermed et viktig virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken.

5.3.2 Opplæringstilbud til voksne som står utenfor arbeidslivet

Voksne som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, vil ofte ha større behov for støtte og tilrettelegging fra offentlige myndigheter enn andre. Ansvaret for å tilby opplæring til denne gruppen er delt på flere sektorer. Tilbudene kan være tilpasset ulike lovverk, styrings-systemer og finansieringsordninger, og de kan ha ulikt formål, innhold og omfang. Dette kan skape utfordringer ved koordinering av tilbudet og samarbeid mellom sektorene – og også påvirke kvaliteten i tilbudet til de som trenger det.

Opplæring på grunnskolenivå er et kommunalt ansvar, mens fylkeskommunen har ansvaret for opplæringen på videregående nivå. Skole- og utdanningssystemet for barn og unge omtales i kapittel 3, med vekt på den forebyggende rollen skole- og utdanningssystemet har for utenforskap.

Som et supplement til utdanningssystemets tilbud, kan Arbeids- og velferdsetaten tilby opplæringstiltak til arbeidssøkere som trenger det. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering hvor Arbeids- og velferdsetaten, på skjønns-messig grunnlag, vurderer tiltaket som nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid. Opplæring som arbeidsmarkedstiltak kan gis gjennom:

- a. kortvarige kurs basert på behov i arbeids-markedet (AMO)
- b. fag- og yrkesopplæring i videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning (fag-skole)
- c. universitets- og høyskoleutdanning.

Varigheten er inntil 3 år, med mulighet for forlengelse i inntil 1 år i særlige tilfeller for b) og c). Målgruppen er personer over 19 år med behov for kvalifisering. Opplæring etter c) høyere utdanning, er forbeholdt personer over 22 år som har nedsatt

arbeidsevne. Opplæring i form av AMO-kurs kjøpes gjerne av eksterne tiltaksleverandører i tråd med lov om offentlige anskaffelser, mens utdannings-tiltak i større grad skjer i det offentlige utdannings-systemet.

Innrettingen av opplæringstiltakene ble senest endret fra juli 2019, som et ledd i regjeringens inkluderingsdugnad. Hovedmålet med endringen var å samle opplæringstiltakene og dreie Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud i retning av å tilby flere arbeidssøkere yrkeskompetanse i form av fagbrev, eller via lærekandidatordningen og den toårige praksisbrevordningen. Endringen innebærer at målgruppen for lengre opplærings-løp gjennom Arbeids- og velferdsetaten er blitt utvidet sammenlignet med tidligere. Dette skal gjøre at flere kvalifiseres til ledige jobber og også legge til rette for en mer stabil tilknytning til arbeidslivet. Grunnskole eller studieforberedende videregående opplæring gis som hovedregel ikke som arbeidsmarkedstiltak. Fag- og yrkesopp-læring er vektlagt fordi det er arbeidsrettet, og det forventes høy etterspørsel etter fagarbeidere i tiden framover.

I desember 2020 deltok om lag 13 700 personer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak. Av disse deltok om lag 6 000 personer på AMO-tiltak, 3 500 personer på fag- og yrkesopplæring og om lag 4 000 personer i høyere utdanning.

Bruken av opplæringstiltak i Arbeids- og vel-ferdsetaten har gått ned de siste årene (2010–2018), både i antall personer som deltar og som andel av tiltakene.⁵ Særlig gjelder dette bruken av utdanningstiltak. Nedgangen har skjedd til tross for økt vekt på formell opplæring gjennom poli-tiske føringer de siste årene, med særlig vekt på fag- og yrkesopplæring.

Nedgangen i bruken av opplæringstiltak kan ha flere årsaker. Tradisjonelt har tankegangen «korteste vei til arbeid» stått sterkt i Arbeids- og velferdsetaten. Dette samsvarer med hovedmålet for etaten, og kan hindre den innelåsing som lange kvalifiserende løp kan innebære. Den langsiktige utviklingen på arbeidsmarkedet, og utfordringene med høy ledighet som følge av korona-pandemien, har imidlertid ført til at flere av Arbeids- og velferdsetatens brukere har begren-sede muligheter på arbeidsmarkedet. Det de eventuelt blir «innlåst i» er i hovedsak arbeids-ledighet ispedd kortvarige, usikre arbeidsforhold. Den langsiktige investeringen et kvalifiseringsløp innebærer, bør i slike tilfeller vektlegges tyngre

⁵ Nicolaisen og Kann: «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». Arbeid og velferd 1-2019.

enn innelåsingseffekten i utdanning, særlig når situasjonen på arbeidsmarkedet er vanskelig. Tilsvarende vil det ofte, i et godt arbeidsmarked, være mindre bruk av kompetansehevende og omstillende tiltak og mer vekt på tiltak som foregår i ordinært arbeidsliv.

En annen utfordring knyttet til bruk av opplærings tiltak er at utdanningssystemet er komplekst og krevende å få oversikt over. Manglende kunnskap blant Arbeids- og velferdsetatens veiledere om hvilke muligheter som ligger i det offentlige utdanningstilbudet har vært trukket fram som en medvirkende årsak til at for få arbeidsledige får mulighet for å gjennomføre videregående opplæring.⁶ For Arbeids- og velferdsetaten kan det også være en avveining mellom å gi kortvarige tilbud til flere, eller langvarige tilbud til færre arbeidssøkere innenfor gjeldende budsjettamme.

5.3.3 Innsats for å gi flere et tilrettelagt tilbud om videregående opplæring

Betydningen av å ha gjennomført videregående opplæring for muligheter på arbeidsmarkedet er bekreftet gjennom flere undersøkelser og utvalg, blant annet Sysselsettingsutvalget.⁷ Personer som ikke har fullført videregående opplæring, blir i større grad stående utenfor arbeidslivet og flere blir avhengige av helserelevante ytelser. Regjeringen innretter derfor politikken både mot å redusere frafall fra normert gjennomføring blant unge, jf. kapittel 3, og å øke mulighetene for senere fullføring for voksne som fortsatt ikke har oppnådd videregående kompetanse.

Voksne over 25 år som har fullført grunnskolen, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, såkalt voksenrett. Elever med voksenrett, skal normalt tas inn i et fylkeskommunalt tilbud som er organisert særskilt for dem og tilpasset den enkeltes behov. Voksne har rett til realkompetansevurdering og kompetansebevis finansiert av fylkeskommunen før opplæringen starter. Realkompetansevurdering kan også gis på andre språk enn norsk og samisk, jf. forskrift til opplæringsloven.

Fylkeskommunen skal også gi tilbud om videregående opplæring til søkere uten rett, jf. opplæringsloven § 13-3. Kommunen eller Arbeids-

og velferdsetaten kan betale fylkeskommunene for realkompetansevurdering for personer som ikke har rett til videregående opplæring. Personer uten rett kan søke om opptak til videregående opplæring på vanlig måte, men rangeres lavere enn personer med rett når plasser skal fordeles. Ulike prioriteringer og varierende ressursituasjon kan medvirke til at tilbudet om voksenopplæring varierer mellom fylkeskommunene.

I lys av koronapandemien og den betydelige økningen i ledige og permitterte i 2020, fikk fylkeskommunene et ekstraordinært tilskudd på 300 mill. kr for å gi anslagsvis 5000 ledige og permitterte uten rett til videregående opplæring en mulighet til å oppnå studie- eller yrkeskompetanse.⁸ Tilskuddet er blitt videreført i 2021. Tiltaket er en del av Utdanningsløftet, og fylkeskommunene samarbeider med Arbeids- og velferdsetaten om å rekruttere deltakere. Foreløpige resultater tyder på at det er utfordringer knyttet til rekrutteringen, og at det tar tid å få på plass et opplæringsstilbud tilpasset målgruppen. Dette viser bl.a. viktigheten av å videreutvikle samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV-kontorene om voksne som står utenfor arbeidslivet.

For at flere skal få mulighet til å gjennomføre videregående opplæring, foreslår regjeringen i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* at retten til videregående opplæring for ungdom og voksne utvides til å gjelde helt til de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse (jf. kapittel 3). Dette vil også få betydning for tilbudet til Arbeids- og velferdsetatens brukere.

Det ordinære tilbudet i videregående opplæring har tradisjonelt vært bygget opp for ungdom som tar utdanning før de skal ut i arbeidslivet og/eller videre utdanning. Voksne har behov som skiller seg fra ungdoms behov. Mange er i jobb og har forpliktelser overfor familie. De kan bl.a. ha behov for fleksibelt oppstartstidspunkt, eller tilgang til komprimerte opplæringsløp. For dem som må starte med grunnskoleopplæring kan situasjonen være ekstra utfordrende og det blir ofte lange løp. Det varierer fortsatt i hvilken grad voksne som mangler videregående opplæring har tilgang på et opplæringsstilbud som er tilpasset deres behov.

Dette var noe av bakgrunnen for at det ble iverksatt forsøk med modulstrukturert opplæring

⁶ Nicolaisen og Kann (2019): «Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». Arbeid og velferd, 1-2019.

⁷ NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*.

⁸ I tillegg bevilget Stortinget 250 mill. kr i 2020 til rammetilskuddet til fylkeskommunene begrunnet med kompetansehevingstiltak for ledige og permitterte, herunder bedriftsintern opplæring, videregående opplæring og fagskoler, i regi av fylkeskommunen (fase 2, 3. april 2020).

i 2017 – først på grunnskolenivå (forberedende voksenopplæring, se også 5.3.4) og deretter i fag- og yrkesopplæringen. Forsøkene pågår etter planen frem til 2023. Forsøkene innebærer å prøve ut mindre opplæringsenheter (moduler) og nye måter å sette disse sammen på. Hver fullført modul skal resultere i en vurdering og dokumentasjon. Deltakere skal kunne ta enkeltmoduler eller et fullt opplæringsløp, og de skal kunne ta de modulene som er relevante for å kunne skaffe seg jobb. Det prøves også ut nye læreplaner. Målet med forsøket med modulstrukturert opplæring er å gi en mer fleksibel, relevant og effektiv opplæring slik at voksne får opparbeidet seg kompetanse som kan gi dem en varig tilknytning til arbeidslivet. I Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*, foreslår regjeringen at modulstrukturert opplæring skal bli hovedmodell for grunnopplæring for voksne. Innføringen skal skje gradvis og i tråd med resultatene fra forsøket.

Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen

Ved videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak skal Arbeids- og velferdsetaten, i henhold til forskrift om arbeidsmarkedstiltak, vurdere å benytte fylkeskommunens tilbud før det anskaffes kurs eller opplæring på det åpne markedet (offentlig-offentlig samarbeid, eller benyttelse av ordinære skoleplasser). Det er tidligere identifisert utfordringer i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen, blant annet som følge av ulike styrings- og finansieringssystemer, vurdering av målgrupper og tilpasning av tilbudet. I oppfølgingen av Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetanse-reformen – Lære hele livet* ble det igangsatt et arbeid for å vurdere hvordan Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene kan samarbeide tettere om å gi voksne arbeidssøkende formell kompetanse på videregående nivå. Det er iverksatt flere tiltak i lys av dette. Fylkesvise avtaler for mer samordnet bruk av Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler skal bidra til at flere ungdom og voksne kan gjennomføre opplæring og komme i arbeid. Fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten har inngått samarbeidsavtaler i alle fylkesregioner, hvor samarbeid om opplæring er en sentral del av avtalene. Det er etablert systematiske rapporteringer og møteplasser for å følge utviklingen tett og drøfte utfordringer og muligheter i samarbeidet. Gjennom regionreformen har også fylkes-

kommunen fått et tydeligere kompetansepolitisk ansvar, bl.a. for å tilrettelegge for opplærings- og utdanningstiltak som er etterspurt i arbeidslivet regionalt. Tilskudd til bedriftsintern opplæring er flyttet fra Arbeids- og velferdsetaten til fylkeskommunen og trappet opp.

I lys av innsatsen for forsterket samhandling mellom fylkeskommunene og NAV fylke, samarbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge om å utvikle og prøve ut effektive modeller for tilpassede opplærings- og utdanningstjenester for ledige, permitterte og utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Det legges opp til en forsterking av dette samarbeidet gjennom felles oppdrag på opplæringsområdet i 2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge skal utvikle et felles kunnskapsgrunnlag om fylkesvis samarbeid om opplæring og vurdere behovet og muligheter for data- og informasjonsdeling mellom etatene med sikte på bedre informasjonsflyt. En del av samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene vil være å prøve ut systematisk realkompetansevurdering for arbeidsledige. Ved behov kan KS, fylkeskommuner og øvrige direktorater trekkes inn i samarbeidet mellom direktoratene.

Som ledd i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge vil regjeringen vurdere å sette i gang et forsøk hvor tilrettelagte opplæringstilbud kan finansieres gjennom felles tilskuddsmidler. Midlene vil kunne bidra til å dekke opplæringstilbudet, oppfølging av deltakerne, nødvendig norskopplæring, tilgang til realkompetansevurdering samt spredning av informasjon om vellykkede samarbeidsprosjekt. Formålet med et ev. slikt forsøk er å stimulere til et utvidet tverrsektorielt samarbeid om en opplæringstjeneste som inkluderer både Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler. Dette kan legge grunnlag for et framtidig samarbeid som finansieres på ordinær måte. En ev. forsøksordning skal være søkbar og forvaltningen av tilskuddsordningen underlegges et felles sett med styrings- og prioriteringssignaler til hhv. Kompetanse Norge og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

For å styrke Arbeids- og velferdsetatens kompetanse om muligheter i utdanningssystemet og gi flere av etatens brukere tilbud om nødvendig opplæring, har regjeringen i 2021 bevilget midler til å etablere egne opplæringskoordinatorstillinger i Arbeids- og velferdsetaten. Opplæringskoordinatorne skal bygge bro mellom sektorene og styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen om videregående opplæring, med vekt på fag- og yrkesopplæring.

Boks 5.3 Samarbeid om videregående opplæring

Det pågår også i dag flere lokale og regionale samarbeidsprosjekter hvor man prøver ut ulike modeller for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om videregående opplæring. Eksempler på slike prosjekter er:

«*Gloppen-modellen*» i Vestland fylke

Gloppen-modellen er en fagutdanningsmodell som har vært benyttet i region Nordfjord siden 2013, knyttet til Firda videregående skole. Det er en samarbeidsmodell mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunen og kommune/bedrift. Gloppen-modellen er en vekslingsmodell som kombinerer praksis og teori, og tilbyr individuelt tilpassede løp. Målgruppen er minoritetspråklige, og modellen inkluderer forsterket norskopplæring. Modellen ble utviklet for helsefagarbeidere, men er nå utvidet til flere andre fag.

«*Fleksibel fagopplæring*» i Vestfold og Telemark fylke

Fleksibel fagopplæring er et samarbeidsprosjekt mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunen og opplæringskontorene i Vestfold og

Telemark fylke. Tilbudet startet opp høsten 2020, og tilbys foreløpig innen to fag, men skal fortløpende utvides til flere fag, i henhold til regionale behov for arbeidskraft. Deltakerne får et komprimert opplæringsløp (VG1 og VG2 gjennomføres i løpet av ca. 1 år) med praksisperioder og sommerjobb. Målgruppen er personer over 19 år som ikke har fullført videregående opplæring eller som har fullført, men har behov for omskolering.

«*Samarbeidsmodell Oslo*»

NAV Oslo og Utdanningsetaten ved Oslo Voksenopplæring jobber med å utvikle rammer for et samarbeid om fagopplæring tilpasset voksne innvandrere. Samarbeidet er organisert i prosjektet Samarbeidsmodell Oslo, som støttes av delprogram sysselsetting i Groruddalsatsingen. Målet er å utvikle et samarbeid som bidrar til bedre gjennomstrømming i videregående skole og økt arbeidsdeltakelse for voksne innvandrere. Fire pilotklasser får et opplæringstilbud rettet mot fagbrev i utvalgte fag, kombinert med norskopplæring og støtte fra Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen vil også styrke oppfølgingen av unge som deltar i videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak, for å øke mulighetene for gjennomføring og overgang til arbeid. Mange av tiltaksdeltakerne kan ha psykiske eller fysiske helseutfordringer, språkproblemer, eller erfaringer fra tidligere skolegang som tilsier et behov for ekstra støtte og oppfølging. Det er vedtatt bevilget 50 millioner kroner til oppfølgingstjenester i Arbeids- og velferdsetatens egen regi til økt oppfølging av unge arbeidssøkere med bistandsbehov som tar fag- og yrkesopplæring i 2021. Det er også bevilget midler til forsterket oppfølging av langtidsledige og permitterte som har kort tid igjen av dagpengeperioden.

Behovet for tettere oppfølging understøttes bl.a. av en undersøkelse som er gjort av deltakelsen i opplæringstiltak blant personer med nedsatt arbeidsevne og enslige forsørgere, som indikerer at under halvparten fullfører videregående opplæring som NAV-tiltak, mens bare om lag 30 pst.

fullfører høyere utdanning.⁹ Det er behov for mer kunnskap om hva som skal til for at flere ledige kan fullføre nødvendige opplæringsløp, og hvordan det i større grad kan legges til rette for dette.

5.3.4 Innsats for å gi flere grunnleggende ferdigheter

Grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter er nødvendig for alle. Kravene til produktivitet i det norske arbeidslivet er høye, og manglende grunnleggende ferdigheter gir betydelige utfordringer i arbeidslivet.¹⁰

⁹ Steskal og Holmås (2020): *Utdanning som tiltak og aktivitet for brukere i NAV*. Rapport 40-2020, NORCE Samfunnsforskning.

¹⁰ NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken*.

En del av dem som står lengst fra arbeidslivet har så svake grunnleggende ferdigheter at de trenger språkopplæring og grunnskoleopplæring for å kunne ha nytte av for eksempel fag- og yrkesopplæring. Et utvalg har tidligere anslått at om lag 38 500 personer i alderen 20–54 år mangler grunnskoleopplæring, og nesten alle er innvandrere.¹¹ Denne gruppen kan ha en lang vei fram for å få formelle kvalifikasjoner som er etterspurt på arbeidsmarkedet slik at de kan få varig jobb.

Introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger og familieegjenforente i alderen 18–55 år videreføres i ny integreringslov, som trådte i kraft fra 2021. Deltakelse i programmet gir rett til introduksjonsstønad. De som har behov for det kan ta grunnskole som del av programmet i to år, med mulighet til utvidelse med ett år. Nytt i integreringsloven er at deltakere med sluttmaal om fullført videregående opplæring kan gå tre år i program, med mulighet til utvidelse med et fjerde år. Ifølge integreringsloven § 13 bør kommunen i samarbeid med andre aktører legge til rette for at deltakere som ikke oppnår sitt sluttmaal innenfor programtiden unngår avbrudd i kvalifiseringen. For deltakere som ikke klarer å gjennomføre opplæringen innenfor rammene av programmet kan det være aktuelt å fortsette opplæringen gjennom f.eks. opplæringstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Opplæring kan også inngå i kommunens kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad så lenge kriteriene for deltakelse er oppfylt og målet etter endt program er arbeid. Det er i utgangspunktet ingen begrensninger knyttet til hvilken type opplæring som kan inngå i kvalifiseringsprogrammet, men tidsperspektivet på to år kan være av betydning for det opplæringsløpet som velges. Selv om de ulike tilbudene samlet sett kan gi mulighet for lange opplæringsløp, vil det i praksis kunne oppstå utfordringer når ulike aktører skal vurdere inngangskriterier, regelverk og opplæringstilbud i sammenheng.

Norskopplæring er primært et kommunalt ansvar, men arbeidssøkere registrert i Arbeids- og velferdsetaten har ofte ikke rettigheter til gratis kommunal norskopplæring. For arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter og/eller svake norskferdigheter, har Arbeids- og velferdsetaten siden 2016 hatt økte muligheter til å gi norskopplæring som opplæringstiltak, og de fleste fylkene har et tilbud om norskopplæring i sine porteføljer. Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak har imidlertid en varighetsramme på

maksimalt tre år, og for gruppen med manglende språklige og faglige forutsetninger for å påbegynne en fag- og yrkesopplæring er ikke tre år nødvendigvis tilstrekkelig tid til å heve norskferdigheter og gi yrkeskvalifisering.

Regjeringen har lagt fram Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden* og foreslår der at både grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne blir modulstrukturert som hovedmodell, dvs. at opplæringsløp blir delt inn i mindre moduler som er mer tilpasset den enkelte voksnes behov og livssituasjon. Regjeringen mener at modulstrukturert opplæring for voksne vil bidra til å skape den fleksible opplæringen for voksne som Norge trenger for å øke tilgangen på relevant kompetanse i arbeidslivet. Moduler gjør det også enklere å kombinere formell opplæring med arbeid for deltakere som allerede er i jobb. For å gjøre tilbudet best mulig bør det kunne gjennomføres på ulike arenaer som skole, arbeid og/eller digitalt. Modulene gjør det videre mulig med mer effektive opplæringsløp, der den voksne kan kombinere opplæring både på grunnskolenivå, videregående nivå og opplæring i norsk. Voksnes opplæringsløp bør i størst mulig grad ta utgangspunkt i ønsket sluttkompetanse, som for mange vil være et fag- eller svennebrev, og den enkelte må få mulighet til å begynne på et videregående løp fram mot sluttkompetansen samtidig som deltakeren får den modulstrukturede grunnskoleopplæringen og norskopplæringen vedkommende har behov for. En styrket realkompetansevurdering eller kartlegging av kompetansenivå skal bidra til å innplassere den enkelte på riktig nivå i fag og hindre at deltakere må ta hele fag de allerede har kompetanse i. Modulstrukturering kan også bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i integreringsloven og arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Kortere formelle opplæringstilbud kan lettere kombineres med krav om å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet. Dersom grunnskoleopplæring og videregående opplæring for voksne blir modulstrukturert som hovedmodell, kan det også medføre et behov for å vurdere ev. justeringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

Det er behov for tettere samarbeid mellom ulike aktører, som kommunen, Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen, for å gjøre det mulig for flere å gjennomføre opplæring av lengre varighet for dem som mangler grunnleggende kvalifikasjoner. I tillegg kan det være behov for å prøve ut opplæring av lengre varighet i Arbeids- og velferdsetaten, dvs. opplæring som går utover

¹¹ NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold*.

Boks 5.4 Tiltak i Likeverdsreformen

Målgruppen for Likeverdsreformen er barn og unge med funksjonsnedsettelse som krever oppfølging fra flere instanser. Mange opplever at det ikke er noe arbeidstilbud til dem når de går ut av skolen. Regjeringen ønsker å utrede hvordan virkemiddelapparatet for Likeverdsreformens målgrupper kan utvikles når det gjelder overgangen fra skole til arbeidsliv. Selv om den primære målsettingen er overgang til ordinært arbeid, vil dette trolig være vanskelig å oppnå for mange innen målgruppen. Overgang til varig tilrettelagt arbeid (VTA) kan da være et alternativ. For nærmere omtale av VTA, se kapittel 6. Som ledd i utredningen har Arbeids- og sosialdepartementet gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å planlegge et forsøk med tiltak som skal styrke overgangen fra skole til arbeid (herunder overgang til VTA) for Likeverdsreformens målgrupper. Målet er blant annet å hindre at unge i målgruppen går ut av skolen uten å ha et arbeidstilbud, noe som vil kunne føre til at de taper de ferdighetene de har opparbeidet seg. Flere forslag til tiltak og satsinger inngår i Meld. St. 25 (2020–2021) *Likeverdsreformen – Et samfunn med bruk for alle*.

dagens tidsbegrensning i opplæringstiltaket, for en avgrenset målgruppe med svake kvalifikasjoner. Modulstrukturert opplæring kan ev. bidra til at elevene kan få den nødvendige fleksibiliteten i tilbudet.

Personer med svake grunnleggende ferdigheter som er i jobb, kan også være utsatt og ha økt risiko for å falle ut av arbeidsmarkedet. Regjeringen har styrket ordningen Kompetansepluss, for å gi flere muligheter til å styrke sine grunnleggende ferdigheter. Ordningen skal bidra til at flere voksne får opplæring i grunnleggende ferdigheter, slik at de kan ta videre opplæring og utdanning, og styrke deltakelsen i arbeids- og samfunnsliv.

Gjennom *Kompetansepluss arbeid* kan virksomheter søke om tilskudd til opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk og samisk for sine ansatte. Regjeringen har sørget for en dobling av midlene fra 2013 til 2020. Siden 2013 har om lag 70 000 deltatt på kurs i Kompetansepluss arbeid. I Kompetansepluss *frivillighet* kan frivillige organi-

sasjoner søke om tilskudd til kurs i grunnleggende ferdigheter knyttet til aktiviteter i frivilligheten, på en annen læringsarena enn arbeidsplassen.

Prøveordningen *Fagopplæring i Kompetansepluss arbeid* ble lansert i 2018. Ordningen gir deltakere opplæring i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk i sammenheng med det yrket de ønsker å ta fagbrev i. Målgruppen er arbeidstakere med svake grunnleggende ferdigheter og lang arbeidserfaring. Prøveordningen har blitt evaluert av NIFU.¹² Ifølge evalueringen ser ordningen ut til å dekke et behov for formalisering av kompetanse i deler av arbeidslivet der det formelle utdanningsnivået er lavt og tradisjonene for fagopplæring er begrenset. Kurset ser ut til å ha motivert en gruppe ansatte som ikke ellers ville tatt fagbrev, men det er for tidlig å si noe om de endelige resultatene.

5.3.5 Innsats for å gi flere voksne en kompetanse som arbeidslivet trenger

Fram mot 2030 forventes arbeidsledigheten blant ufaglærte fortsatt å være klart høyere enn blant personer med høyere eller yrkesfaglig utdanning, mens det ventes mangel på arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning. Omstillingstakten i arbeidslivet vil være høy. Omstillinger øker risikoen for varig utenforskap, særlig for personer med lav kompetanse.¹³ Kompetanseheving er derfor et av de viktigste virkemidlene for å hindre utenforskap. For å få dette til kreves det et godt tverrsektorielt samarbeid på alle nivåer mellom utdanningssektoren og Arbeids- og velferdsforvaltningen. Stortinget har også vedtatt en lovfestet plikt for fylkeskommunene til å tilby gratis karriereveiledning for innbyggerne. Dette kan bidra til bedre sammenheng mellom opplæring/utdanning og arbeidsmarkedets behov, og at det gjøres færre feilvalg.

For å stimulere til økt gjennomføring av yrkesfaglig opplæring, er det innført en ny vei til fagbrev som ble lovfestet i 2018, fagbrev på jobb. Målgruppen er voksne som er i et arbeidsforhold, har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, og som har behov for veiledning og opplæring før de kan gå opp til fagprøven. Fylkeskommunene har ikke en plikt til å tilby denne ordningen, men

¹² Skåholdt og Sutherland Olsen (2019): *Forberedt for fag: En undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid*. NIFU arbeidsnotat 2019:20.

¹³ NAVs omverdensanalyse 2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

etterspørselen etter ordningen har økt etter at den ble innført. Kunnskapsdepartementet har fått tilbakemelding om at flere som ønsker å benytte ordningen, får avslag av fylkeskommunene av økonomiske grunner. Som en del av Utdanningsløftet 2020 fikk fylkeskommunene et tilskudd på 46 mill. kr til ordningen slik at flere kan ta et fagbrev i kombinasjon med arbeid og dermed styrke sin posisjon i arbeidsmarkedet. Tilskuddet videreføres i 2021.

Kompletterende utdanning for flyktninger er tilpasset personer som allerede har fullført en utdanning i utlandet, men som trenger mer utdanning for å få autorisasjon eller bli godkjent for yrkesutøvelse i Norge. OsloMet tilbyr fra 2017 kompletterende utdanning for lærere og sykepleiere. OsloMet og NTNU tilbyr kompletterende ingeniør- og teknologiutdanning.

For å unngå at tilknytningen til arbeidslivet svekkes, må sysselsatte oppdatere kompetansen sin i tråd med skiftende behov i arbeidslivet. Flere kan ha behov for en ny yrkeskompetanse, eller sitter på et utdatert fagbrev. Regjeringen ønsker at flere som allerede har fagbrev skal få tilbud om å ta et nytt «fagbrev 2», og har vedtatt økte ressurser til dette i statsbudsjettet for 2021. For å sikre en varig løsning har regjeringen i Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen* varslet at det skal innføres en rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Retten omfatter også de som har studiekompetanse og som har behov for et fagbrev. Det skal også prøves ut en stipendordning som stimulerer flere sysselsatte med yrkeskompetanse til å ta videreutdanning slik at de kan stå lenger i jobb.

Arbeidslivet har også behov for korte, relevante og fleksible utdanningstilbud som det er mulig å kombinere med jobb. Med kompetanse-reformen Lære hele livet har regjeringen opprettet finansieringsordninger som stimulerer utdanningsinstitusjonene til å utvikle fleksible utdanningstilbud i samarbeid med arbeidslivet. Tilskuddsordningene ble trappet opp under koronapandemien og videreføres i 2021.

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling finansierer særskilte kompetanseutviklingstiltak i utvalgte bransjer med store omstillingsbehov, i tett samarbeid med arbeidslivets parter. Det legges vekt på å finansiere korte og fleksible tilbud fra fag- og yrkesopplæringen i videregående, fagskoleutdanning, og fra universiteter og høyskoler. Tiltaket inngår i kompetanse-reformen Lære hele livet, og skal bidra til at ansatte blir bedre rustet til å takle omstillinger og deltakelse i morgendagens arbeidsliv.

Regjeringen har bevilget midler til flere studie-plasser i 2020 og 2021.

Når ledigheten er høy og arbeidsmarkedet er i omstilling, er det hensiktsmessig å legge til rette for at arbeidsledige og permitterte kan benytte ledighetsperioden til kvalifisering. På denne måten kan arbeidsstyrken bli bedre rustet til å fylle ledige jobber når situasjonen på arbeidsmarkedet blir bedre. Som et midlertidig tiltak i en situasjon med mange ledige og permitterte i kjølvannet av koronapandemien, innførte regjeringen fra 20. april 2020 en midlertidig ordning som gjør det lettere å ta opplæring samtidig som en beholder retten til dagpenger. Målet er at flere ledige skal kunne bruke ledighetsperioden til å få nødvendig kompetansepåfyll. Ordningen omfatter alle ledige og permitterte, og det foreligger ingen søknadsplikt. Studenter som mottar lån eller stipend fra Lånekassen er ikke med i ordningen. Livsoppholdskostnaden er dekket gjennom dagpengene, men den enkelte må selv bekoste utgifter knyttet til selve opplæringen.

Regjeringen legger til grunn at økt bruk av opplæring for arbeidssøkere som har mangelfulle formelle kvalifikasjoner og svake grunnleggende ferdigheter, på sikt vil kunne få flere i arbeid, færre ledige og færre på trygd. Det er derfor lagt fram for Stortinget et forslag til nytt permanent regelverk for å regulere opplæring og utdanning med dagpenger. Det tas sikte på at nye regler kan tre i kraft fra 1. oktober 2021.

Forslag til nytt regelverk ble sendt Stortinget i april 2021. Det nye regelverket skal ivareta og kombinere hensynet til aktiv arbeidssøking med muligheter for å ta opplæring som kan forhindre langtidsledighet og varig utestenging fra arbeidslivet. Det betyr at det særskilt skal legges til rette for at ledige og permitterte kan fullføre grunnskole og videregående opplæring i dagpengeperioden. Det innføres bl.a. begrensede krav til å være reell arbeidssøker for å unngå at opplæringen må avbrytes før den er fullført.

Undervisning på dagtid tillates, samt at det åpnes for full studieprogresjon i hele dagpengeperioden for grunnskole, videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning.

Samtidig er det viktig å unngå at dagpengeordningen blir et alternativ til finansiering av opplæring fra bl.a. Lånekassen. Det vil særlig gjelde ved høyskole- og universitetsutdanning. For høyere utdanning er det derfor forslått å stille krav om blant annet å være reell arbeidssøker i utdanningsperioden, krav til en nedre aldersgrense på 30 år, krav til lavere studieprogresjon enn normalt og begrenset varighet av utdanning.

gen. Dette er tiltak for å unngå uheldig tilstrømming av personer til dagpengeordningen.

Forslag til endringer i dagpengeregulverket innebærer en betydelig liberalisering sammenlignet med tidligere praktisering. Utvidete muligheter til å ta opplæring og utdanning i dagpengeperioden vil med dette regelverket inngå som en aktiv del av arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken for å få flere varig inn i arbeidslivet. Framover blir det viktig å legge til rette for informasjon om mulighetene til opplæring med dagpenger, slik at dette blir noe som flere ledige og permitterte kan benytte seg av.

5.3.6 Integrering gjennom kunnskap

Utdanning har stor betydning for innvandreres deltakelse i arbeidslivet, sammen med faktorer som bl.a. botid, kjønn, alder og landbakgrunn. Lavest sysselsetting finnes blant gruppen med kun grunnskole. Over 70 pst. av flyktingene som kom til Norge i 2017–2018 har grunnskoleopplæring som sin høyeste gjennomførte utdanning.

Som en oppfølging av regjeringens integreringsstrategi, *Integrering gjennom kunnskap*, har regjeringen gjennomført en større integreringsreform. Målet er å reformere og styrke virkemidlene for å kvalifisere nyankomne flyktinger og innvandrere til det norske arbeidsmarkedet. Målrettingen av kvalifiseringen skal starte tidlig, det skal bli økt kvalitet og mindre forskjeller mellom kommunene, flere skal få formell kompetanse innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, flere skal opp på et høyere norsknivå og gapet mellom arbeidslivets behov og den kompetansen flyktingene har fra før skal reduseres. Sentralt i reformarbeidet er ny integreringslov som trådte i kraft 1. januar 2021. Den nye loven er blant annet et svar på tidligere evalueringer av introduksjonsordningen som viste til dels store lokale variasjoner både i gjennomføring og resultater av introduksjonsprogrammet og lite bruk av formell opplæring i programmet.

For å gjøre introduksjonsprogrammet mer tilpasset og målrettet, innføres det differensiert programtid, sluttmaal og norskmål. Programmet kan vare fra tre måneder til fire år avhengig av hva slags utdanning og kompetanse den enkelte har med seg, og hva som er sluttmalet for programmet. For deltakere som har mål om å fullføre videregående opplæring, og det er realistisk at de kan fullføre opplæringen, kan introduksjonsprogrammet vare i inntil fire år. For deltakere som har minimum utdanning på videregående nivå fra før, kan programmet vare mellom tre og seks

måneder og kan forlenges med inntil seks måneder.

Krav om å gjennomføre et visst antall timer norskopplæring er i den nye integreringsloven erstattet med et krav om at den enkelte skal oppnå et visst nivå i norsk. Denne endringen må ses i sammenheng med innføring av kompetansekrav for lærere, ny læreplan i norsk og samfunnskunnskap og endringer i introduksjonsprogrammet, som samlet sett skal bidra til å heve kvaliteten i opplæringen.

Samtidig er tilrettelagt opplæring med god progresjon en forutsetning for at deltakeren når sine norskmål og at intensjonen med ny integreringslov kan oppfylles. I dag er det ikke mulighet for standardisert vurdering eller kartlegging av deltakers norsknivå ved oppstart av opplæring, eller av progresjonen for å tilpasse opplæringen til deltakerens norskmål. Det finnes heller ingen felles sentralt utviklede kartleggingsprøver som kan benyttes i alle kommuner. Gjennom innføring av standardisert kartlegging av deltakers norsknivå kan det bli lettere å tilpasse opplæringen til den enkeltes forutsetninger og ferdigheter, og bidra til å styrke kvaliteten i norskopplæringen. Kartleggingsprøvene bør baseres på Det felles Europeiske rammeverket for språk og de ulike språklige ferdighetene og kompetansemålene slik de er nedfelt i læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Det er utviklet standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Disse skal bidra til å heve kvaliteten i kommunenes arbeid og er minstekrav, faglige anbefalinger og verktøy som skal gjøres lett tilgjengelig for kommunen gjennom en digital plattform. De standardiserte elementene kan også brukes i øvrige kvalifiseringsordninger som Jobbsjansen (se boks 5.5), eller kvalifiseringsprogrammet.

For å få til gode, individuelt tilrettede løp for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet er tett samarbeid mellom kommune, Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommune avgjørende. Et slikt samarbeid kan også være viktig for å bidra til kontinuitet og videre kvalifisering for de deltakerne som ikke klarer å nå sluttmalet sitt innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Flere tidligere evalueringer har pekt på utfordringer i samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Proba (2017) finner bl.a. at det er stor variasjon i former for samarbeid og hvor mye det samarbeides om.¹⁴ Samarbeidet mellom kommunen og Arbeids-

¹⁴ Proba (2017): *Samarbeid NAV-kommune om introduksjonsprogram – En kartlegging*. Rapport 2017-11.

Boks 5.5 Jobbsjansen

Innvandrerkvinner deltar gjennomgående i mindre grad i arbeidsmarkedet sammenlignet med kvinner i befolkningen for øvrig. Dette kan innebære en utfordring for den enkelte kvinnes økonomi og selvstendighet, men også for familiens økonomi. Gjennom tilskuddsordningen Jobbsjansen kan kommuner gi et heldags kvalifiseringstilbud etter modell av introduksjonsprogrammet til hjemmeværende innvandrerkvinner. Dette er en målgruppe som i utgangspunktet ikke fanges opp av andre kvalifiseringsordninger. Bruk av arbeidsmarkedstiltak er

sentralt i tilretteleggingen av tilbudet til den enkelte deltaker. Ordningen bidrar til at flere kvinner med innvandrerbakgrunn kan komme inn i det norske arbeidsmarkedet. En evaluering viser til at ordningen i en årrekke har levert svært gode resultater når det gjelder direkte overgang til arbeid og utdanning. I 2019 gikk ca. 76 pst. av deltakerne direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program.¹

¹ Ideas2evidence (2020): *Rom for kvalitet*. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019.

og velferdsetaten skjer også langt sjeldnere i startfasen av programmet, enn i slutfasen. Riksrevisjonen finner at arbeidsmarkedstiltak i liten grad brukes i introduksjonsprogrammet, noe som bl.a. tilskrives manglende tilrettelegging for personer med svake norskerferdigheter og lite formell kompetanse. På bakgrunn av en undersøkelse av integreringsarbeidet, har Riksrevisjonen anbefalt at departementene gjennomgår det samlede virkemiddelapparatet og vurderer hvordan tiltak og samarbeid mellom etater og kommuner kan forbedres.¹⁵ Dette er fulgt opp av Kunnskapsdepartementet som, sammen med Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått flere tiltak som skal bidra til økt samhandling om tilbudet fra de ulike aktørene. Det vurderes bl.a. å nedsette en tverrsektoriell koordinerings- og rådgivningsgruppe som skal behandle integreringsspørsmål.

For å styrke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten, kommunen og fylkeskommunen om introduksjonsprogrammet, er det bl.a. utarbeidet en ny veileder. Veilederen tar utgangspunkt i ny integreringslov og beskriver kommunens ansvar og forpliktelser knyttet til oppfølging av deltakere i introduksjonsprogrammet og Arbeids- og velferdsetatens rolle med å bistå kommunen i arbeidet. Tett samarbeid mellom kommune og det lokale NAV-kontoret er også sentralt for andre kvalifiserings tiltak for innvandrere, som bl.a. Jobbsjansen.

Diskriminerende mekanismer kan være en barriere som kan redusere effekten av regje-

ringens igangsatte tiltak for å øke kvalifisering og utdanning blant innvandrere med sikte på overgang til arbeid. Som en oppfølging av integreringsstrategien er det derfor i løpet av våren 2021 iverksatt en rekke tiltak med formål å øke bevisstheten i arbeidslivet om etnisk mangfold som ressurs, herunder en nasjonal veiledningstjeneste for arbeidsgivere og en tilskuddsordning for virksomheter som arbeider for etnisk mangfold i arbeidslivet. Regjeringen har tidligere lagt fram Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020–2023) og Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (2020–2023), og tiltakene fra disse handlingsplanene er under oppfølging.

5.4 Virkemidler, tjenester og tiltak når helse er en tilleggsutfordring

5.4.1 Arbeidets betydning for helsen

Det er et mål for regjeringen at flere med nedsatt arbeidsevne på grunn av ulike helseproblemer skal kunne delta i arbeidslivet. Mens det for noen tiår siden var en alminnelig oppfatning at det å ha helseutfordringer ikke var forenlig med arbeid, viser forskning at arbeid og aktivitet i mange tilfeller kan være helsefremmende.¹⁶ En kunnskapsoppsummering fra 2014 viser at dette særlig gjelder for psykiske lidelser.¹⁷ I hvilken grad

¹⁶ Waddell, G. & Burton, K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: TSO

¹⁷ Van der Noordt, M., Ljzelenberg, H., Droomers, M. & Propper, K. I. (2014). Health effects of employment: a systematic review of prospective studies. *Occupational and Environmental Medicine*, 71, 730–736

¹⁵ Dokument 3: 4 (2019–2020): *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere flyktninger og innvandrere gjennom kvalifisering til arbeid*.

arbeid er helsefremmende vil kunne avhenge både av arbeidets karakter og hvilke helseutfordringer som gjør seg gjeldende for den enkelte. Det kan også være et spørsmål om god tilrettelegging. Likevel vil tilknytning til arbeidslivet som regel både være en viktig faktor i bedringsprosessen og en beskyttende faktor mot sykdomsutvikling. Til tross for denne kunnskapen, har deltakelse i arbeid og utdanning tradisjonelt vært lite utnyttet som terapeutisk virkemiddel i behandling i helse- og omsorgstjenesten.

Mange med ulike helseproblemer vil trenge samtidig og ofte samordnet bistand fra både arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene for at målet om arbeid og bedre helse skal nås. Dette gjør at helse- og omsorgstjenestene og arbeids- og velferdsforvaltningen må samarbeide for å kunne møte brukernes behov for tjenester. Samtidighet i behandling og arbeidsrettet bistand gir i mange tilfeller raskere overgang til arbeid enn der arbeidsrettede tjenester gis først etter eller sent i behandlingsforløpet. De siste 15 årene er det tatt flere grep for å bedre denne samhandlingen. Å videreutvikle samarbeidet mellom helse- og arbeidsrettede tjenester er et sentralt tema i inkluderingsdugnaden, der målet er å videreutvikle og styrke tilbudet for arbeidssøkere med psykiske lidelser og/eller rusproblemer slik at flere kan delta i arbeidslivet samtidig som de mottar behandling i helse- og omsorgstjenesten. Se kapittel 5.2.2 for nærmere omtale av inkluderingsdugnaden.

I Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023 har regjeringen lagt til grunn at spesialisthelse-tjenesten og kommunene samarbeider med arbeids- og velferdsforvaltningen og viderefører og sprer virksomme, arbeidsrettede tiltak innen helse og arbeid/utdanning, jf. Meld. St. 7 (2019–2020). Et viktig aspekt i Nasjonal helse og sykehusplan er vektleggingen av brukerperspektivet i alle sammenhenger, dvs. i tilknytning til behandling, organisering, metodevalg, planlegging m.m. Det gjelder også ved arbeidsrettet behandling. En interregional arbeidsgruppe fra de regionale helseforetakene oversendte i september 2020 en rapport med blant annet faglige råd og anbefalinger om prinsipper for rettighetsvurdering til helse og arbeidstilbud i spesialisthelsetjenesten. Her anbefaler de regionale helseforetakene at det arbeidsrettede perspektivet bør inngå som en naturlig del av all behandling i spesialisthelse-tjenesten der dette er hensiktsmessig.

Som beskrevet i kapittel 2.4 er det mange av de som står utenfor arbeidslivet som har muskel- og skjelettplager og psykiske lidelser. Disse grup-

pene, og særlig personer med psykiske lidelser, er ofte i målgruppen for samtidig bistand fra helse- og omsorgstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange av disse mottar arbeidsavklaringspenger. Andelen mottakere av arbeidsavklaringspenger med psykiske lidelser har økt over tid og er nå på over 40 pst. Blant de unge er andelen med psykiske lidelser høyere – om lag 70 pst.

Det har over flere år vært en økt satsing med effektforskning og tilskuddsmidler rettet mot etablering av integrerte tjenester for brukere med *moderate til alvorlige* psykiske lidelser. Dette har resultert i en betydelig forbedring av tilbudet til denne målgruppen og økt overgang til arbeidslivet.

En betydelig andel av de med psykiske lidelser som står utenfor arbeidslivet, eller som er i randsonen av arbeidslivet, har *milde til moderate* psykiske plager. Svært få av disse får i dag tilbud om samordnede tjenester. En del personer i denne målgruppen strever med å komme i arbeid og har behov for praktisk bistand til å få, beholde og mestre jobb. For denne gruppen vil samtidige eller samordnede tjenester i form av behandling av helseplager i helse- og omsorgstjenesten kombinert med arbeidsrettet bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen kunne være avgjørende.

Begrepene milde, moderate og alvorlige psykiske lidelser benyttes i helse- og omsorgstjenesten og sier noe om alvorlighetsgraden ved psykiske helseplager og lidelser. I Arbeids- og velferdsetatens systemer registreres skjermede sensitive opplysninger om flere ulike psykiske diagnoser, som igjen deles inn i tre hovedkategorier. En kan ikke ut fra diagnosen som er registrert i etatens systemer fastslå på hvilken måte psykiske utfordringer får konsekvenser for deltakelse i arbeidslivet og behovet for bistand. Det er individuelle vurderinger knyttet til arbeidsdeltakelse og behov for bistand som vurderes som utgangspunkt for tilbudet som gis. I hvilken grad det å ha en psykisk plage eller lidelse lar seg kombinere med å arbeide, vil også kunne avhenge av forhold på arbeidsplassen.

5.4.2 Pågående samarbeid om arbeid og helse

På direktoratsnivå har det vært et tett samarbeid om arbeid og helse over mange år. I 2016 utarbeidet Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet en strategi for felles innsats på tvers av arbeid og helseområdet. Målet med strategien er å få til et mer strukturert samarbeid og mer samtidig bistand med utgangspunkt i de ordinære

tjenestene. I strategien identifiseres fire hovedinnsatsområder for videre arbeid. Det pekes blant annet på behov for rydding i roller og ansvar og behov for å styrke kunnskapsgrunnlaget for videre utvikling av strategi og tjenester. Videre er det behov for kompetanseheving blant medarbeidere i helse- og omsorgstjenestene og i arbeids- og velferdsforvaltningen. Direktoratene ønsker også å rette innsatsen inn mot å videreutvikle felles arbeidsformer og tiltak. Direktoratene arbeider for tiden med å revidere strategien fra 2019.

På bakgrunn av forsøk som hadde vist gode resultater samt evaluering av tidligere tiltak, foreslo direktoratene i 2016 å arbeide videre med tre prioriterte modeller for tjenestesamhandling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene knyttet til muskel-/skjelettplager og psykiske helseplager:

- Helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot arbeidslivet (HelseIArbeid).
- Tiltak for å inkludere personer med lettere til moderate psykiske helseproblemer og/eller rusproblemer i arbeid (med utgangspunkt i erfaringene fra Senter for jobbmestring i Arbeids- og velferdsetaten, enkelte Raskere tilbake-tiltak og Rask psykisk helsehjelp i kommunene).
- Tiltak for å inkludere personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller ruslidelser i arbeid (individuell jobbstøtte – IPS).

Disse samvirketiltakene/-modellene og andre relevante tiltak er nærmere beskrevet i boks 5.6.

Med utgangspunkt i strategien fra 2016 utarbeidet direktoratene i 2019 på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet en felles rapport om tilstand og utfordringer på arbeid og helseområdet. Selv om strategien har bidratt til en positiv utvikling på feltet, understreker direktoratene i rapporten at det fortsatt er behov for en målrettet innsats for å kunne yte mer integrerte og helhetlige tjenester til den enkelte, samt sikre god samhandling i utøvelse og utvikling av et effektivt tjenestetilbud på fagområdet arbeid og helse. De peker også på at det fortsatt er relativt få eksempler på felles innsatser og konkret samvirke i de ordinære tjenestene.

Arbeidet for mer helhetlige og integrerte tjenester er krevende og reiser en rekke problemstillinger. Enkeltpersoner har krav på å få oppfylt sine rettigheter og på likebehandling. Samtidig krever komplekse problemer gjerne at løsningene tilpasses både den enkelte, og tidvis også lokale forhold. Det er viktig at tiltak prøves ut på en måte som muliggjør en kunnskapsbasert tilnærming til

hva som virker og hva som ikke gjør det. I tilstandsrapporten fra 2019 peker direktoratene også på noen generelle utfordringer knyttet til implementering av samvirkemodeller i ordinære tjenester. Dette gjelder blant annet spørsmål om personvern/taushetsplikt og finansiering. Bedre løsninger er derfor et langsiktig arbeid som må foregå langs flere dimensjoner og involvere en rekke aktører på flere nivåer.

Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er gitt i oppdrag å samarbeide om å utvikle arbeid og helseområdet som et fagfelt. Dette handler bl.a. om å videreutvikle tjenester med god effekt til personer som trenger samordnede helse- og arbeidsrettede tjenester for å forbli eller komme i arbeid. Tjenestene skal være rettet mot både arbeidsgivere, sykmeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger med arbeid og bedre helse som mål. Målsettingen er dessuten at deltakelse i arbeid skal være en del av behandlingsopplegget der kunnskapsgrunnlaget tilsier at dette vil gi positive gevinster for helse og/eller arbeidsdeltakelse. Som ledd i dette, er direktoratene i gang med å utarbeide felles nasjonale faglige anbefalinger for tjenesteutøvere innen både helse- og arbeidsrettede tjenester.

Det har over flere år pågått et arbeid for å gi mer samordnede og mer målrettede styrings signaler til Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og de regionale helseforetakene. Arbeids- og velferdsetaten og de regionale helseforetakene er blitt bedt om å etablere tiltak som kan bidra til et mer systematisk samarbeid mellom helsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, herunder vurdere om det er hensiktsmessig å inngå særskilte samarbeidsavtaler. Helsedirektoratet har i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet maler for samarbeidsavtaler til dette formålet. På bakgrunn av dette var det ved utgangen av 2019 inngått samarbeidsavtaler i alle fylkene mellom spesialisthelsetjenestene og NAV fylke. Avtalenes karakter varierer fra lite konkretisert og mer overordnet til angivelser av felles tiltak og regelmessige møter.

Det foregår også samarbeid på kommunenivå. I 2020 var det etablert et samarbeid mellom helse- og omsorgstjenesten og Arbeids- og velferdsetaten om arbeidsrettet rehabilitering til personer med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer/-avhengighet i 63 pst. av kommunene/bydelene.¹⁸ I praksis er det lite kunnskap om systema-

¹⁸ Ose, S. O. & Kaspersen, S. L. (2020). *Kommunalt psykisk helse- og rusarbeid 2020: Årsverk, kompetanse og innhold i tjenestene*. SINTEF

Boks 5.6 Innsats knyttet til arbeid og helse

HelseArbeid er en modell for tjenestehandling om helsefremmende og forebyggende tiltak rettet mot arbeidslivet. Samhandlingsmodellen er rettet mot grupper som står i fare for å bli sykmeldt eller falle ut av arbeidslivet pga. muskel-, skjelett- og/eller psykiske plager. Modellen består av to deler som leveres i samtidighet av Arbeids- og velferdsetaten og spesialisthelsetjenesten – en forebyggende arbeidsmiljøprosess ute i virksomhetene (bedriftstiltak) og et tverrfaglig utrednings- og avklaringsstilbud som skal fremme mestring og arbeidsdeltakelse (individtiltak). Det pågår forskningsprosjekter hvor effekter av henholdsvis bedrifts- og individtiltaket skal undersøkes.

HelseArbeid har siden 2018 blitt tilbudt i Troms og Finnmark og i Nordland. I 2019 begynte Rogaland pilotering av HelseArbeid, og i løpet av 2020 har også Møre og Romsdal, Trøndelag og Vestland kunnet tilby HelseArbeid i liten skala.

I IA-avtalen 2019–2022 er det enighet mellom partene om at tiltaket HelseArbeid skal gjennomføres i større omfang enn i dag, men innenfor rammen av dagens regelverk og prioriteringsforskriften.

Individuell jobbstøtte (IPS – Individual placement and support) er en anerkjent, internasjonal metode innen arbeidsrettet rehabilitering, der IPS-jobbspesialistene er en integrert del av behandlingsteamene i helse- og omsorgstjenesten. Målgruppen er personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og ruslidelser som ønsker å komme i ordinært lønnet arbeid. Individuell jobbstøtte tilbys brukere som er under behandling i psykisk helsevern eller tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) i spesialisthelsetjenesten, i psykisk helse- og rustjenester i kommunen, samt i ACT- og FACT-teamene, jf. nærmere omtale nedenfor. Det er dokumentert at metoden individuell jobbstøtte (IPS) gir gode resultater også i Norge.¹

IPS er en del av regjeringens inkluderingsdugnad og har blitt styrket de siste årene. Det er etablert IPS i alle landets fylker, men tilbudet har varierende kapasitet og utbredelse innad i det enkelte fylke. IPS er en samhandlingsmodell som krever at involverte samarbeidspartnere har kunnskap og kompetanse om tjenesten. En forutsetning for å oppnå god kvalitet, og dermed

gode resultater i IPS-arbeidet, er blant annet å tilby opplæring. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor etablert fem ressursentre for IPS i Øst-Viken, Innlandet, Vestland, Oslo og Nordland for å bistå med kompetanseutvikling og kvalitetssikring. Ressursentrene skal gi støtte til nyetablerte tjenester med implementering og hjelp til å integrere tjenesten i helsesektoren. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har blant annet utarbeidet en kompetanseplan hvor det er skissert og startet opp et forsøk med «Regionale IPS-rådgivere». Regionale IPS-rådgivere skal sammen med IPS-ressursentre bistå med etablering av nye IPS-tjenester, implementering samt opplæring, kvalitetsevaluering og veiledning. Rollen vil prøves ut i større skala i 2021.

I forbindelse med inkluderingsdugnaden er det etablert et forsøk med individuell jobbstøtte (IPS) spesielt rettet mot unge under 30 år med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller ruslidelser – *IPS ung*. Målet med IPS ung er at flere unge i denne målgruppen gjennomfører utdanning/lærlingeløp og kommer over i ordinært lønnet arbeid. Forsøket med IPS ung kan omfatte ungdom som også har nedsatt funksjonsevne knyttet til alvorlige psykiske lidelser og ruslidelser – med behov for støtte til å skaffe seg og stå i en jobb, eller fullføre utdanning/lærlingeløp.

Senter for Jobbmestring ble etablert i 2008 som et metodeutviklingsprosjekt. Hensikten var å utvikle et tilbud til personer med psykiske plager og lidelser som er for friske til å få et tilbud i helse- og omsorgstjenesten, men for syke til å være i jobb – og som utgjør en stor andel av sykefraværet. Målet var å kombinere hjelp til å håndtere psykiske plager og lidelser kombinert med arbeidsoppfølging, med bruk av de evidensbaserte metodene kognitiv terapi og individuell jobbstøtte. Tjenesten ble den gang organisert i Arbeids- og velferdsetaten. Modellen har vist positive resultater. Evalueringen viste at intervensjon gav økt overgang til arbeid og var samfunnsøkonomisk lønnsom når deltakerne var uten arbeidsgiver, men også sykmeldte og personer som står i fare for å bli sykmeldte har dratt nytte av tilbudet.² Effekten på arbeidsdeltakelse for gruppen i langvarig utenforskap viser seg også å holde på lengre sikt (etter fire år).³

Boks 5.6 (forts.)

Assertive Community Treatment (ACT) og *Flexible Assertive Community Treatment (FACT)* er en teambasert modell for å gi oppsøkende, samtidige og helhetlige tjenester til personer med alvorlige psykiske lidelser og ruslidelser. ACT- og FACT-team retter seg mot personer som kan ha større utfordringer med å møte opp og benytte seg av det ordinære behandlingstilbudet. Derfor jobber teamet ute der pasienten er, enten hjemme, under fritidsaktivitet eller i arbeid/aktivitet. Alle ACT- og FACT-team skal ha jobbspesialist som er integrert i teamet der brukeren kan få behandling av rus og psykisk lidelse, bistand til å skaffe bolig, aktivitet/arbeid, økonomi, nettverk m.m. Teamene består av ansatte fra både spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester. Per 2021 er det om lag 80 ACT- og FACT-team i Norge.

I 2019 igangsatte Helsedirektoratet pilotering av *FACT ung*, oppsøkende og tverrfaglige team for å gi hjelp til sårbare barn og unge med langvarige og sammensatte behov. Helsedirek-

toratet har ansvar for forsøket med *FACT ung*, herunder utvikling av det faglige innholdet og pilotering av team. Per i dag er det etablert fire piloter og seks forprosjekter. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal samarbeide med Helsedirektoratet om *FACT ung*, herunder bistå *FACT ung*-pilotene med utdannings- og jobbspesialister.

- ¹ Reme, S. E., Monstad, K., Fyhn, T., Øverland, S., Ludvigsen, K., Sveinsdottir, V., Løvvik, C. & Lie, S. A. (2016). *Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret
- ² Reme, S. E., Øverland, S. E., Grasdal, A., Ludvigsen, K., Løvvik, C. & Lie, S. A. (2013). *Effektevaluering av Senter for Jobbmestring: Sluttrapport*. Bergen: Uni Research Helse og Uni Research Rokkansenteret
- ³ Reme, S. E., Øverland, S & Grasdal, A. (2018). Long-term effects on income and sickness benefits after work-focused cognitive-behavioural therapy and individual job support: a pragmatic, multicentre, randomised controlled trial. *Occupational & Environmental Medicine*, 75(10)

ikken og omfanget av det samarbeidet som nær to tredjedeler av de kommunale tjenestene oppgir at de har med Arbeids- og velferdsetaten.

5.4.3 Bedre og mer samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og primærhelsetjenesten

Fastlegene er den enkeltes hovedinngang til helse- og omsorgstjenestene. Mange med helseproblemer er i arbeid eller utdanning, og en del får oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er et økende samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenestene om felles brukere, og i alle fylker er det inngått samarbeidsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og spesialisthelsetjenesten. Flere fylker har også etablert samarbeid med det kommunale tilbudet Rask psykisk helsehjelp, men generelt er det systematiske samarbeidet med kommunehelsetjenesten i mindre grad formalisert/konkretisert.

Personer med milde til moderate psykiske plager er en stor bruker- og pasientgruppe i hhv. arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenesten. En betydelig del av denne gruppen får i dag oppfølging av kommunale helse-

og omsorgstjenester, se boks 5.7 for beskrivelse av flere ulike behandlings- og oppfølgingstilbud. Også for denne gruppen, og ikke bare for personer med mer alvorlige psykiske lidelser, kan det være utfordrende å stå i, eller komme i utdanning, aktivitet og arbeid. Mange har behov for praktisk bistand til å få, beholde og mestre jobb. For disse vil samordnete tjenester i form av behandling av helseplager i helse- og omsorgstjenesten og samtidig jobbstøtte fra arbeids- og velferdsforvaltningen kunne være avgjørende.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det flere fylkesenheter i Arbeids- og velferdsetaten som opplever at behandlingstilbudet til deres brukere er begrenset, og at etaten mangler samarbeidspartnere i oppfølging av brukerne.¹⁹ Ifølge direktoratet gjelder dette særlig brukere med milde til moderate psykiske helseplager uten jobbtilknytning. En årsak til manglende eller varierende grad av samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenesten i kommunene kan være svak kjennskap til hverandres tjenester og ressurser. Ulike holdninger og opp-

¹⁹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2020). *Årsrapport 2019*

Boks 5.7 Behandlings- og oppfølgingstilbud til personer med milde til moderate psykiske lidelser

Fastlegens arbeid er en viktig del av det samlede psykiske helse- og rusarbeidet i kommunen. Fastlegen har en medisinskfaglig koordineringsrolle, og samarbeider med andre relevante tjenesteytere om sine listeinnbyggere. Det gjelder både utredning, behandling og oppfølging av pasienters psykiske plager og lidelser og/eller rusmiddelproblemer, på lik linje med somatisk sykdom.

Kommunalt psykisk helsearbeid er en sentral del av primærhelsetjenesten. I dag er det om lag 16 000 årsverk innen det kommunale psykisk helse- og rusarbeidet. Det er en økning på 2 600 årsverk ila. de siste fire årene, og kommer i tillegg til fastlegene.

Fra 1. januar 2020 ble det innført en lovpålagt plikt for kommunene til å ha *psykologkompetanse*, og ved utgangen av 2019 hadde over 90 pst. av kommunene denne kompetansen på plass. Det tilrettelegges for erfaringsutveksling og nettverk i regi av Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern (RKBU) og Regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP). Psykologkompetansen kan brukes både på system- og individnivå, til både helsefremming, forebygging og behandling.

Rask psykisk helsehjelp (RPH) er et lavterskel behandlingstilbud rettet mot personer med milde og moderate angst- og depresjonslidelser, søvnproblemer og begynnende rusproblemer. Det er et gratis behandlingstilbud uten lang ventetid eller krav til henvisning. Hjelpen gis av tverrfaglige team, og det er psykolog tilknyttet hvert team. Tilbudet baserer seg på kognitiv terapi og følger en trappetrinnsmodell. Første trinn kan være veiledning i forbindelse med bruk av selvhjelpsmateriell, for eksempel assistert selvhjelp via nettbaserte kurs. De neste trinnene kan bestå av telefonkonsultasjon, gruppetilbud i form av mestringskurs eller mer tradisjonell samtalerterapi av relativt kort varighet. Alle som jobber med Rask psykisk helsehjelp har gjennomført en videreutdanning i kognitiv terapi i regi av Norsk forening for kognitiv terapi (NFKT). Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid (NAPHA) arrangerer nasjonale og regionale nettverkssamlinger som en videreføring av opplæringen. Evalueringene av RPH viser at tilbudet både er etterspurt og effektivt, og at det når målgruppen med milde til moderate angst- og depresjonslidelser.¹ Rask psykisk helsehjelp er nå etablert i 66 kommuner og bydeler. Fra 2021 legges tilskuddsordningen gradvis om fra å være en treåring etableringsstøtte til en implementerings- og utdannings-

støtte. Hensikten er at implementeringen av tilbudet kan skje raskere gjennom et forsterket opplæringstilbud, utarbeidelse av veiledningsmaterieell og andre kompetansebyggende tiltak. Kommuner som er inne i tilskuddsordningen vil få støtte i sin treårige tilskuddsperiode. Helsedirektoratet har fått ansvar for den gradvise omleggingen av etableringstilskuddet.

De siste årene er det utviklet flere *internet-assisterte behandlingstilbud* for de vanligste psykiske plagene for angst og depresjon. Resultatene så langt er positive. Den største utfordringen synes å være at en vet lite om hvilke pasienter som vil ha best nytte av denne typen behandling. Helsedirektoratet fikk i 2015 i oppdrag å bidra til at det etableres internet-assistert behandling for mennesker med angst, depresjon, søvnvansker og stress. Helsedirektoratet og Norsk Helsenett (NHN) har etablert et prosjekt hvor det prøves ut digitale verktøy innen psykisk helse i primærhelsetjenesten. Prosjektet innebærer en verktøyportal hvor behandler i kommunen kan forskrive digitale verktøy til innbygger. Verktøyene benyttes av innbygger med veiledning fra behandler. Formålet er å øke tilgjengeligheten av behandling til personer med milde til moderate lidelser i kommunene, gjøre behandlingen mer effektiv og fleksibel, samt å kunne nå flere, også i kommuner hvor avstand til hjelpeapparatet er stor.

Fontenehusene tilbyr lavterskel arbeidsrettet rehabilitering til mennesker med psykiske lidelser og annen tilleggsproblematikk, som f.eks. rus. Fontenehusene skal bidra til at den enkelte får mulighet til å utføre praktiske gjøremål, ta ansvar og delta i et sosialt fellesskap. Det er med på å endre den enkeltes oppfatning av seg selv, men det bidrar også til å knuse fordommer og synliggjøre at mennesker som har psykiske helseutfordringer og rusproblemer besitter ressurser, evner og muligheter som samfunnet har bruk for. Fontenehusene tilbyr et samlingssted og et sosialt fellesskap, med struktur og hverdagslige rutiner. Hovedmålet er å bidra til at flere kommer i ordinært arbeid. De første fontenehusene ble opprettet på lokalt initiativ. Fra 2007 har antallet vokst fra fem til nærmere 20, gjennom en egen tilskuddsordning til opprettelse og drift av fontenehusene i Norge.

¹ Smith, O. R. F., Alves, D. E. & Knapstad, M. (2016). *Rask psykisk helsehjelp: Evaluering av de første 12 pilotene i Norge*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

fatninger om hva den andre parten kan bidra med spiller trolig også en rolle.

Det er behov for å understøtte, videreutvikle og systematisere eksisterende samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Forholdene bør ligge godt til rette for dette, siden kommunene både er partner i NAV-kontoret og ansvarlig for helse- og omsorgstjenester i førstelinjen. Selv om den konkrete samordningen ofte må skje i førstelinjen, kan sentrale myndigheter i større grad legge til rette for samarbeid lokalt.

For at sentrale myndigheter skal kunne bidra til en forsterket innsats på dette området, er det behov for bedre og mer systematisk kjennskap til eksisterende samhandling og samarbeidsformer mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene. Det er et særlig behov for å innhente kunnskap og få bedre oversikt over samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunale helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har derfor gitt statsforvalteren i oppdrag å kartlegge tjenestesamhandlingen som er etablert mellom NAV-kontor og helse- og omsorgstjenester om tjenestemottakere og pasienter som har behov for samtidige tjenester. Kartleggingen skal gjøres i samarbeid med NAV fylke og skal gjennomføres i 2021, og vil være grunnlag for senere vurdering av tiltak.

Statsforvalterens kartlegging vil kunne avdekke i hvilken grad det er etablert samarbeid og hva slags samarbeid som er etablert. Selv om kartleggingen vil gi mer innsikt i samarbeidet mellom NAV-kontor og helse- og omsorgstjenestene, er det allerede grunn til å tro at det er et potensiale for å styrke samarbeidet mellom tjenestene. I tilknytning til statsforvalterens kartlegging vil Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet derfor bli gitt et felles oppdrag om å undersøke nærmere hvilke barrierer som står i veien for samhandling mellom eksisterende tjenester i helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdstjenestene. I et slikt oppdrag vil det også være naturlig å be direktoratene identifisere tiltak for tettere og mer systematisk tjenestesamhandling, herunder innspill til hva sentrale myndigheter kan gjøre for å legge til rette for bedre og mer samarbeid mellom sektorene. Oppdraget vil også innebære systematiske utprøvinger av modeller som kan gi kunnskap om effekten av ulike tilnærminger til tjenestesamhandling for brukere som har behov for samtidige eller samordnete tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenestene. Utprøving av slike

modeller vil både kunne omfatte samarbeid mellom eksisterende tjenester og nye, samordnete tilbud.

Selv om den pågående kartleggingen vil gi mer kunnskap om samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunale helse- og omsorgstjenester, er det enkelte samarbeidsflater som det allerede nå ser ut til at kan være hensiktsmessige å videreutvikle. *Fastlegen* er en helt sentral aktør i primærhelsetjenesten, både i form av den behandlingen fastlegen selv gir og gjennom videre henvisning til spesialisthelsetjenesten og andre instanser. Det er i dag et veletablert samarbeid mellom fastlegene og Arbeids- og velferdsetaten som en del av oppfølgingen av sykmeldte gjennom det lovpålagte oppfølgingsregimet for denne gruppen. Fastlegen kan ha dialog med Arbeids- og velferdsetaten gjennom sykmeldingsblanketten og gjennom digital sykmelding. Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene lenger ute i brukerløpet er imidlertid ikke satt i system på samme måte. Det er grunn til å tro at det er potensiale for mer samarbeid og større kjennskap til hverandres tjenester, f.eks. vil fastlegen kunne ha god nytte av samarbeid med aktører i Arbeids- og velferdsetaten med kompetanse på arbeidsmarkedet og arbeidsrettet bistand.

Fastleger utsteder i dag mange ulike typer attester og erklæringer for Arbeids- og velferdsetaten. Et arbeid med gjennomgang av slike attester og erklæringer har bl.a. vist at det er et potensiale for å bedre og effektivisere kommunikasjonen og samhandlingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene i forbindelse med innhenting av informasjon i flere deler av brukerløpet. Et bedre og mer effektivt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene vil bl.a. kunne bidra til at arbeidets betydning for helsen blir tillagt større vekt og kan få praktisk betydning i den medisinske oppfølgingen fastlegen gir og legger til rette for. Det vil potensielt omfatte en stor brukergruppe og berøre flere deler av NAV-kontoret. Som en del av gjennomgangen av attester og erklæringer vil det ses nærmere på hvordan den formaliserte samhandlingen knyttet til skjemaer og attester kan forenkles og effektiviseres, slik at en kan frigjøre tid til samhandling som partene opplever som mer målrettet og om det brukeren selv ønsker og har behov for bistand til.

NAV Øst-Viken planlegger å prøve ut en modell for samarbeid mellom fastlegekontor og NAV-kontor, der nøkkelrollene i samarbeidet er jobbspesialister, kognitiv terapeut og fastlege-

Boks 5.8 Tett samarbeid mellom NAV-kontoret og Rask psykisk helsehjelp i Modum kommune

NAV Modum og Rask psykisk helsehjelp (RPH) har etablert et velfungerende samarbeid som innebærer et felles tilbud til unge. Samarbeidet omfatter to elementer: Et felles kurs, «Vendepunktet», og at RPH-teamet kan henvise sine pasienter til oppfølging fra jobbspesialist i IPS.

Vendepunktet er et kurs for unge utenfor arbeid eller utdanning. Kurset er utviklet gjennom et samarbeid mellom NAV-kontoret, RPH, psykolog som er ansatt i kommunen, Mestringsenheten og Frisklivssentralen i Modum kommune. Målgruppen er personer mellom 18 og 29 år som står utenfor arbeid eller utdanning, og de rekrutteres blant NAV-kontorets brukere. Kurset går over seks uker med undervisning i temaer som livsmestring, arbeidsliv, psykisk helse, fysisk aktivitet, økonomi, kosthold og søvn. Deltakerne kan få individuell oppfølging

fra alle de involverte aktørene underveis og i etterkant av kurset. Arrangørene av kurset får svært gode tilbakemeldinger fra ungdommene som har deltatt. Det trekkes fram at det er det tette samarbeidet mellom særlig NAV-kontoret og RPH i kommunen som har gjort det mulig å utvikle tilbudet, som er skreddersydd for målgruppen.

Både NAV-kontoret og RPH i Modum kommune opplever samarbeidet som vellykket og givende. Faktorer som forankring hos ledelsen, vilje til å prioritere det forebyggende arbeidet og fleksibilitet med tanke på målgruppe og arbeidsmåter hos begge parter trekkes fram som avgjørende for å få til et godt samarbeid. Eksemplet viser at det er mulig å etablere velfungerende felles tilbud til målgruppen dersom dette prioriteres i tjenestene.

kontor. Det som skiller denne tilnærmingen fra andre samhandlingsmodeller som tidligere har vært prøvd ut, er den sentrale rollen fastlegen i denne modellen er tiltenkt. Det å bygge ut fastlegens verktøykasse med flere ressurser, kan bidra til at flere fanges opp på et tidligere tidspunkt i et forløp. Dersom utprøvingen i Øst-Viken gir lovende resultater, kan det vurderes om tilsvarende samarbeid bør prøves ut i større skala.

Det finnes flere lokale eksempler på samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kommunehelsetjenesten som har fungert godt. I Modum har NAV-kontor og kommunehelsetjenesten etablert et velfungerende samarbeid om unge. Et sterkt engasjement lokalt, fra både NAV-kontoret og helsetjenestene, for å utarbeide felles tiltak som en ser at brukerne har behov for, har vært et viktig suksesskriterium. Se nærmere omtale av dette samarbeidet i boks 5.8. Også andre steder er det etablert lokale, gode samarbeidsløsninger. I Øvre Eiker kommune har NAV-kontoret og helsetjenesten etablert et felles ressursteam for oppfølging av unge med psykiske helseutfordringer. NAV Fredrikstad har gode erfaringer med felles introduksjonskurs for personer som får et tilbud i Rask psykisk helsehjelp. Askøy kommune har koblet jobbspesialister fra NAV-kontorets ungdomsteam på psykisk helseteam i kommunen, for å gi et mer samordnet tilbud til

unge med milde til moderate psykiske helseplager.

Kompetansehevede tiltak for å understøtte samarbeid

For å understøtte og bidra til samhandling mellom sektorene, er det behov for å heve kompetansen blant tjenesteutøverne, både om målgruppen og om organisering av aktuelle behandlingstilbud. Flere pågående initiativer og aktiviteter er aktuelle i den forbindelse, herunder den kompetansehevingen som innføringen av samarbeidsmodellene HelseIArbeid og IPS fører med seg, samt kompetanseløpet i lavterskeltilbudet Rask psykisk helsehjelp (RPH). Det pågående kompetansearbeidet for jobbspesialistene i individuell jobbstøtte i (IPS) og kompetanseløpet basert på RPH omtales nærmere i hhv. boks 5.6 og 5.7. Videre tilbyr Arbeids- og velferdsetaten kompetansemoduler rette mot veiledere i NAV-kontoret og har kompetansetiltak med fastleger som målgruppe.

Som en oppfølging av direktoratens strategi fra 2016, etablerte direktoratene i fellesskap *Nasjonalt fagråd for arbeid og helse* i 2017. Hensikten med fagrådet er at det skal gi faglige råd av høy kvalitet som bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget på arbeid og helseområdet og å styrke samhandlingen mellom helse- og arbeids-/vel-

ferdstjenestene. Fagrådet er et rådgivende organ og har ikke besluttende myndighet. Rådet har for tiden 14 medlemmer som har bakgrunn fra helse- og omsorgstjenesten, arbeids- og velferdsforvaltningen og forskningsinstitusjoner. De har alle omfattende kunnskap om fagområdet basert på erfaring fra praksisfeltet og/eller forskning. To av medlemmene er brukerrepresentanter. Sakene som tas opp foreslås av rådet selv, av direktoratene eller av andre. Rådene som gis er både direkte rettet mot direktoratenes arbeid og rettet mot andre aktører, som Helse- og omsorgsdepartementet, Forskningsrådet, de regionale helseforetakene, Den nasjonale forskningsetiske komité, Kunnskapsdepartementet mfl.

Helsedirektoratet er sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt i oppdrag å utarbeide felles nasjonale faglige anbefalinger for tjenestetutøvere innen fagområdet arbeid og helse. Det er lagt opp til at anbefalingene vil ha en temabasert oppbygging, hvor IPS vil utgjøre temadel 1 mens HelseArbeid vil være temadel 2.

Styrke kunnskapsgrunnlaget for videre utvikling av strategi og tjenester

En hovedutfordring for de involverte sektorene er å utvikle et solid kunnskapsgrunnlag om hvilke tjenester, metoder, tiltak og samhandlingsformer som har dokumentert effekt. Kunnskapsutviklingen bør særlig rette seg inn mot de store brukergruppene (personer med muskel- og skjelettlidelser, personer med psykiske lidelser og personer med sammensatte helse- og livsproblemer) i både arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene og deres muligheter for deltagelse i arbeidslivet. Det er behov for kunnskap om hvordan en kan få til en best mulig koordinert innsats. Det er både behov for forskning på effekter, men også prosessevalueringer som kan avdekke hva som hemmer og fremmer samhandling mellom sektorene, samt hvordan en kan lykkes med å implementere mer samordnede tiltak og praksiser. Et eksempel på et slikt forskningsarbeid er en evaluering som nylig er gjennomført av NORCE på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.²⁰ I evalueringen er det undersøkt hvordan jobbspesialister fra Arbeids- og velferdsetaten og behandlere fra helse- og omsorgstjenesten samarbeider i integrerte

behandlingsteam om individuell jobbstøtte (IPS). Evalueringen viser blant annet at faktorer som er avgjørende for suksess i integrerte team omfatter rammebetingelser, felles kultur og forståelse, likeverdighet i teamet, pasientens ønsker og motivasjon, og tid til å jobbe seg sammen. Hovedutfordringer i samarbeidet omfatter formelle hindre, manglende felles forståelse av IPS, manglende inkludering av jobbspesialist i behandlingsteamet og profesjonsmotsetninger. Pasientene som mottar individuell jobbstøtte opplever samhandlingen mellom helsearbeider og jobbspesialist som koordinert, trygg og helhetlig. Undersøkelsen viser også at arbeidsgivere setter pris på oppfølgingen som gis av jobbspesialist og behandler, og at den bl.a. bidrar til å gi arbeidsgiver bedre forståelse av den ansattes situasjon, behov og eventuell tilrettelegging.

Et annet eksempel er et forskningsprosjekt som gjennomføres av Nordlandssykehuset HF, finansiert av Forskningsrådet (NFR), som blant annet skal belyse implementering og implementeringsutfordringer knyttet til IPS. Også den pågående kartleggingen som gjennomføres av statsforvalteren illustrerer at det er behov for mer kunnskap om samhandling mellom tjenestene. Denne kartleggingen vil i neste omgang kunne være et nyttig grunnlag for senere utprøving av og forskning på samarbeidsformer og tiltak.

5.5 Oppsummering av tiltak

Arbeidsinkludering er viktig for å motvirke utenforskap. En sentral problemstilling er hvordan innsatsen kan tilpasses brukere med omfattende og sammensatte utfordringer på en bedre måte. Sammensatte utfordringer krever ofte løsninger som går utover en enkelt sektors ansvarsområde.

Mange av Arbeids- og velferdsetatens brukere mangler den kompetansen arbeidsmarkedet etter spør. Arbeids- og velferdsetaten kan, ved behov, tilby opplæringstiltak, men bruken av opplærings-tiltakene har over tid gått ned. Framover forventes færre jobber for ufaglærte og økt etterspørsel etter personer med gjennomgått fag- og yrkesopplæring. Det er behov for en forsterket, samordnet innsats mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene for å sikre at flere brukere som trenger det, får tilbud om tilrettelagt videregående opplæring – med vekt på fag- og yrkesopplæring.

Mange av dem som står utenfor arbeidslivet mangler grunnleggende ferdigheter. Grunnskoleopplæringen er i liten grad tilpasset voksne, og det kan være utfordringer bl.a. knyttet til finan-

²⁰ Fyhn, T., Øygarden, O., Monstad, K. & Skagseth, M. (2021). *Evaluering av samarbeidet mellom NAV og helse-tjenesten om Individuell jobbstøtte (IPS)*. Rapport 1-2021. NORCE

siering av livsopphold under opplæringen. Grunnskoleopplæringen er primært kommunens ansvar, men Arbeids- og velferdsetaten kan tilby opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk innenfor den tidsbegrensningen som gjelder for opplæring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Det er behov for å styrke samarbeidet mellom kommunen, fylkeskommunen og Arbeids- og velferdsetaten om å gi flere grunnleggende ferdigheter, bidra til at flere gjennomfører videregående opplæring og kommer i arbeid. Endringer i dagpengereguleringen skal støtte opp under og gi flere muligheter for opplæring og kompetansepåfyll mens de går ledige og mottar dagpenger.

Mange med helseproblemer som står utenfor arbeidslivet har behov for samtidig bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgstjenestene for at mål om økt arbeidsdeltakelse og bedre helse skal nås. Arbeid har ofte først blitt et tema når behandling er sluttført. Hverken Arbeids- og velferdsetatens eller helse- og omsorgstjenestens virkemidler er alene tilstrekkelige for å bistå personer med for eksempel psykiske/psykososiale problemer, smerteproblematikk og/eller sammensatte helse- og livsproblemer. Dette gjør at helse- og omsorgstjenestene og Arbeids- og velferdsetaten må samarbeide bedre for å kunne møte brukernes behov for tjenester.

Regjeringen vil gjennomføre følgende tiltak for å bedre samhandlingen mellom utdanning, arbeid og helse:

- Videreføre og styrke innsatsen i inkluderingsdugnaden, og videreutvikle samarbeidet mellom sektorene for arbeid, helse og utdanning. Innretningen vil vurderes nærmere, med sikte på å gjøre satsingen mer målrettet og tilpasset utviklingen i arbeidsmarkedet, og vil også bygge på erfaringer med kampanjen #Semuligheter.
- Legge til rette for at opplæring for voksne blir bedre tilpasset voksnes behov for fleksible og komprimerte løp, blant annet ved at modulstrukturert opplæring skal være hovedmodell for all opplæring for voksne opp til og med videregående opplæring, jf. Meld. St. 21 (2020–2021) *Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden*. Regjeringen foreslår også å gi unge og voksne rett til opplæring inntil de har fullført og bestått videregående opplæring, og en rett til yrkesfaglig rekvalifisering (fagbrev 2) for de som allerede har studie- eller yrkeskompetanse.
- Styrke og videreutvikle samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommu-

nen for å gi flere voksne utenfor arbeidslivet tilbud om tilpasset videregående opplæring. Dette vil blant annet følges opp gjennom felles oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge om utprøving av tilpasset opplærings- og utdanningstiltak, spredning av gode modeller for tilbud og samarbeid, mer systematisk realkompetansevurdering, vurdere forhold rundt deling og innhenting av personopplysninger på tvers av arbeids- og velferdssektoren og utdanningssektoren mv. Samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen vil også styrkes gjennom egne opplæringskoordinatorstillinger i Arbeids- og velferdsetaten som bl.a. skal bygge bro mellom sektorene, og økt satsing på oppfølging av grupper med bistandsbehov som deltar i opplæringstiltak.

- Vurdere å sette i gang et forsøk hvor tilrettelagte opplæringstilbud kan finansieres gjennom felles tilskuddsmidler. Midlene vil kunne bidra til å dekke både opplæringstilbudet, oppfølging av deltakerne, nødvendig norskopplæring, tilgang til realkompetansevurdering samt spredning av informasjon om vellykkede samarbeidsprosjekt. Formålet med et ev. slikt forsøk er å stimulere til et utvidet tverrsektorielt samarbeid om en opplæringstjeneste som inkluderer både Arbeids- og velferdsetatens og fylkeskommunens virkemidler. Dette kan legge grunnlag for et framtidig samarbeid som finansieres på ordinær måte. En ev. tilskuddsordning skal være søkbar og underlegges et felles sett med styrings- og prioriteringssignaler til hhv. Kompetanse Norge og Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Etablere et avgrenset forsøk i Arbeids- og velferdsetaten med opplæring for personer som har så svake grunnleggende ferdigheter at de trenger grunnopplæring av lengre varighet enn det opplæringstiltaket nå gir adgang til.
- Legge til rette for at flere ledige og permitterte får påfyll av kompetanse i ledighetsperioden gjennom endringer i dagpengereguleringen som skal gjøre det mulig for flere å fullføre grunnskole og videregående opplæring i ledighetsperioden, og bidra til at flere kvalifiseres til arbeid.
- Innhente mer kunnskap om hva som skal til for at flere ledige kan fullføre nødvendige opplæringsløp og hvordan det kan tilrettelegges bedre for dette.
- Sette i gang et arbeid for å videreutvikle og benytte kompetansen til unge gamere som står utenfor arbeidslivet, og koble denne opp mot bedrifter som trenger digital kompetanse. Det

- vurderes bl.a. å opprette piloter ved NAV-kontorer i to fylker med sikte på å videreutvikle og forsterke satsingen.
- Styrke norskopplæringen for voksne innvandrere ved å utarbeide prøver for standardisert kartlegging av deltakers norsknivå slik at opplæringen kan tilpasses den enkeltes ferdigheter og legge til rette for oppnåelse av norskmål.
 - Legge til rette for tettere og mer systematisk samhandling mellom arbeidsrettede tjenester og helse- og omsorgstjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet vil få et felles oppdrag om å undersøke barrierer og mulige tiltak for tettere og mer systematisk tjenestesamhandling. Oppdraget vil også innebære å prøve ut nye modeller for tjenestesamhandling.
 - Arbeide for et bedre og mer effektivt samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene.
 - Prioritere arbeidet med å få på plass felles, nasjonale faglige anbefalinger innenfor arbeid og helse.
 - Videreutvikle piloteringen av FACT ung med deltakelse fra utdannings- og jobbspesialist med sikte på å gi unge med psykiske lidelser og ruslidelser tett individuell oppfølging rettet mot arbeid og skole.
 - Prøve ut individuell jobbstøtte for unge under 30 år der målet er at flere unge med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller ruslidelser gjennomfører utdanning/lærlingeløp og kommer over i ordinært lønnet arbeid.

6 Bedre forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og sosial inkludering

6.1 Innledning

For å bidra til bedre forebygging av sosiale problemer og legge til rette for en helhetlig innsats lokalt, har regjeringen tatt initiativ til flere nasjonale tverrgående strategier og handlingsplaner. Frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet.

Dette kapitlet omhandler kommunens forebyggingsansvar etter sosialtjenesteloven, individuelle sosiale tjenester og tiltak som bidrar til sosial inkludering. Kommunene har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd på områder som helse, sosial, bolig, integrering, barnevern, oppvekst og utdanning, og kultur og fritid. I tillegg har de et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp gjennom andre velferdsordninger.

Sosialtjenesteloven skal både fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltagelse i samfunnet og bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte og til økonomisk og sosial trygghet. Sosiale tjenester og sosialfaglig oppfølgingsarbeid er viktig i et helhetlig tjenestetilbud til personer som opplever utenforskap og sosiale problemer, men også i kommunens arbeid med å forebygge at slike problemer oppstår. En utfordring i utvikling av de sosiale tjenestene er å få mer systematisk kunnskap om hvordan kommunene kan ivareta sitt generelle forebyggingsansvar og hvordan dette kan videreutvikles.

I de individuelle tjenestene er grundig kartlegging av den enkeltes behov og muligheter, individuell tilpasning av tiltak og tett oppfølging viktig. Økonomisk stønad er ment som en midlertidig inntektssikring, som sammen med sosialfaglig oppfølging og relevante tiltak skal bidra til å gjøre den enkelte selvhjulpen. Manglende individuell tilpasning av tiltak kan bidra til at stønadsperioden forlenges, mulighetene for å bli selvhjulpen reduseres og risikoen for økonomiske vansker øker. Vilkår om aktivitet er et viktig virkemiddel for å inkludere flere i arbeid. For at aktivitetsplikten skal øke mulighetene for den enkelte til å komme i arbeid, må innholdet i plikten tilpasses den enkelte.

De sosiale tjenestene må ses i sammenheng med og virke sammen med andre tjenester i NAV-kontoret og ulike helse- og utdanningstjenester. God tilgang til relevante statlige arbeidsmarkeds-tiltak er viktige for at flere av de som mottar økonomisk stønad kan komme i arbeid. Arbeidsmarkeds-tiltakene må også utvikles og utformes med dette for øye. Sosiale tjenester som økonomisk rådgivning kan være aktuelle også for de som har en statlig ytelse som hovedinntekt, og må gjøres tilgjengelig for alle med behov for dette.

NAV-kontoret møter ofte personer med komplekse behov for bistand og tjenester. For noen vil arbeid være et mål som kan nås i løpet av forholdsvis kort tid, mens for andre et mer langsiktig og usikkert mål. For disse vil inkludering på andre samfunnsarenaer enn ordinært arbeidsliv både kunne ha en verdi i selv, og i noen tilfelle bidra til at arbeid etter hvert blir et mer realistisk mål. For personer med en varig statlig inntektssikring vil også mulighet til å delta på andre arenaer enn ordinært arbeidsliv være viktig.

Politikken for å inkludere flere i arbeid må derfor ses i nær sammenheng med og virke sammen med en politikk for sosial inkludering. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et tilbud for uføretrygdede med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. VTA skal bidra til å utvikle ressurser hos deltakeren gjennom kvalifisering og tilrettede arbeidsoppgaver. Gjennom VTA gis deltakeren anledning til å bidra til samfunnet og delta i et sosialt fellesskap på arbeidsplassen. De fleste jobber i en skjermet virksomhet, men regjeringen ønsker å øke bruken av ordinære virksomheter som arrangører av tiltaket gjennom å styrke oppfølgingen av deltakerne i VTA i ordinær virksomhet.

I en politikk for sosial inkludering er offentlig innsats alene ikke tilstrekkelig. En rekke frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører er viktige samarbeidspartnere og yter viktige bidrag for å gi flere mulighet til å delta og bli inkludert i samfunns- og arbeidsliv. Regjeringen vil fortsette å legge til rette for denne typen samarbeid.

Kommunenes forebyggingsansvar omtales i kapittel 6.2, de individuelle sosiale tjenestene i kapittel 6.3 og tiltak som bidrar til sosial inkludering i kapittel 6.4. Regjeringens videre arbeid på disse områdene oppsummeres i kapittel 6.5.

6.2 Forebyggende sosialt arbeid

Sosialtjenesteloven inngår som en del av kommunens samlede velferdsansvar og er et siste sikkerhetsnett i velferdsordningene. Formålet med loven er å

«bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.» (§ 1)

Sosialtjenesteloven regulerer kommunale tjenester og oppgaver NAV-kontoret skal utføre og medvirke inn i, og som må planlegges og ses i sammenheng med kommunens øvrige velferdsområder.

Det er av vesentlig betydning å sette inn tiltak og forebyggende innsats for å hindre videre problemutvikling og langvarig utenforskap. Det gjelder både på individnivå i arbeidet overfor den som står i fare for å falle utenfor eller som opplever sosiale problemer, og i arbeidet på systemnivå med forhold som kan bidra til at utenforskap og sosiale problemer oppstår, utvikles og forsterkes.

Loven gir kommunene ansvar for flere oppgaver knyttet til informasjon og forebyggende virksomhet. Kommunene skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer, og søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet. Kommunen skal også spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen.

For at formålet med loven skal bli oppfylt skal kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen også bidra til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer, og samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som kommunen er pålagt etter denne loven. De skal også samarbeide

med brukergruppers organisasjoner og frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som kommunen, samt medvirke i kommunens arbeid med å skaffe boliger til vanskeligstilte personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.

Det er de siste årene tatt flere initiativ for å bedre kvalitet og måloppnåelse på de sosiale tjenestene. Det er gjennomført regelverkendringer, etablert tilskuddsordninger og gjennomført en rekke kompetansehevende og andre tilretteleggende tiltak. Kvalifiseringsprogrammet ble innført som en lovpålagt oppgave for alle kommuner fra 2010, aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år fra 2017, endringer i regelverket for kvalifiseringsprogrammet fra 2019 og norskopplæringsplikt og vurderingsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år fra 2021. Fra 2017 ble flere kommunerrettede tilskudd samlet i en felles tilskuddsordning til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Det overordnede målet for tilskuddsordningen er et helhetlig og samordnet tjenestetilbud tilpasset brukernes behov. Innenfor ordningen kan det gis tilskudd både til lokale tiltak som inngår i nasjonale satsinger og til lokalt initierte tiltak. Blant nasjonale satsinger finansiert gjennom denne ordningen er forsøk med NAV-veiledere i videregående opplæring. Blant lokalt initierte tiltak finnes også flere eksempler hvor målet er tidlig innsats og forbyggende arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med statsforvalterne gjennomført en rekke kompetansehevende og andre tilretteleggende tiltak for å legge til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar for de sosiale tjenestene på en god måte. Direktoratet har også utarbeidet et strategisk rammeverk for utvikling av de sosiale tjenestene. Rammeverket har følgende fire grep:

- Økt satsing på å tilrettelegge for og understøtte god kompetanse på sosiale tjenester i kommunene.
- Mer strategisk arbeid med FoU for å understøtte spredning av beste praksis.
- Økt satsing på digitalisering.
- Styrket fagdirektorsrolle med mer samordnede planprosesser og styringssignaler.

Det finnes eksempler på en rekke enkeltstående initiativ både nasjonalt og lokalt på tiltak for å forebygge utenforskap og sosiale problemer, men lite systematisk kunnskap om hvordan kommunene ivaretar sitt generelle forebyggingsansvar og hva som er gode virkemidler for å legge til rette for at kommunene ivaretar dette ansvaret på en god måte. Det er behov for økt oppmerk-

Boks 6.1 Velferdspiloten

«Velferdspiloten» er et utviklingsarbeid med et bredt forebyggende formål.

Piloten gjennomføres i et samarbeid mellom Statsforvalteren i Oslo og Viken, Viken fylkeskommune, Bufetat, NAV Øst-Viken, Høgskolen i Østfold, Husbanken Øst og kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Indre Østfold og Halden. De fire kommunene har i hovedsak valgt «lavinntektsfamilier og utenforskap» som den velferd utfordringen de har behov for å samarbeide med samlede regionale aktører for å løse. Dette har utløst en rekke aktiviteter. Regionale aktører har i samspill med kommunene utarbeidet en veileder i hvordan ta boligsosiale hensyn i kommunalt planarbeid. Det er også gitt felles regionale innspill til fylkeskommunens planstrategi, kommunale planstrategier, kommuneplanens samfunnsdel og til kommunedelplan oppvekst.

somhet rundt dette ansvaret og hva det i praksis kan innebære.

Departementet vil på denne bakgrunn ta initiativ til et program for å styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt. Et overordnet mål for programmet vil være å bidra til at kommunene i større grad forebygger utenforskap og sosiale problemer, slik at færre blir stående permanent utenfor arbeids- og samfunnsliv. Kommunene skal få bedre kompetanse i forebyggende sosialt arbeid og kvaliteten på de individuelle sosiale tjenestene skal øke, slik at flere blir selvhjulpne ved eget arbeid eller gis mulighet for å delta på andre sosiale arenaer. Noen delmål for programmet vil være å tydeliggjøre hvilken rolle NAV-kontoret har i en helhetlig forebyggende innsats lokalt, å bidra til utvikling av gode samarbeidsmodeller mellom NAV-kontoret og andre tjenester lokalt i arbeidet for å forebygge utenforskap og sosiale problemer, samt å styrke kunnskapen om hva som kan være gode virkemidler fra statens side overfor kommunene. Et viktig tiltak i en oppstartsfasen vil være å styrke kunnskapsgrunnlaget og utvikle statistikk som grunnlag for kommunenes arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal ha hovedansvaret for gjennomføring av programmet. Det skal bygge videre på tiltak iverksatt som ledd i oppfølgingen av det strategiske rammeverket for

utvikling av de sosiale tjenestene. Programmet må også ses i sammenheng med initiativ i regi av andre sektorer for å bidra til en helhetlig forebyggende innsats lokalt.

6.3 Individuelle sosiale tjenester

Sosialtjenesteloven regulerer fem individuelle sosiale tjenester som alle skal bidra til at lovens formål nås. Det er opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp), kvalifiseringsprogrammet, midlertidig botilbud og individuell plan.

Mottakere av sosiale tjenester utgjør en sammensatt gruppe. Det kan eksempelvis være ungdommer som har behov for utdanning eller arbeidsrettet oppfølging, samtidig som de trenger økonomisk trygghet. Det kan være familier som har behov for hjelp knyttet til gjeld, og til å løse akutte boligproblemer og andre sosiale problemer som kan komme i kjølvannet av å bli syk eller miste jobben. Men det kan også være personer som har en ytelse fra folketrygden og som allerede er i et oppfølgingsløp. Disse vil i noen perioder også kunne ha behov for sosiale tjenester. Samme person kan eksempelvis motta ytelser fra folketrygden, motta økonomisk sosialhjelp og andre tjenester under sosialtjenesteloven, og være arbeidssøker. Mottakerne kan også være personer som over lengre tid ikke har andre inntektsmuligheter enn økonomisk sosialhjelp eller som deltar på kvalifiseringsprogrammet.

Sosiale tjenester og sosialfaglig oppfølgingsarbeid er viktig både i et helhetlig tjenestetilbud til personer som opplever utenforskap og sosiale problemer og i kommunens arbeid med å forebygge at slike problemer oppstår. Oppfølgingsarbeidet skjer gjerne når den enkelte henvender seg til NAV-kontoret, men kan også skje i form av ulike former for oppsøkende arbeid i et samarbeid med andre kommunale tjenester, og/eller skole og oppfølgingstjenesten. Det er særlig viktig å komme i kontakt med unge før problemene blir så store at de kan føre til langvarig utenforskap.

6.3.1 Opplysning, råd og veiledning

Opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. I tillegg til å være en individuell tjeneste, innebærer oppgaven også en plikt til å gi generell informasjon ut til befolkningen og til å drive oppsøkende informasjonsvirksomhet til særskilte grupper hvis det er i tråd med sosial-

tjenestelovens formål. Råd- og veiledningsplikten omfatter alle typer sosiale problemer.

Økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning

Økonomisk rådgivning, herunder gjeldsrådgivning, er en del av veiledningsplikten som NAV-kontoret har etter sosialtjenesteloven. Formålet med økonomisk rådgivning er å forebygge økonomiske problemer og bidra til at enkeltpersoner og familier med økonomiske problemer og u håndterlig gjeld får kontroll og styring over egen økonomi. Tjenesten har i utgangspunktet alle kommunens innbyggere som målgruppe.

Det finnes ingen nyere undersøkelser om tilgjengeligheten til og kvaliteten på den økonomiske rådgivningen i NAV-kontorene. Arbeids- og sosialdepartementet vil ta initiativ til å få oppdatert kunnskap om tjenesten.

Tidligere undersøkelser tyder på at det er utfordringer knyttet til tilgjengeligheten til økonomisk rådgivning i NAV-kontorene. Det er over flere år iverksatt tiltak for å øke tilgjengeligheten til tilbudet til personer med økonomi- og gjeldsproblemer. Den landsdekkende økonomirådstelefonen – NAV Gjeldsrådgivning – har som formål å gjøre økonomisk rådgivning lettere tilgjengelig og å hjelpe personer med betalingsproblemer med å komme raskt i gang med å finne en løsning. Økonomirådstelefonen er et lavterskeltilbud og et supplement til den personlige rådgivningen i NAV-kontorene.

Koronapandemien forventes å føre til ytterligere økt behov for og etterspørsel etter økonomisk rådgivning. Det iverksettes i 2021 tiltak for å bedre tilbudet og tilgjengeligheten til økonomisk rådgivning i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kapasiteten og bemanningen ved den landsdekkende økonomirådstelefonen styrkes. Det er utviklet en digital veiviser som samler informasjon om økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning på nav.no. Det er satt av midler til å etablere en råd- og veiledningstjeneste (en direktelinje) for ansatte som arbeider med økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i NAV-kontorene. Tjenesten vil bli lagt i tilknytning til et større fagmiljø innen økonomi- og gjeldsrådgivning. Fagmateriell til bruk i undervisning og for veiledere i NAV-kontor vil bli oppdatert, digitalisert og gjort tilgjengelig på nett.

Det er behov for å fange opp personer med økonomiske problemer på et tidlig tidspunkt som et forebyggende tiltak. Samtidig er det behov for å synliggjøre og styrke tjenesten økonomisk rådgivning i NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirek-

toratet vil se på om det bør utvikles digitale løsninger for samhandling mellom brukere og arbeids- og velferdsforvaltningen når det gjelder økonomi- og gjeldsproblemer.

Det er over flere år iverksatt tiltak for å heve kvalitet og kompetanse i tilbudet til personer med økonomi- og gjeldsproblemer. Statsforvalterne gjennomfører opplæring og kompetanseheving gjennom kurs, samlinger og faglige fora for ansatte i NAV-kontorene som jobber med økonomisk rådgivning. Det er utarbeidet faglig veiledningsmateriell for økonomiske rådgivere i NAV-kontorene. Det er etablert videreutdanningstilbud i økonomisk rådgivning ved Universitetet i Agder, Nord Universitet i Bodø og OsloMet.

Økonomisk rådgivning krever god, og i enkelte tilfeller spesialisert, kompetanse. Mange kommuner har en lav stillingsandel innen økonomi- og gjeldsrådgivning, noe som gjør det vanskelig å opprettholde et godt fagmiljø. Dette kan være en utfordring, spesielt for mindre kommuner. Behovet for økonomisk rådgivning vil også kunne variere over tid, noe som kan by på utfordringer med hensyn til kapasitet ved det enkelte NAV-kontor. Sosialtjenesteloven åpner for interkommunalt samarbeid om økonomisk rådgivning. Det er opprettet et interkommunalt kompetansesenter i Trøndelag med en ny organisatorisk modell for samarbeid om de tyngste gjeldssakene. Et interkommunalt kompetansesenter i Agder bistår kommunene i økonomirådgivningssaker. Det er også etablert et interkommunalt samarbeid i Rogaland med formål å følge opp personer under gjeldsordning, i samarbeid med Namsmannen i Sør-Vest politidistrikt. Det kan være aktuelt å se nærmere på om NAV-kontorenes rådgivning i de tyngste gjeldssakene bør legges til færre enheter, slik at saksmengden og dermed kompetansen ved den enkelte enhet kan bli større.

I det nasjonale forebyggingsprosjektet *Fra minus til pluss* er det utviklet en nettside (Ipluss.org) med råd om økonomisk atferd og hverdagsøkonomi, også om hvordan unngå økonomiske problemer i en situasjon der inntekten reduseres. Det er utviklet et kursopplegg for kommuner som ønsker å tilby økonomikurs til sine innbyggere. Prosjektet er avsluttet, men nettsiden drives videre av NAV Drammen.

Kunnskap og kompetanse innen personlig økonomi er viktig for å håndtere egen økonomi og unngå gjeldsproblemer. OECD oppfordrer alle medlemsland til å etablere strategier for å styrke den økonomiske forståelsen blant sine innbyggere. Regjeringen vil utarbeide en egen nasjonal strategi for styrket økonomiforståelse i befolk-

ningen. Her kan det være aktuelt med tiltak rettet mot spesifikke grupper av befolkningen med liten kunnskap og erfaringsgrunnlag, som unge, og personer med lav inntekt.

Regjeringen vil styrke samarbeidet mellom namsmennene og økonomiske rådgivere i arbeids- og velferdsforvaltningen. Et godt samarbeid er viktig bl.a. for å forebygge nye gjeldsproblemer hos personer som har en gjeldsordning. Mange skyldnere har sosiale problemer i tillegg til økonomiske. Det kan være en forutsetning for en vellykket gjeldsordning at tilleggsproblemer som påvirker skyldnerens økonomiske situasjon blir løst. Enkelte har behov for tettere oppfølging og sosialfaglig råd og veiledning i forbindelse med søknad og gjennomføring av gjeldsordning. I forbindelse med revisjon av gjeldsordningsloven, vurderes det om NAV-kontorene bør tildeles et ansvar for å kartlegge oppfølgingsbehovet til personer under gjeldsordning og tilby individuell oppfølging basert på kartleggingen.

Gjeldsordningsloven er et viktig virkemiddel i arbeidet med å motvirke og avhjelpe gjeldsproblemer i befolkningen. Loven skal gi privatpersoner med alvorlige gjeldsproblemer en mulighet til å få kontroll over sin økonomi. Den skal også sikre at gjelden innfris så langt det er mulig, og at det skjer en ordnet og rettferdig fordeling av skyldnerens midler mellom kreditorene. Barne- og familiedepartementet har satt i gang et større arbeid med å gjennomgå gjeldsordningsloven. En målsetning er å gjøre saksbehandlingen mer effektiv, slik at de med store gjeldsproblemer raskere får hjelp. Det skal også vurderes om skyldnere med gjeldsordning kan tilbys tettere oppfølging, slik at flere gjennomfører ordningen på en vellykket måte og ikke havner i nye økonomiske vansker etter at ordningen er fullført. Videre skal det tas stilling til om ordningen bør gjøres mer tilgjengelig for flere, og om det bør gå raskere å fullføre ordningen. Endringene skal gi gjeldstyngede personer bedre muligheter til en ny start. Barne- og familiedepartementet jobber med et høringsnotat om endringer i gjeldsordningsloven, som planlegges sendt på høring før sommeren 2021.

6.3.2 Økonomisk stønad til livsopphold (økonomisk sosialhjelp)

Økonomisk stønad til livsopphold er et siste sikkerhetsnett i velferdsordningene. Personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid, egne midler eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadene bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne.

Sosialtjenesteloven gir adgang til å stille vilkår for stønaden. Ved brudd på vilkår i et vedtak om økonomisk stønad, kan NAV-kontoret etter en konkret og individuell vurdering fatte vedtak om at stønaden skal reduseres. Stønadene kan imidlertid ikke reduseres til et uforsvarlig lavt nivå.

Stortinget vedtok i april 2015 etter forslag fra regjeringen å innføre en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Formålet med en slik plikt for kommunene er å styrke den enkeltes muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget. Det følger av stortingsvedtaket at lovendringen ikke skal iverksettes før kommunene blir kompensert for eventuelle merkostnader lovendringen medfører. Regjeringen foreslo høsten 2016, og fikk Stortingets tilslutning til, at det i første omgang innføres en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til mottakere av økonomisk stønad under 30 år. Aktivitetsplikt for denne gruppen ble innført fra 1. januar 2017. Bakgrunnen var at kommuner som har erfaringer med å stille vilkår om aktivitet, kan vise til gode resultater, og da særlig for unge sosialhjelpsmottakere. Lovendringen (ny § 20) om vilkår om aktivitet for alle mottakere av økonomisk stønad er per dags dato ikke tredd i kraft.

Det framgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil stille krav om å delta i norskopplæring for mottakere av økonomisk sosialhjelp, som på grunn av manglende norskkunnskaper ikke er selvhjulpne. Stortinget vedtok i desember 2020 etter forslag fra regjeringen at det innføres en plikt for kommunene til å stille vilkår om norskopplæring til sosialhjelpsmottakere, dersom manglende norskkunnskaper er årsaken til at en person ikke er selvhjulpne (norskopplæringsplikt). Norskopplæringsplikten skal gjelde mottakere som har hatt rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. For alle andre sosialhjelpsmottakere som ikke er selvhjulpne fordi de ikke kan norsk, innføres det en plikt for kommunene til å vurdere å stille vilkår om norskopplæring (vurderingsplikt). Intensjonen med denne lovendringen er å øke språkkunnskapene til personer med mangelfull norskkunnskap slik at dette ikke er til hinder for at de kan bli økonomisk selvhjulpne. Pliktene trådte i kraft overfor mottakere under 30 år fra 2021. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal følge med på kommunenes ivaretagelse av norskopplærings- og vurderingsplikten, og legge til rette for at pliktene ivaretas på en god måte.

I en flertallsmerknad fra komiteen ved behandling av statsbudsjettet for 2017, jf. Innst. 111 L (2016–2017), forventes det at regjeringen følger opp med en utvidelse av aktivitetsplikten til å gjelde uavhengig av mottakerens alder, i tråd med Stortingets tidligere vedtak. Utvidelse av aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere til også å gjelde mottakere over 30 år, men med klare unntak, er også et punkt i Granavoldenplattformen. Arbeids- og sosialdepartementet viste i Prop. 1 S (2017–2018) til at man vil følge opp dette bl.a. ved at aktivitetsplikten for mottakere under 30 år skal evalueres.

I representantforslag 8:132 S (2017–2018) bes regjeringen fremme en egen sak med vurdering av hvordan en rett og plikt til aktivitet for alle mottakere av økonomisk sosialhjelp kan utformes. Arbeids- og sosialministeren viste i sitt svar til at regjeringen vil komme tilbake til Stortinget på egnet måte med en vurdering og forslag til videre oppfølging når evalueringen av aktivitetsplikten foreligger. I den forbindelse kan det være aktuelt å vurdere om den lovfestede plikten for kommunene til å stille vilkår om aktivitet bør utvides til også å være en rett til aktivitet, i hvert fall dersom evalueringen eller annen kunnskap skulle tilsi at det kan være hensiktsmessig.

Institutt for samfunnsforskning og Frischsenteret har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet evaluert innføringen av plikten for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år. Formålet med evalueringen har vært å frambringe kunnskap om hvordan denne lovendringen har virket. Det foreligger to delrapporter fra evalueringen.

Delrapport 1 omhandler hvordan loven blir praktisert i et utvalg av NAV-kontor i forskjellige deler av landet.¹ Overordnet er de ansatte positive til aktivitetsplikten da de opplever at den gir dem nye verktøy i arbeidet med brukergruppen, og det er stor tiltro til at det å stille vilkår om aktivitet hjelper mange på veien mot selvforsørgelse. Blant brukerne er bildet mer delt. Aktivitet sees jevnt over som et gode, men en del er frustrerte over at aktiviteten er lite konstruktiv eller bærer preg av oppbevaring. Undersøkelsen viser at det er ulikt hvordan unntak fra aktivitetsplikten blir praktisert. Det er også stor variasjon i hvordan NAV-kontorene håndterer tilfeller der aktivitetsplikten ikke er oppfylt.

Både NAV-ansatte og brukere peker på at rask avklaring og tett oppfølging er viktig for å bli selvhjulpen. Undersøkelsen viser at NAV-kontorene har gode aktiviteter til de som står nærmest arbeidslivet, men at det er utfordringer knyttet til å kunne tilby meningsfulle aktiviteter til alle i brukergruppen. Det er variasjon i de tiltakene som benyttes, men de fleste kommunene benytter en av de følgende tilnærmingene: (1) en opptrappet satsing på å snu brukerne i døra ved å gi dem tett oppfølging og få dem inn i arbeidslivet så snart som mulig, enten i ordinært arbeid, med eller uten lønnstilskudd, eller i praksisplasser; (2) jobbsentraler der brukerne har pliktig oppmøte og får opplæring og oppfølging i jobbsøking med videre; (3) kommunale jobbteam der brukerne utfører praktiske oppgaver sammen med arbeidsledere. Forskerne konkluderer med at det generelt ser ut til at aktivitetsplikten bidrar til bedre oppfølging av brukergruppen, men det er en generell og betydelig mangel at få NAV-kontor evner å gi meningsfull og velegnet aktivitet til hele bredden av en meget sammensatt brukergruppe.

Delrapport 2 omhandler hvorvidt plikten for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år har påvirket den enkeltes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning, eller for å bli selvhjulpen på annen måte, og om den har hatt andre, utilsiktede konsekvenser.² Delrapporten evaluerer gjennomsnittsvirkninger på gruppenivå av at kommunene fikk plikt til å stille vilkår om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Evalueringen er strukturert som en serie sammenligninger av grupper som i større eller mindre grad skulle få endret situasjon som følge av lovendringen. Disse sammenligningene gjøres over tid for å se om noe endrer seg. Rapporten tar ikke for seg virkningen av vilkår om aktivitet på individuelt nivå. Resultatene som helhet tyder ikke på noen systematiske virkninger av lovendringen fra 1. januar 2017. Man finner ikke tegn til økt deltakelse i utdanning eller arbeid, men finner heller ikke det motsatte. Man finner ingen tegn til redusert inntekt eller økt utenforskap, definert som å være utenfor både arbeidsliv, utdanning og statlige tiltak, eller til mottak av helserelaterte trygdeytelser.

Forskerne peker i tolkningene av resultatene på at det er viktig å tenke på hvem i gruppen under 30 år som opplever en faktisk endring som følge

¹ Lidén, H. T. og Solbu, H. (2019). *Delrapport 1 Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2/2019.

² Hernæs, Ø. M. (2021). *Delrapport 2 Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år*. Oslo: Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Rapport 3/2021.

av lovendringen. Ettersom NAV-kontorene lenge har hatt anledning til å benytte vilkår om aktivitet, og i stor grad har gjort det, burde mange personer som kan antas å ha utbytte av aktivitet for å bli mer selvhjulpne, allerede ha fått dette som vilkår. En følge av dette er at antallet personer som deltar på en nyttig aktivitet som følge av lovendringen, men ikke ville gjort det uten, antakelig ikke er så høyt. Hvis det er slik at lovendringen først og fremst gjorde en forskjell for personer som det lokale NAV-kontoret ikke ville vurdert at vilkår om aktivitet var formålstjenlig for, er fravær av utilsiktede virkninger desto viktigere. Hvis denne gruppen trenger vedvarende oppfølging over tid før de kan forventes å bli selvhjulpne, vil en eventuell effekt i beste fall være synlig på lang sikt. Forskerne avslutter med å si at resultatene ikke gir grunnlag for å konkludere om innføringen av aktivitetsplikt var vellykket eller ikke. Plikten, både for kommunen og for tjenestemottakeren, kan likevel være et nyttig hjelpemiddel i det sosialfaglige arbeidet.

Evalueringen av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år gir nyttig kunnskap om erfaringer med denne lovendringen så langt. Utfordringer knyttet til individuelle vurderinger i de sosiale tjenestene og bruk av standardtiltak er også belyst tidligere. Statens Helsetilsyn har i landsomfattende tilsyn avdekket mangler i kvaliteten på de sosiale tjenestene, herunder manglende individuelle vurderinger og manglende kartlegging.³ I en undersøkelse fra 2019 gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet, framgår det at flere NAV-kontor bruker standardaktiviteter i stedet for å foreta individuell vurdering av hva som er mest hensiktsmessig aktivitet i oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp. Det gjør at aktivitetene ofte blir kortsiktige og lite målrettet, og at mulighetene for å komme nærmere arbeid i verste fall kan svekkes.⁴

Regjeringen mener at det å være i aktivitet har en verdi i seg selv og at det bør stilles krav og forventninger også til de som mottar økonomisk sosialhjelp. Arbeids- og sosialdepartementet vil i lys av erfaringene så langt med lovendringen fra 2017 vurdere hvordan man kan gjøre aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere til et bedre virkemiddel

for å få flere i arbeid og til å bli selvforsørget. Departementet vil be Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere hvordan man kan stimulere til utvikling av et bredere spekter av tiltak for en sammensatt brukergruppe og hvordan man kan dekke behovet for ytterligere kompetansehevende tiltak for å sikre individuell vurdering og tilpasning av tiltak. Det vil i vurderingen av tiltakene være aktuelt å se nærmere både på arbeidsmarkedstiltak i statlig regi, kommunale tiltak og tiltak som anskaffes og tilbys i samarbeid med ikke-offentlige aktører som frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører. Departementet vil også innhente mer kunnskap om forskjeller og likhetstrekk mellom aktiviteter som benyttes for sosialhjelpsmottakere, hvilke effekter de ulike aktivitetene har og hvilke forhold som bidrar til dette.

6.3.3 Kvalifiseringsprogrammet

Økonomisk sosialhjelp er ment å være en midlertidig tjeneste som skal bidra til selvhjelpenhet. Mange mottar likevel økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Langtidsmottakere er overrepresentert når det gjelder vedvarende lavinntekt.

Kvalifiseringsprogrammet ble fra 1. januar 2010 en lovpålagt oppgave for alle kommuner og en rettighet for de som fyller lovens vilkår. Programmet er innrettet mot personer mellom 18 og 67 år med vesentlig nedsatt arbeids- og inntekts-evne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Dette vil i praksis i hovedsak si personer som uten et slikt program ville vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre perioder. Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Det har blitt framhevet som et sentralt virkemiddel i kampen mot fattigdom, og var ett av de nye virkemidlene som kom sammen med NAV-reformen. Innholdet i kvalifiseringsprogrammet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Den vesentlige delen av programmet skal bestå av tiltak som direkte forventes å styrke deltakers muligheter for overgang til arbeid etter endt program. Programmet kan også inneholde tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid, og det kan settes av tid til aktiviteter som bedrer deltakers helse. Programmet skal være helårig og på full tid.

En effektevaluering fra Frischsenteret fra 2016, basert på data om deltakere i perioden 2008–2011, viste at kvalifiseringsprogrammet bedrer utsiktene for arbeid betydelig. Forfatterne

³ Helsetilsynet (2015). *Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kvalifiseringsprogrammet i NAV*, Oslo: Rapport fra Helsetilsynet 2/2015.

⁴ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. NAV-notat nr.1/2019.

finner indikasjoner på at kvalifiseringsprogrammet to år etter inntak har en positiv effekt på sannsynligheten for å komme i arbeid, og at denne effekten øker over tid. Etter fire år har kvalifiseringsprogrammet en estimert effekt på 18 prosentpoeng på sannsynligheten for å komme i arbeid, alt annet likt. En stor del av den økte sysselsettingen er imidlertid i form av lavt betalte jobber og/eller deltidsjobber, noe som innebærer at mange fortsatt er avhengig av offentlige ytelser.⁵ En analyse som ble publisert av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2018 viste at det er mange som fortsetter å motta ulike typer bistand og ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen også etter avsluttet program, og at ganske få er i fulltidsarbeid uten noen form for offentlig støtte en tid etter avsluttet program.⁶

Rapportering fra NAV-kontorene har vist at andelen som går til arbeidsrettet løp (arbeid, statlige arbeidsmarkedstiltak eller skolegang/utdanning) etter avsluttet kvalifiseringsprogram har økt hvert år siden 2010. I følge Arbeids- og velferdsdirektoratet kan det være ulike årsaker til dette. Det kan være at man i NAV-kontorene jobber bedre med de som er i program, men det kan også være at man i større grad tilbyr programmet til personer som har gode muligheter for å komme i arbeid. Direktoratet mottar en del tilbakemeldinger fra NAV-kontor om at de har mange brukere som har så store utfordringer at det er vanskelig for dem å gjennomføre et kvalifiseringsprogram, og det er et dilemma, da programmet er etablert med tanke på denne målgruppen.⁷

Gode resultater mht. overgang til arbeid etter avsluttet program viser at kvalifiseringsprogrammet er en viktig tjeneste for å inkludere flere av de som står langt fra arbeidsmarkedet i arbeid. Det er samtidig grunnlag for bekymring knyttet til at ikke alle i målgruppen blir vurdert for deltakelse og får tilbud om program hvis de fyller lovens vilkår.

Rapportering fra statsforvalterne og Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at dette er et sammensatt bilde, som bl.a. handler om kompetanse og prioritering av knappe ressurser. Et landsomfattende tilsyn med kommunenes arbeid med

kvalifiseringsprogrammet i 2013 og 2014 viste at omtrent halvparten av kommunene de undersøkte ikke informerte godt nok om programmet som en mulig rettighet, og at det manglet system og rutiner for å kunne identifisere personer som kan fylle inntakskriteriene til programmet.⁸ En undersøkelse Riksrevisjonen har gjennomført av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid i perioden 2010–2018 viste at mange innvandrere som har rett til deltakelse i kvalifiseringsprogrammet, ikke får tilbud om dette. Det framgår her at NAV-kontorene har ulik tilgang på arbeidsrettede tiltak for deltakere med dårlige norskkunnskaper, og gjør ulike vurderinger av om slike brukere kan nyttiggjøre seg av programmet.⁹

Fra 1. januar 2019 ble det innført enkelte endringer i regelverket for kvalifiseringsprogrammet for å legge til rette for økt bruk av dette. Endringene gjelder inngangsvilkår, varighet og innhold i programmet, og skal samlet sett bidra til å gjøre programmet mer fleksibelt og tilgjengelig. Det framgår av rapporteringen for 2019 at både antall deltakere i programmet og andelen som får arbeid etter avsluttet program, har økt. Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering er at dette har sammenheng med nevnte lovendringer, og at programmet er mer fleksibelt og gir større muligheter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med statsforvalterne siden innføring av programmet gjennomført en rekke kompetansehevede og andre tilretteleggende tiltak overfor kommunene. På regionalt nivå samarbeider statsforvalterne og Arbeids- og velferdsetatens fylkesledd om erfaringssamlinger, felles kompetanseplaner, strategier for fagutvikling mv.

Det er behov for å videreføre og forsterke dette arbeidet. For å styrke kunnskapsgrunnlaget for arbeidet vil Arbeids- og sosialdepartementet ta initiativ til å innhente mer systematisk kunnskap både om kjennetegn ved målgruppen og NAV-kontorenes praksis og ivaretagelsen av ansvaret for programmet.

6.4 Sosial inkludering

En lang rekke offentlige velferdstjenester bidrar sammen med familien, frivillige organisasjoner og

⁵ Markussen, S. og Røed, K. (2016). «Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation», *American Economic Journal: Economic Policy* 2016, 8 (1): 180-211.

⁶ Lima, I. A. Å. og Furuberg, J. (2018). *Hvem starter i Kvalifiseringsprogrammet og kommer de i arbeid?* Arbeid og velferd 3/2018.

⁷ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2020). *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2020*. NAV-rapport 2020:4.

⁸ Helsetilsynet (2015). *Kvalifisert til kvalifisering? Oppsummering av landsomfattende tilsyn med kvalifiseringsprogrammet i NAV*, Oslo: Rapport fra Helsetilsynet 2/2015.

⁹ Riksrevisjonen (2020). *Undersøkelse av myndighetenes arbeid med å integrere innvandrere gjennom kvalifisering og arbeid*, Oslo: Dokument 3:4 (2019–2020).

andre aktører i sivilsamfunn til sosial tilhørighet og inkludering på ulike samfunnsarenaer.

Sosial deltakelse bidrar til sosial tilhørighet og motvirker ensomhet. En meningsfylt fritid er viktig for læring, mestring, helse og deltakelse i samfunnet. Å kunne drive med kultur og idrett og å delta i fritidsaktiviteter og på fellesarenaer er viktig for å unngå utenforskap, men også for å få venner.

NAV-kontoret møter i dag ofte personer med komplekse behov for bistand og tjenester. For noen vil arbeid være et mål som kan nås i løpet av forholdsvis kort tid, mens det for andre er et mer langsiktig og usikkert mål. For disse vil inkludering på andre samfunnsarenaer enn ordinært arbeidsliv både kunne ha en verdi i selv, og i noen tilfelle kunne bidra til at arbeid etter hvert blir et mer realistisk mål.

6.4.1 Deltakelse i frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner er et sted for samfunnsdeltakelse, fellesskap og inkludering. Omfanget av deltakelse i frivillige organisasjoner og frivillig innsats i Norge er høyt i internasjonal sammenheng. En mangfoldig frivillighet, der mange deltar, er en forutsetning for et velfungerende samfunn. Kulturdepartementet gir gjennom brede ordninger til frivillige organisasjoner, økonomiske rammevilkår som setter de i stand til å rekruttere og bevare et mangfold av deltakere og frivillige. Det er et mål å legge til rette for økt mangfold i deltakelse i alle typer frivillighet og frivillige organisasjoner, for å speile mangfoldet i dagens samfunn. Samfunnsgrupper som er underrepresenterte på arenaer for kultur, idrett og frivillighet bør i større grad inkluderes.

Deltakelse i frivillige organisasjoner og i frivillig arbeid kan være arenaer for å oppleve mestring, læring, bygge sosial kompetanse og nettverk. Mange arbeidsgivere vektlegger i større og større grad uformell kompetanse og frivillig arbeid ved ansettelser. For personer som står utenfor utdanning og arbeidsliv kan deltakelse i frivillig arbeid og verv bidra til å styrke mulighetene for å komme i arbeid. For innvandrere kan det å delta i sivilsamfunnet være en viktig arena for språklæring og en vei inn i yrkeslivet.

Det er viktig at arbeids- og velferdsforvaltningen og det offentlige legger til rette for at personer kan delta i frivillig arbeid. Regelverket åpner i stor grad for at sykmeldte og arbeidsledige kan delta i frivillig arbeid. Fra 2018 ble regelverket for arbeidsavklaringspenger endret slik at frivillig arbeid kan anses som arbeidsrettet tiltak dersom

aktiviteten er egnet til å styrke muligheten til å komme i arbeid.

6.4.2 Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en tilskuddsordning rettet mot frivillige organisasjoner som tilbyr aktivisering og arbeidstrening til personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. Formålet med tilskuddsordningen er å stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner. Det overordnede målet er å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Målgruppen er personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet, og som i mange sammenhenger er sosialt ekskludert. Siktemålet vil for enkelte være rehabilitering, inkludering og økt livskvalitet, mens andre vil kunne nyttiggjøre seg av mer arbeidsrettede tiltak med sikte på inkludering i arbeidslivet. Tiltakene omfatter et bredt spekter av tiltak fra sosial trening og hverdagsmestring til mer arbeidsrettede tiltak. Personer med rusproblemer og tidligere rusavhengige er en prioritert målgruppe for tiltak. I 2020 ble det tildelt tilskudd til 73 prosjekter. Det er igangsatt en ekstern evaluering av tilskuddsordningen.

6.4.3 Varig tilrettelagt arbeid (VTA)

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et statlig arbeidsmarkedstiltak for personer som mottar eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. I tillegg skal andre arbeidsmarkedstiltak ha vært vurdert og funnet uaktuelle. VTA skal bidra til å utvikle ressurser hos tiltaksdeltakeren gjennom kvalifisering og tilrettelagte arbeidsoppgaver. Formålet er også å gi deltakeren anledning til å bidra til samfunnet og delta i et fellesskap på arbeidsplassen.

De største diagnosegruppene i VTA er utviklingshemmede og personer med psykiske lidelser. Andelen med psykiske lidelser har økt over tid, og andelen med utviklingshemming er noe redusert. Regjeringen signaliserte i Granavolden-plattformen at VTA-plassene i større grad skal tilbys utviklingshemmede.

I motsetning til de fleste andre arbeidsmarkedstiltak, har VTA ingen maksimal varighet. I prinsippet kan deltakerne bli i tiltaket fram til ordinær pensjonsalder. VTA er regulert i forskrift

Boks 6.2 Er VTA lønnsomt?

Statens utgifter til varig tilrettelagt arbeid bør ses i forhold til de alternative kostnadene hvis tiltaket ikke fantes. For de fleste deltakerne vil alternativet trolig være et tilbud om plass ved et kommunalt dagsenter.

Helse- og omsorgstjenesteloven §3-3 gir kommunene en plikt til å arbeide for at det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det. Helse- og omsorgsloven sier ikke hvordan tilbudet skal organiseres, men svært mange kommuner har opprettet kommunale dagsentre.

Innholdet i det kommunale tilbudet og kostnadene varierer. I forbindelse med evalueringen av VTA i kommunal regi estimerte Telemarksforskning kostnadene til kommunale dagsentre til å ligge rundt 280 000 kroner i året per person i snitt ved full deltakelse. Mange deltakere i kommunale dagsentre har mindre enn full deltakelse. Grunnlaget for estimatet er regnskapsdata fra 49 dagsentra i 14 kommuner.¹ Til sammenligning er statens tilskudd til VTA i skjermet virksomhet 174 000 kroner i året. Hvis man regner med den kommunale medfinansier-

ingen som skal tilsvare minst 25 pst av statens tilskudd er det samlede tilskuddet fra det offentlige 217 000 kroner i året for en heltidsplass. Tilskuddet til VTA i ordinær virksomhet er i underkant av 73 000 kroner i året per deltaker. For denne tiltaksvarianten er det ikke krav om kommunal medfinansiering.

Med forbehold om at kostnadene for dagsentre er estimater, er den totale kostnaden for det offentlige altså lavere for VTA enn for full deltakelse i dagsentre. I dette regnestykket er verdien av det VTA-deltakerne produserer ikke tatt med, da det ikke foreligger tall for dette. I tillegg kommer de positive gevinstene når de gjelder deltakernes helse og velferd, som det heller ikke er mulig å tallfeste.

¹ Møller, G. og Magnussen E. (2020). *Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi*, TM-forsk rapport 552/2020. ss. 135–136. Telemarksforskning opplyser at de bare hadde fullstendige regnskapsdata fra 40 av dagsentrene. Kost-nytte ved VTA er tidligere vurdert i to masteroppgaver ved NHH: Igland og Sandal (2011). *De lønnsomme arbeiderne* og Andersen og Laland (2011). *Hva er verdien av varig tilrettelagt arbeid*. Begge disse konkluderer at VTA er lønnsomt når alternativet er kommunalt dagsenter.

om arbeidsmarkedstiltak. Det følger av forskriften at deltakerne skal være arbeidstakere i virksomhetene. Dette innebærer at deltakerne skal gis fast ansettelse med en arbeidskontrakt. Siden deltakerne forutsettes å være uføretrygdede, mottar de ikke lønn. Det er imidlertid inngått tariffavtale mellom ASVL (arbeidsgiverforening for vekst- og atfføringsbedrifter) og Fellesforbundet (LO) om en minstelønn som tillegg til uføretrygden (for tiden 22,50 kroner timen).¹⁰

Regjeringen har ønsket å styrke VTA. Dette ble bl.a. signalisert i Jeløy-erklæringen og Granavolden-plattformen. Som følge av dette har ressursinnsatsen blitt trappet opp de siste årene. Ved utgangen av 2020 var det 11 900 personer i VTA. Til sammenlikning var det 9 060 personer i VTA ved utgangen av 2012. Det innebærer en økning på vel 2 800 deltakere i denne perioden. I samme periode har det også vært en økning i

andelen unge deltakere under 30 år, fra 23 pst. til 29 pst. Regjeringen ser fortsatt behov for å styrke VTA og vil videreføre opptrappingen av plasser i tiltaket i årene framover. Opptrappingen vil bli vurdert årlig i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

De fleste deltakere i VTA jobber i en skjermet virksomhet, dvs. en virksomhet som har som hovedformål å tilby arbeid til målgruppen. De skjermede virksomhetene produserer varer og tjenester for markedet. De mottar tilskudd fra staten og fra deltakernes bostedskommuner for å gi oppfølging i et tilrettelagt arbeidsmiljø. Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (§ 14-5) setter en rekke vilkår for å bli godkjent og motta tilskudd som skjermet virksomhet, bl.a. er det krav om kommunal aksjemajoritet og forbud mot å ta ut utbytte.

Siden 2006 har Arbeids- og velferdsetaten også hatt anledning til å tilby VTA i ordinære virksomheter. For tiden gjelder dette om lag 22 pst. av VTA-deltakerne. VTA i ordinær virksomhet (VTA-O) bygger på prinsippet om naturlig bistand. Naturlig bistand betyr at det er kollegaer på arbeidsplassen som bistår brukerne i

¹⁰ Tariffavtale mellom Fellesforbundet og ASVL for 2020–2022. Tariffavtalen dekker kun ASVLs medlemsbedrifter, dvs. VTA i skjermet virksomhet. Deltakere i VTA i ordinær virksomhet vil i utgangspunktet ikke være dekket av avtalen.

den faglige og sosiale inkluderingen på arbeidsplassen. I VTA-O skal arbeidsplassen oppnevne en fadder som skal følge opp VTA-arbeidstakeren. I tillegg skal det oppnevnes en person som Arbeids- og velferdsetaten kan kontakte ved behov. Regjeringen har bedt om at VTA i ordinær virksomhet vektlegges ved opprettelse av nye plasser i VTA.

I forbindelse med kommunereformen ble det igangsatt et forsøk med VTA i kommunal regi, der seks forsøkskommuner har fått et utvidet ansvar for å gi arbeid til målgruppen. Formålet med forsøket er å gi bedre grunnlag for å vurdere om ansvaret for VTA bør overføres fra staten til kommunene. Forsøket skulle i utgangspunktet avsluttes i 2020, men er forlenget til utgangen av 2021.

En foreløpig evaluering fra Telemarksforskning viser ingen vesentlig forskjell mellom VTA-forsøket og vanlig VTA når det gjelder deltakernes tilfredshet. Rapporten sier at forsøket har vært preget av prøving og feiling, men den erfaringsbaserte kompetansen til veiledere og andre i forsøket er forbedret underveis.

Minst tre av forsøkskommunene har samarbeidet tett med dagsentrene, noe Telemarksforskning mener har åpnet for mer fleksible overganger mellom dagsentrene og VTA. Det er i denne sammenheng interessant at noen av kommunene har brukt forsøket til å forsøke å gi tilbud til en kategori deltakere som ikke har hatt noe godt tilbud. Noen av forsøkskommunene har søkt å rekruttere personer med for dårlig fungeringssevne til at de har vært aktuelle for VTA, men samtidig med for god fungeringssevne til at kommunens dagsentertilbud har vært ansett som passende. At mange forsøksdeltakere har jobbet kort deltid, kan henge sammen med dette.

Forsøket har også åpnet for mer bruk av kommunale arbeidsplasser i VTA, i motsetning til vanlig VTA som i hovedsak arrangeres i skjermede virksomheter eller i virksomheter i privat sektor.¹¹ Det vil være interessant å se nærmere på om forsøket har gitt innsikt som kan bidra til at flere i VTA-målgruppen kan bli sysselsatt i kommunal virksomhet.

Det er likevel for tidlig å trekke noen endelige konklusjoner om forsøket på nåværende tidspunkt. Arbeids- og sosialdepartementet har bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at det

blir foretatt en sluttevaluering når forsøket avsluttes ved utgangen av 2021.

Rettighetsutvalgets utredning «På lik linje» ble lagt fram høsten 2016.¹² Utvalget hadde bl.a. i oppdrag å vurdere hva som har bidratt til å bedre levekårene til mennesker med utviklingshemming siden ansvarsreformen, og ble bedt om å analysere og vurdere hvilke konkrete endringer som er nødvendige for å sikre oppfyllelsen av grunnleggende rettigheter til mennesker med utviklingshemming. Utvalget ble også bedt om å legge fram forslag til tiltak som er nødvendige for å imøtekomme utfordringene på feltet, og sikre at de politiske målene oppnås.

Forslagene fra utvalget omfatter bl.a. forslag knyttet til arbeid for alle funksjonshemmede. Utvalget foreslår bl.a. at utviklingshemmede skal få vurdert sin arbeidsevne på en skikkelig måte, på lik linje med andre, av Arbeids- og velferdsetaten. De foreslår også at utviklingshemmede tilbys varige oppfølgingstiltak med individuell støtte i ordinære bedrifter. Utvalget mener bl.a. at kommunene skal sikre plass i VTA, sysselsette i kommunal sektor, eller samarbeide med private arbeidsgivere.

Regjeringen signaliserte i Granavolden-plattformen at det er ønskelig med en større vektlegging av VTA i ordinært arbeidsliv. Departementet har bedt Arbeids- og velferdsetaten ta hensyn til dette når det opprettes nye VTA-plasser. For å legge bedre til rette for at flere kan nyttiggjøre seg VTA-plasser i ordinært arbeidsliv, vil Arbeids- og sosialdepartementet vurdere en ordning med større grad av oppfølging av VTA-deltakere i ordinære bedrifter. En slik oppfølging vil gi økt støtte til deltakeren og bedriften, og vil være et supplement til den fadderens som også i dag skal oppnevnes i bedriften når det kommer VTA-deltakere. Departementet vil vurdere hvordan VTA-bedriftene og andre leverandører kan bidra i en slik oppfølging. I tillegg vil Arbeids- og sosialdepartementet treffe tiltak for å gjøre det lettere for tilsatte i VTA i skjermet virksomhet å hospitere i ordinære virksomheter deler av arbeidstiden.

6.5 Oppsummering av tiltak

Dette kapitlet har tatt for seg kommunenes ansvar for forebyggende arbeid og sosiale tjenester etter

¹¹ Møller, G. og Mangnussen, E. (2020). *Evaluering av forsøk med varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi*, TM-forsk rapport 552/2020.

¹² NOU 2016: 17. *På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*.

sosialtjenesteloven, samt tiltak som bidrar til sosial inkludering.

Gjennomgangen har vist at det er behov for økt oppmerksomhet rundt kommunenes generelle forebyggingsansvar og hvordan dette kan ivaretas i praksis. Det er også behov for å bedre tilbudet til personer med alvorlige gjeldsproblemer og andre økonomiske utfordringer, og iverksette tiltak for å gjøre aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år til et bedre virkemiddel for å inkludere flere i arbeid. Det er grunnlag for bekymring for at ikke alle i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet blir vurdert for deltakelse i programmet, og behov for å forsterke tiltak som kan bidra til dette.

NAV-kontoret er kun en av mange aktører som bidrar til sosial inkludering. Blant bidragsyterne er de frivillige organisasjonene viktige. VTA er et tilbud om tilrettelagt arbeid for uføretrygdede med behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Antall plasser er økt vesentlig de senere årene, men det er behov for en ytterligere styrking i årene framover.

Regjeringen vil:

- Ta initiativ til et program for å styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid og helhetlig forebyggende innsats lokalt. Programmet skal bidra til at kommunene i større grad forebygger utenforskap og sosiale problemer slik at færre blir stående permanent utenfor arbeids- og samfunnsliv.
- Iverksette tiltak for å bedre tilbudet og tilgjengeligheten til økonomisk rådgivning og gjeldsrådgivning i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Sende ut et høringsnotat om revisjon av gjeldsordningsloven før sommeren 2021.
- Styrke samarbeidet mellom namsmennene og økonomiske rådgivere i arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Gjøre aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år til et bedre virkemiddel for å få flere i arbeid og selvforsørget. Dette omfatter en vurdering av hvordan man kan stimulere til utvikling av et bredere spekter av tiltak for mottakerne og hvordan man kan dekke behovet for ytterligere kompetansehevende tiltak for å sikre individuell vurdering og tilpasning av tiltak.
- Forsterke tiltak for å bidra til at alle i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet blir vurdert for deltakelse i programmet. Det inkluderer å innhente systematisk kunnskap om kjennetegn ved målgruppen og NAV-kontorenes praksis.
- Øke antall plasser i VTA og prioritere utviklingshemmede ved inntak til tiltaket. Styrkingen av VTA vurderes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.
- Øke antallet VTA-plasser som arrangeres i ordinært arbeidsliv og vurdere å styrke oppfølgingen i VTA i ordinært arbeidsliv. Gjøre det lettere for tilsatte i VTA i skjermet virksomhet å hospitere i ordinære virksomheter.

7 Mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

7.1 Innledning

Arbeids- og velferdsforvaltningen er en sentral utøver av arbeids- og velferdspolitikken, ved å forvalte velferdsytelser, tilby velferdstjenester og forebygge og hjelpe de som har behov for bistand til å kunne delta i arbeidslivet.

En helhetlig politikk for å forebygge utenforskap og bidra til økt inkludering i arbeids- og samfunnsnivå må omfatte et bredt spekter av politikk-områder. I dette arbeidet blir det stadig mer tydelig at forvaltningen må bli bedre til å samarbeide på tvers av tjenester og sektorer. Dette gjelder ikke minst mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, helse og utdanning.

I dette kapitlet beskrives sentrale sider ved arbeidet med å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningen de siste årene etter at Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ble lagt frem. Retningsvalgene som ble foreslått fikk bred oppslutning. Regjeringen har fulgt opp meldingen med en rekke tiltak, herunder regelverksendringer, bevilgninger til viktige digitaliseringsprosjekter og endrede styringssignaler. Likeledes har Arbeids- og velferdsetaten arbeidet kontinuerlig med å forenkle og forbedre forvaltningen i tråd med disse retningsvalgene. Et nylig avsluttet evalueringsoppdrag¹ konkluderer med at det har skjedd en positiv utvikling i tråd med stra-

tegiene i meldingen, og evaluator anbefaler at departementet og forvaltningen fortsetter dette arbeidet. Kravene til forvaltningen framover vil øke ytterligere og endres i takt med endrede samfunnsbehov og brukernes forventning til stadig bedre tjenester. Også NAVs omverdensanalyse² bekrefter at den påbegynte utviklingen med å sette brukernes behov i sentrum for tjenesteutviklingen bør forsterkes. Brukerne forventer både analoge og digitale tjenester som er tilpasset deres konkrete situasjon og behov, uavhengig av hvordan offentlig sektor er organisert.

Selv om mye bra arbeid er gjort, er det behov for å gjøre arbeids- og velferdsforvaltningen enda bedre rustet til å forebygge og forhindre utenforskap. I dette kapitlet har vi derfor særlig fokus på hvordan forvaltningen må utvikles videre for at brukerne skal møte en forvaltning som har kompetanse, verktøy og muligheter til å arbeide helhetlig med brukere som har sammensatte behov, både i dialog med andre tjenester lokalt og mellom kommune og stat i det lokale NAV-kontoret.

Regjeringen legger til grunn at arbeidet med å utvikle forvaltningen i tråd med strategiene i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* fortsetter, men i tillegg styrkes gjennom enkelte innsatsområder i arbeidet med å forhindre og redusere varig utenforskap. I avsnitt 7.2 fremheves det at arbeidet med å utvikle og ta i

¹ Fossetøl, K., Borg, E. og Breit, E. (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*, AFI rapport 2020:9

² Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) «NAV's omverdensanalyse 2021 – Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035», NAV-rapport, januar 2021

Boks 7.1 Arbeids- og velferdsforvaltningen – enkelte nøkkeltall 2020 (avrundet)

60 ulike ytelser
1/3 av statsbudsjettet (520 mrd. kroner)
19 000 ansatte
80 millioner besøk på nav.no
58 millioner innlogginger Ditt NAV

5,4 millioner digitale søknader
2 millioner vedtatte søknader
20.000 telefonhenvendelser pr. dag
293 lokale NAV-kontor
43 vertskommunesamarbeid

bruk mulighetene i partnerskapet forsterkes for å utnytte det lokale handlingsrommet i møte med brukerne. I avsnitt 7.3 drøftes betydningen av og innsatsen for å gi helhetlige og individuelt tilpassede tjenester og i avsnitt 7.4 er det tilgjengeligheten av tjeneste som er tema. I avsnitt 7.5 legges det vekt på at barne- og familieperspektivet i tjenestene skal styrkes.

7.2 Videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune

Ved NAV-reformen ble det lovfestet at det skal inngås lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten om opprettelse og drift av felles lokale kontorer. Disse fikk betegnelsen NAV-kontor. De første NAV-kontorene ble etablert i 2006, og det siste i 2011. Ved å etablere felles statlig/kommunale NAV-kontor var hensikten å få en bedre tjeneste for brukere med sammensatte behov. Bakgrunnen var at den tidligere forvaltningen var fragmentert og ga lite koordinerte tjenester til brukere som hadde sammensatte problemer.

Det følger av Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) at NAV-kontoret skal ivareta oppgaver for etaten og (som minimum) kommunenes oppgaver og tjenester etter Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Etaten og kommunene kan avtale at også andre av kommunens tjenester skal inngå i kontoret.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ble således gitt stor frihet til selv å bestemme intern organisering og hvilke kommunale oppgaver som skal legges til NAV-kontorene, noe som har gitt muligheter til å tilpasse omfang av både statlige tjenester og kommunal oppgaveløsning til kommunestruktur, lokale variasjoner i organiseringen av kommunale velferdstjenester, arbeidsmarkeds-situasjonen, utbredelse og omfang av ulike sosiale problemer og levekårsutfordringer i kommunen mv.

Partnerskapet mellom kommune og stat i det lokale NAV-kontoret gir store muligheter for en helhetlig og individuelt tilpasset innsats overfor den enkelte bruker i møte med forvaltningen. Det kommunale og statlige samarbeidet i NAV-kontoret gir også en mulighet til å utnytte de kommunale og statlige virkemidlene samlet sett på en best mulig måte, tilpasset lokale forutsetninger og behov. I dette samarbeidet ligger det også mye potensial for læring, innovasjon og samarbeid med sosiale entreprenører og frivillig sektor lokalt.

Arbeids- og sosialdepartementet og KS har siden NAV-reformen hatt samarbeidsavtaler om partnerskapet i NAV-kontoret. Gjeldende avtale ble inngått i april 2018 og varer ut 2022. Formålet med avtalen er «å styrke partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene, samt å bygge opp under lokale prosesser for utvikling og innovasjon slik at partene kan ivareta felles samfunnsoppdrag.»³ I avtalen vektlegges godt samarbeid bl.a. gjennom gjensidig informasjonsutveksling og involvering av hverandre i prosesser som vil få vesentlige konsekvenser for brukerne eller som har økonomiske eller administrative konsekvenser for en av partene i NAV-kontoret. I avtalen er det trukket frem særskilte områder det skal arbeides videre med på sentralt nivå. Det gjelder arenaer og prosesser for å styrke partnerskapet, kunnskapsgrunnlag for tjenesteutvikling i partnerskapet og digitalisering av tjenester.

7.2.1 Muligheter og utfordringer i partnerskapet

I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* la regjeringen særlig vekt på tre hovedstrategier i det videre arbeidet med å forbedre forvaltningen:

For det første at arbeids- og velferdsforvaltningen skal bli mer arbeidsrettet. Det vil si en forvaltning som kjenner behovene til arbeidssøkere og arbeidsgivere, som er tettere på lokalt næringsliv og som blir bedre i stand til å matche ledige hender med ledige jobber.

NAV-kontoret skal være tettere på brukerne og komme tidlig i gang med arbeidsrettet oppfølging, motivere til jobbsøking og rask overgang til arbeid eller utdanning. Flere unge skal gå fra passivitet til aktivitet, og de skal unngå lange ledighetsperioder.

For det andre at arbeids- og velferdsforvaltningen skal utvikle mer brukervennlige tjenester. Det vil si tjenester som er bedre tilpasset den enkeltes behov, enten du f.eks. er en arbeidstaker som ser på muligheter for jobbskifte eller du trenger omfattende bistand for å bli sosialt inkludert og nærme deg arbeidsmarkedet gjennom oppfølging og tiltak.

Arbeids- og velferdsforvaltningen betjener om lag 2,8 millioner brukere hvert år. De fleste som er i kontakt med tjenestene, er det på nav.no. Flere av brukerne forventer at døren inn til tjenestene er hjemmefra, via nettet eller en telefon til

³ Samarbeidsavtale mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet om partnerskapet i NAV-kontoret, april 2018

Boks 7.2 Videreutvikling av partnerskapet i Meld. St. 33 (2015–2016)**NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet**

- Stimulere til felles ståsted for styring og forståelse av samfunnsmandatet og i større grad utvikle en felles styringslogikk mellom stat og kommune gjennom å gi mer lokal frihet i gjennomføringen av den statlige arbeids- og velferdspolitikken
- Stimulere med felles utviklingsmidler til partnerskapene, utvikle felles statistikk- og resultatbank, fortsette satsningen på utenforskap
- Utvikle ledelse og kompetanse i NAV-kontorene for å utnytte det rommet som skapes gjennom mer lokal frihet
- Stimulere til mer robuste NAV-kontor både gjennom kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid for å bygge bredere fagmiljøer og bedre ivareta rettsikkerheten ved NAV-kontorene
- Øke samarbeidet mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen om digitalisering av brukermøtene i NAV-kontorene
- Oppfordre kontorer med delt ledelse til å foreta vurdering av om ledermodellen er hensiktsmessig i et NAV-kontor med mer lokalt handlingsrom
- Bedre grunnlaget for kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV-kontorene gjennom mer forskning og spredning av kunnskap

NAV- Kontaktsenter. Selvbetjeningsløsningene er populære og brukes stadig mer. Derfor legges det til rette for at flere skal få hjelp via ulike nettløsninger, enten det er snakk om tilrettelagt informasjon på nav.no, innsyn i egen sak, ulike dialogtjenester og/eller selvbetjeningsløsninger når det gjelder ytelser.

At flere får hjelp via nettet, gjør det mulig for NAV-kontoret å bruke mer av tiden sin på de brukerne som trenger personlig og tettere oppfølging for å mestre livet og/eller komme i arbeid. Denne omleggingen er viktig for at brukere med sammensatte behov og som står i fare for varig utenforskap, skal få nytte av en større del av NAV-kontorets ressurser.

For det tredje at NAV-kontorene skal ha myndighet og handlefrihet til å tilpasse tjenestene til individuelle behov. Det er veilederne ved NAV-kontoret som har direkte kontakt med brukerne, og som har de beste forutsetningene for å finne frem til gode løsninger for den enkelte. Derfor har det vært lagt vekt på mindre styring ved å telle aktivitet og mer fokus på resultater.

Handlingsrom og mindre detaljert styring forutsetter kompetanse og kunnskap om hva som virker og hvordan virkemidlene kan tilpasses den enkelte bruker. Derfor har det vært lagt vekt på at NAV-kontorene må ha en viss størrelse, med tilstrekkelig fagmiljø til å gi gode tjenester til brukere med behov for varierte og ofte sammensatte tjenester. Kontorstruktur etableres ved lokal enighet i partnerskapet med kommunene. Et velfungerende og likeverdig partnerskap med handlings-

rom til å tilpasse tjenestene til lokale forutsetninger og behov har derfor vært en prioritert oppgave.

Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* omtaler en rekke tiltak for å videreutvikle partnerskapet med utgangspunkt i de førende retningsvalgene (se boks 7.2).

Det er gjennomført flere studier av utviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste årene etter at meldingen ble lagt frem og behandlet. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved Oslo Met⁴ har sett på hvordan retningsvalgene og tiltakene har bidratt til endringer og forbedringer i NAV-kontorene lokalt. Norce mfl.⁵ har gjennomført en følgeforskning av et utviklingsnettverk i Agder med formål å utforske mulighetsrommet for partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontoret. Dette utviklingsnettverket har vært et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, kommunene og NAV-kontorene lokalt.

Samlet sett vurderer AFI at det er skjedd et retningsskifte i NAV som det er grunn til å anta at kan føres tilbake til Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Det pekes på større innslag av strategisk ledelse på kontornivå, og at det har skjedd forbedringer i veilederens arbeidssituasjon som kan gjøre dem mer myndige og

⁴ Fossetøl, K., Borg, E. og Breit, E. (2020) *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*, AFI-rapport 2020:09.

⁵ Hellang, Ø. mfl. (2019) *Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet*, Rapport NORCE 34-2019

løsningsorienterte. Partnerskapet kan ut fra AFIs data ikke beskrives som «vitalt», selv om NAV-lederne mener at staten gjennom sin endrede styring er blitt mer lydhør for kommunenes behov.

På bakgrunn av analysene anbefaler AFI at departementet og forvaltningen fortsetter det påbegynte retningsskiftet. AFI mener at arbeidsretting, kombinert med søkelys på dem som står langt unna arbeidslivet, har vært en medvirkende faktor til den økte integrasjonen på kontorene, og den sterkere felles målforståelsen som nå er utbredt.

Allikevel synes retningsskiftet i liten grad å slå inn i veilederens opplevelse av egen arbeidshverdag når det gjelder muligheten til å drive kvalitativ god arbeidsrettet oppfølging. Rapporten peker på flere sentrale utfordringer som det vil være viktig å arbeide videre med. Det gjelder bl.a. forankring og samhandling kommune-stat om mål og strategier i det lokale partnerskapet, tjenesteutvikling og systemstøtte for god samhandling mellom forvaltning og bruker i den arbeidsrettede oppfølgingen, kompetanseutvikling som gjør at veilederne mer effektivt kan nyttiggjøre seg digitale verktøy, videreutvikling av digitale verktøy som bidrar til at mest mulig av veilederens tid kan benyttes til kvalitativ oppfølging av brukere, samt tilrettelegging for god samhandling mellom NAV-kontoret og NAV Arbeid og ytelser.

Som ledd i oppfølgingen av Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført flere større organisatoriske grep i dialog med departementet. Dette gjelder bl.a. spesialisering av ytelsesforvaltningen, ny regionstruktur og arbeidsdeling mellom region og NAV-kontor, endring av kontorstruktur som følge av kommune-reformen og flere interkommunale samarbeid. Det er også arbeidet mye med å utvikle Arbeids- og velferdsetatens kunnskapsfunksjon gjennom ny FoU strategi, plan for mer langsiktig kunnskapsbygging og etablering av konkrete avtaler med flere universiteter og høyskoler for å øke kvaliteten og relevansen i forskningen og undervisningen på området. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i arbeidet med å styrke partnerskapet lagt vekt på større lokalt handlingsrom i styringen av Arbeids- og velferdsetaten, og det er inngått konkrete samarbeidsprosjekter med kommunesektoren, slik som Digisos.⁶

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider på ulike måter med å understøtte og legge til rette for partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontoret. Det skjer bl.a. i form av materiell for bedre tilrettelegging og drift av de lokale partnerskapsavtalene, gjennom styringsdialogen med NAV fylke, statsforvalterne og KS og gjennom utviklingstiltak som i særlig grad retter seg inn mot utvikling av partnerskapet.

I AFI-rapporten framgår det bl.a. at både rådmenn og NAV-ledere mener partnerskapet fremmer samarbeidet mellom stat og kommune, og gjør NAV-kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. NAV-kontorenes måloppnåelse vurderes som positiv. Rådmennene mener at NAV-kontoret i noen eller stor grad bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad, og at NAV-kontorets ivaretagelse av ansvaret for sosiale tjenester er god.

Rådmennene mener samtidig at kommunens innflytelse på NAV-kontorenes oppgave- og tjenesteinnhold er svekket over tid, og at samarbeidet mellom staten og kommunen kan bli mer likeverdig. Samtidig mener flertallet av rådmennene at stat og kommune «i noen grad» har felles ståsted for styring og samfunnsmandat. Evaluator peker på at ulik vektlegging av NAV-kontorets oppgaver og tjenesteinnhold kan handle om at staten ønsker en smalere oppgaveportefølje for å styrke arbeidsrettingen i NAV-kontoret, mens mange rådmenn ønsker å ha flere tjenester og oppgaver samlet i kontoret for å yte tjenester til brukere med sammensatte behov.

NAV-lederne mener at den statlige styringen er redusert, og at statlig eier er blitt mer interessert i kommunene. De mener også at partnerskapet er likeverdig og at rådmennene har betydelig innflytelse på NAV-kontorets oppgave- og tjenesteinnhold. NAV-lederne ønsker en mer sentral strategisk innplassering i kommunen, større interesse fra kommunens side, og mener at partnerskapet innebærer et betydelig administrativt merarbeid.

NAV-veilederne jobber i større grad på tvers av tradisjonelle oppgaveområder enn tidligere. De jobber i stor grad i team bestående av både kommunale og statlige ansatte, de liker samarbeidet og opplever å ha felles målforståelse. Samtidig er det en sterk opplevelse av statlig dominans blant de kommunalt ansatte veilederne og det er en bekymring for at sosialfagets stilling er svekket over tid.

Evaluator konkluderer med å peke på flere sider ved partnerskapene som kan styrkes i videre arbeid. Et viktig utviklingsområde er felles forståelse og ståsted for styring, samfunnsopp-

⁶ Digisos: Samarbeid mellom kommunesektoren og Arbeids- og velferdsetaten om utvikling av digitale tjenester på sosialtjenesteområdet i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Boks 7.3 Oppgave- og tjenesteporteføljen i NAV-kontorene¹

De kommunale tjenestene som er vanligst å tilby ved NAV-kontoret ut over minimumsløsningen er statlig bostøtte (42 pst.), introduksjonsordningen (41 pst.) bosetting av flyktninger (39 pst.), rusoppfølging (27 pst.) og kommunale boliger (22 pst.). 40 pst. av NAV-kontorene har kun minimumsløsningen, og blant de som hadde flere kommunale tjenester enn minimumsløsningen var det like vanlig å ha 1–2 som 3–4 flere tjenester inne.

70 pst. av både rådmennene og ordførerne ønsker å ha like mange tjenester inne i NAV-

kontoret fremover som de har i dag, og 20 pst. av rådmennene og ordførerne ønsker å tilby flere tjenester ved NAV-kontorene. På den andre siden ønsker 56 pst. av NAV-lederne å beholde antall kommunale tjenester ved NAV-kontorene, mens 30 pst. av NAV-lederne ønsker å redusere antall kommunale tjenester ved NAV-kontoret.

¹ Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet, AFI-rapport 2020:09

drag og felles plan- og rapporteringsstruktur. Evalueringen viser at arbeidet med å utvikle felles planer for NAV-kontorene og å utvikle felles rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold fortsatt kan styrkes. På tross av at evaluator finner at det har blitt mindre styring og mer ledelse og at dette bl.a. kommer til uttrykk ved at fylkesleddet legger NAV-kontorets lokalt utviklede virksomhetsplan til grunn for styringsdialogen, er det altså fortsatt behov for å utvikle og støtte dette perspektivet for å vitalisere partnerskapet. Videre viser en til at da Arbeids- og velferdsdirektoratet tok i bruk omverdensanalyser,⁷ bidro det positivt til arbeidet med å utvikle lokale analyser og planer. Samtidig finner evaluator at NAV-kontorene fortsatt opplever utfordringer knyttet til målstyring og tiltaksstyring. Evaluator anbefaler flere grep for å vitalisere partnerskapet. Dette omfatter å øke frekvensen på de formelle partnerskapsmøtene, stimulere med felles utviklingsmidler til partnerskapene, utvikle felles statistikk og resultatbank, fortsette satsningen på utenforskap og fortsette «selvkritisk» digitalisering.

Partnerskapet i NAV-kontoret er også tema i rapporten «Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet» (NORCE, 2019). Spørsmål som belyses her er hvordan partnerskapet fungerer, hvilke mulighetsrom det har og hvordan et fungerende partnerskap kan bidra til å utvikle NAV-kontorene videre. Det framgår av en kunnskapsoversikt i denne rapporten at en sentral faktor for et godt partnerskap, er at partnerne søker etter felles forståelse og konsensus om utfordringer og lokale

tiltak. Satsinger som berører hele NAV-kontoret bør forankres i partnerskapet og legge til rette for at medarbeidere kan utvikle tillit, gjensidig respekt og kjennskap til hverandre på tvers av ansettelsesforhold og spesialiseringer. En tydelig målgruppeorientering i satsinger og utviklingsarbeid kan forene på tvers av stat og kommune. Det er gode erfaringer med å jobbe konkret med felles satsningsområder eller prosjekter som forener begge sider av partnerskapet. NAV-lederen har en nøkkelrolle i å skape et godt partnerskap på eiernivå, tjenestenivå og kontornivå.

Rapporten presenterer også erfaringene fra et pilotnettverk i Agder som tyder på at nettverksorganisering er en hensiktsmessig måte å arbeide på tvers av NAV-kontor på for å utnytte mulighetsrommet i partnerskapet, men dette er etter forskernes syn avhengig av tydelig ledelse og klare felles målsettinger for arbeidet. Forskerne anbefaler å vurdere nettverksmodellen i arbeidet med NAV-partnerskapet andre steder i landet.

Regjeringen vil fortsette utviklingsarbeidet i tråd med retningsvalg og tiltak i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Evalueringen av arbeidet så langt gir støtte til at dette gir resultater i tråd med målene om en arbeidsrettet, brukerrettet og løsningsdyktig forvaltning. I tråd med utfordringene som også reises i evalueringen, er det en viktig oppgave å styrke partnerskapet lokalt ikke minst ved å utvikle felles mål og planer som er lokalt forankret både på kommunal og statlig side. Det gir mulighet til å utnytte de kommunale og statlige virkemidlene totalt sett på en best mulig måte for brukerne og legge grunnlaget for mer helhetlig og individuelt tilpasset innsats overfor den

⁷ NAVs omverdensanalyse 2021, Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035, januar 2021

enkelte bruker. I dette samarbeidet ligger det også mye potensial for læring, innovasjon og samarbeid med sosiale entreprenører og frivillig sektor lokalt som omtales i kapittel 8.

7.3 Helhetlige og individuelt tilpassede tjenester

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal så langt det er mulig tilpasse tjenestene til den enkeltes behov med sikte på sosial inkludering og bidra til å få flere i arbeid. Dette er særlig viktig i kontakten med og bistanden til utsatte grupper. Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukere med ulike behov for bistand og mellom NAV-veileder og arbeidsgivere som kan tilby arbeid, er derfor sentral.

Sammensatte utfordringer og behov må møtes med helhetlige tjenester der brukerne ikke blir møtt av en fragmentert forvaltning og blir kasteball mellom sektorer og tjenesteområder.

At brukerne medvirker og har eierskap og innflytelse i egen sak, er en grunnleggende forutsetning for individuelt tilpassede tjenester som møter tjenestemottakerens behov. Brukermedvirkning på individnivå er nedfelt i både NAV-loven og sosialtjenesteloven.

I henhold til NAV-lovens § 14a skal alle som henvender seg til NAV ha rett til en behovsvurdering som er en vurdering av hvilket bistandsbehov brukeren har. Alle som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en avklaring av brukernes ressurser og barrierer og peke mot den bistanden som er nødvendig for at brukeren skal kunne beholde eller skaffe et arbeid.

Arbeidsevnevurderingen bygger på brukernes egenvurdering som gir brukerne anledning til å reflektere rundt og vurdere egne muligheter, samtidig som den er en metodisk tilnærming for å sikre aktiv deltakelse og engasjement hos brukeren i samhandlingen med NAV-kontoret. Helse, arbeidserfaring, utdanning, interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold er alle elementer som inngår i vurderingene av ressurser og barrierer.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for å tilby oppfølging til personer som trenger bistand for å komme i arbeid eller bedre sin livssituasjon og bli mest mulig selvforsørgende. Til denne oppgaven disponerer forvaltningen et vidt tjenestespekter.

Som en arbeidsmetodikk er oppfølging definert som «all samhandling mellom bruker og

arbeids- og velferdsforvaltningen som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål». Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukeren er viktig og utgjør kjerneaktiviteten i oppfølgingen.

Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har sammensatte utfordringer, og mottar både statlige og kommunale tjenester.

Samme person kan for eksempel være arbeidssøker, motta ytelser fra folketrygden, motta økonomisk sosialhjelp og andre tjenester under sosialtjenesteloven. Mange har også behov for oppfølging fra andre offentlige etater.

Det er betydelig variasjon i hvilke behov den enkelte bruker har for bistand. Mange av de som kun trenger arbeid, for eksempel de fleste av dagpengemottakerne, vil kunne være selvhjulpne. En del av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere har imidlertid mer langvarige og omfattende behov for bistand. Sykdom kan begrense enkeltpersoners mulighet til å være i arbeid. Likeledes kan rusavhengighet som dominerer hverdagen og sviktende sosial integrasjon gjennom oppvekt og utdanning, gjøre det vanskelig å komme i arbeid.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gir NAV-kontoret et særlig ansvar for å drive forebyggende arbeid for å forhindre sosiale problemer⁸, hjelpe folk ut av vanskelige livssituasjoner, bidra til å motvirke fattigdom og gjøre folk i stand til å leve selvstendige liv. Det krever ofte en helhetlig forståelse av personens utfordringer og en helhetlig tilnærming til bistand, oppfølging og tiltak (jf. kapittel 6). I henhold til §13 i sosialtjenesteloven har arbeids- og velferdsforvaltningen også et ansvar for samarbeid med andre deler av forvaltningen for å medvirke til at sosiale hensyn blir ivaretatt av andre offentlige organer.⁹

På NAV-kontoret jobber veilederne med å finne fram til helhetlig og individuelt tilrettede løsninger. NAV-veilederne må derfor samarbeide med andre kommunale aktører, næringsliv, helsevesenet, frivillige organisasjoner mv. Samarbeidspartnerne vil både avhenge av oppfølgingsbehov og tiltak og hvilke samarbeidspartnere som finnes lokalt. Derfor er det også nødvendig å sikre et lokalt handlingsrom i møte med de enkelte brukerne og lokale/regionale forhold.

⁸ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 17 Opplysning, råd og veiledning

⁹ Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 13 Samarbeid med andre deler av forvaltningen

Likeledes er det vesentlig at NAV-kontoret samhandler godt med andre tjenester i kommunen for å medvirke til at sosiale problemer blir ivaretatt overfor den enkelte og at slike hensyn blir ivaretatt i det kommunale og fylkeskommunale planarbeidet.

Langvarig utenforskap som passiv mottaker av stønad kan påvirke sosialt nettverk, svekke arbeidsmotivasjonen, gi dårlig døgnrytme og vanskeligheter med å holde avtaler. NAV-veiledere er både holdningsbyggere og motivatorer, og fungerer i tillegg som brobyggere til arbeidsmarkedet. Det er derfor viktig at NAV-kontorene har kontakter med lokale bedrifter og foretak for å finne muligheter i arbeidsmarkedet. De senere årene har det derfor vært en prioritert innsats i forvaltningen å komme nærmere arbeidsmarkedet og styrke både markedsarbeidet og formidlingsarbeidet.

Helhetlige arbeids- og velferdstjenester forutsetter at samarbeidet mellom stat og kommune i partnerskapet er godt og likeverdig. Brukerne

skal møte et NAV-kontor der statlige og kommunale tjenester fremstår helhetlig og integrert. Begge parter har et gjensidig utbytte av å samarbeide tett om tjenester til NAV-kontorets brukere.

For å lykkes i størst mulig grad i forhold til utsatte grupper, må arbeidet med å gjøre tjenestene mer helhetlige og samordnede overfor brukere med sammensatte behov forsterkes.

I mange kommuner og NAV-kontor er det etablert prosesser og strukturer for å øke samhandlingen og koordineringen av tjenestene overfor ulike brukergrupper. I kapittel 8 beskrives arbeidet med å forsterke innovasjonsarbeidet både sentralt og lokalt. I rapporten *Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet* (NORCE, 2019) gis det enkelte eksempler på slike initiativer og utprøvinger av arbeidsmåter som etableres lokalt for å styrke samarbeidet og koordineringen mellom statlige og kommunale tjenester (se boks 7.4).

Regjeringen har bl.a. foreslått endringer i bestemmelser om individuell plan som i dag er

Boks 7.4 Eksempler helhetlige tjenester¹

Kragerø: Tverrfaglige fagdager med fotball og vandrepokal

AMT (Aktivitets- og mestringsteam) som er en ambulant rus- og psykisk helsetjeneste og NAV i Kragerø har lenge hatt et fast samarbeidsmøte hver sjette uke rundt enkeltsaker. Nå har de i tillegg startet med en samling hvert semester der de drøfter samarbeidsrutiner og utfordringer mer generelt rundt brukere. Fagdagen som samler NAV-kontoret og de AMT ansatte har både et faglig og sosialt innhold.

Ringerike: Bedre samarbeid med kommunale tjenester gjennom HOLF-prosjektet

Utviklingsprosjektet 'Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier' (HOLF-prosjektet) har vært viktig for utviklingen av NAV Ringerike og samarbeidet med kommunale tjenester. Prosjektet dreier seg om skape mer effektiv og helhetlig oppfølging av barnefamilier med kontinuerlig lav inntekt, ved å følge en modell for samordning av tjenester rundt familier, med to familiekoordinatorer og samarbeid på tvers av kommu-

nale tjenester. NAV Ringerike har både vært pilotkontor i prosjektet og bidratt til opplæring ved andre NAV kontor. Kontoret har valgt å videreføre arbeidsmetoden, og kommunestyret i Ringerike har også engasjert seg i å videreføre prosjektet.

Ringerike: Drop-in møter for NAV, DPS og rus og psykiatri

DPS, NAV og rus- og psykisk helsetjenesten i Ringerike arrangerer drop-in møter for saksbehandlere og veiledere to ganger i måneden. De veksler mellom å møtes på DPS og NAV. Det er et fast utvalg personer som sitter i drop-in teamet, og de andre veilederne kan komme innom og drøfte saker enten anonymt eller med navn dersom brukeren samtykker til dette. Den ene fredagen kan de som jobber på DPS komme til teamet og få innspill fra NAV og rus- og psykisk helse. Den andre fredagen kan NAV-medarbeidere få innspill fra DPS og rus- og psykisk helse.

¹ Eksempler fra rapporten «Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet», Rapport NORCE 34-2019

regulert i ulike lover og forskrifter.¹⁰ Individuell plan er en strukturert arbeidsprosess hvor tjenester fra ulike fag, nivåer og sektorer ses i sammenheng og innrettes slik at tjenestemottakeren kan bli i stand til å nå sine mål. Tjenestemottakerens medvirkning og innflytelse i planprosessen er derfor avgjørende. Både helse- og omsorgstjenesten, barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen har i dag regler om plikt til å tilby eller opprette individuell plan, samtidig som flere av de andre velferdstjenestene har plikt til å medvirke eller bidra inn i arbeidet med individuell plan. Erfaringer fra arbeids- og velferdsforvaltningen tyder på at det er forskjeller i hvordan individuell plan brukes av de ulike velferdstjenestene. Erfaringer viser også at det er uklarheter blant ansatte i NAV-kontorene om forholdet mellom individuell plan og andre planer. Det vises f.eks. til aktivitetsplan etter NAV-loven og plan som opprettes for deltakere i kvalifiseringsprogrammet (KVP) etter sosialtjenesteloven. Videre er erfaringene at det i større grad opprettes individuell plan med hjemmel i helse- og omsorgstjenestelovgivningen enn etter arbeids- og velferdslovgivningen.

I begrunnelsen for å gjøre endringer i reglene om individuell plan peker regjeringen på at tjenestene må gjøre konkrete faglige vurderinger av hva de skal samarbeide om, og hvor omfattende og langvarig samarbeidet bør være. Det sentrale er at tjenestemottakeren skal få et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. For å oppnå dette er det i mange tilfeller nødvendig å avklare hvem som gjør hva og når, å sørge for at de ulike velferdstjenestene jobber mot samme mål, og å dele nødvendig og tilstrekkelig informasjon mellom velferdstjenestene for å hjelpe tjenestemottakeren best mulig. Departementene foreslår derfor å innføre en tydelig plikt for kommunen til å samordne samarbeidet mellom de ulike velferdstjenestene. Etter forslaget gis kommunen, ved behov, en plikt til å bestemme hvilken velferdstjeneste som skal samordne tjenestetilbudet til en tjenestemottaker som trenger helhetlige og samordnede tjenester. Regjeringen vil følge opp disse endringene overfor Arbeids- og velferdsetaten og statsforvalterne i dialogen med kommunene.

7.3.1 Forenklet brukeroppfølgning

Arbeids- og velferdsetaten har de siste årene arbeidet med å forbedre og forenkle brukernes møte med NAV og ikke minst startet et omfat-

tende arbeid med å utvikle bedre og tilpassede tjenester i oppfølgingen av brukere. Arbeidet er forankret i en oppfølging av både ekspertgruppens rapport¹¹, Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* og interne utredninger¹². Erkjennelsen har vært at for tungvinte og uoversiktlige prosesser og rutiner ofte fører til store kommunikasjonsutfordringer som kan føre til liten forståelse og samsvar mellom forventninger, rettigheter og plikter. Vanskelig tilgjengelig språk og sviktende kommunikasjon kan i enkelte tilfeller gi svekket motivasjon, angst og usikkerhet i møte med forvaltningen. Arbeidet med forbedret og forenklet brukeroppfølgning har vært rettet mot å forbedre og forenkle brukermøtene gjennom klart språk, et tilrettelagt nav.no, gode selvbetjeningsløsninger, brukervennlige dialogtjenester og digitale verktøy der målet har vært at brukeren skal oppleve eierskap til egen sak, få god forståelse for rettigheter og plikter, innsyn i dialogen med forvaltningen, status i egen sak og i prosessen videre.

Unge har vært en prioritert målgruppe over mange år i arbeids- og velferdsforvaltningen. Evaluering av forsterket ungdomsinnsats viser at unge er prioritert og får tidlig tilbud om aktivitet. Fafo (2020:19) mener å dokumentere en økt kvalitet i oppfølgingen. NAV-kontorene har ofte etablert tverrfaglige, dedikerte ungdomsteam for å gi unge med sammensatte utfordringer et helhetlig tilbud. Denne målgruppeorganiseringen lokalt blir trukket frem som et viktig og godt grep for å gi unge tidlig innsats og helhetlige tjenester.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker å anvende kunnskap om målgruppeorganiseringen lokalt til hvordan dette kan ivaretas på nye digitale flater. For at dette skal lykkes og være relevant for unge, har direktoratet inngått et tettere samarbeid med ungdomsorganisasjonene i Sentralt brukerutvalg i Arbeids- og velferdsdirektoratet for å utvikle en målgruppebasert satsing på unge på nye digitale flater. NAV UNG skal utvikles sammen med unge, og ungdomsorganisasjoner som medvirker er Mental Helse Ungdom, Unge funksjonshemmede, Elevorganisasjonen og Brukerråd for ungdom i flere fylker. Innsiktsarbeid startet i januar 2021, og arbeidet vil kunne danne grunnlag for videre utviklingsarbeid. Behovet for

¹¹ «Et NAV med muligheter» – Sluttrapport fra Ekspertgruppen for gjennomgang av NAV, april 2015

¹² Bla. «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar» – Tilrådning til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppe om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor, 2017

¹⁰ Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)*

Boks 7.5 Digital aktivitetsplan

Aktivitetsplanen skal være resultat av en samhandlingsprosess mellom veileder og bruker. Bruker må gis mulighet til å reflektere over valgmulighetene og veileder må sjekke ut at relevant informasjon er gitt og forstått. Det er bruker som eier og skal gjennomføre planen. NAV-veileder skal bidra til at bruker finner løsninger og får utformet en realistisk og gjennomførbar plan. Gjennom brukers rett og plikt til å delta i utforming og planlegging av aktivitetsplanen skal brukers gjennomføringsevne og eierforhold til avtalte tiltak og aktiviteter sikres.

Digital aktivitetsplan og digitale oppfølgingsmøter blir stadig brukt mer. De digitale løsningene bidro også til å sikre tilgjengeligheten til forvaltningens tjenester selv om mange NAV-kontor til tider var stengt helt eller delvis pga. koronapandemien.

å gi rask, god og relevant informasjon til unge via nye digitale flater er mer relevant etter pandemien med økt ungdomsledighet og bekymring for langvarig utenforskap blant unge.¹³ Målet er å legge til rette for mer aktive brukere, raskere avklaring av brukernes reelle behov, økt arbeids-

retting, dialogbasert vurdering og en mindre ressurskrevende oppfølgingsmetodikk.

Et sentralt verktøy som er lansert og tatt i bruk, er digital aktivitetsplan som innebærer et skifte fra ensidig fokus på veileders oppfølgingsaktiviteter til brukers egenaktivitet for å komme i jobb. Dette er en del av strategien knyttet til at brukerne i større grad kan ta eierskap til egen sak og situasjon gjennom bedre tilrettelagt informasjon, verktøy, dialog med veileder og løpende innsyn i egen sak.

Brukeren skal ha en reell stemme i egen sak og være trygg på at det ikke fattes beslutninger «om meg uten meg» slik det heter i Arbeids- og velferdsetatens strategi. NAV-veilederen må kunne støtte og utfordre brukeren så det blir tydelig hva som skal til for å nå mål. Samtidig må veilederen kjenne til hva arbeids- og velferdsforvaltningen har av ressurser og mandat å bidra med. Brukeren skal ha en reell innflytelse på beslutninger og utforming av tjenestetilbudet som angår brukeren selv. Ifølge AFI-rapporten (AFI 2020:09) opplever veilederne i NAV-kontoret at det er krevende, men nødvendig, å få til aktiv brukermedvirkning i oppfølgingsarbeidet og at den digitale aktivitetsplanen nå gir bedre muligheter til dette. Samtidig opplever også mange veiledere at den digitale aktivitetsplanen skaper store forventninger og merarbeid ved at brukerne også benyt-

¹³ NOU 2021: 4 *Norge mot 2025 – Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*

Boks 7.6 Videre modernisering av gamle systemer – Arena

Prosjekt 3 i IKT-moderniseringsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten faser nå ut Infotrygd fra 70-årene som saksbehandlingssystem for store deler av folketrygdytelsene. Målene for IKT-moderniseringen er å bidra til en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, bedre tjenester for brukerne og bedre tjenester overfor offentlige og private samarbeidspartnere. Programmet leverer bl.a. økt automatisering av vedtaksbehandlingen, nye selvbetjeningsløsninger for brukerne og bedre integrasjon med viktige fellesløsninger på tvers av offentlige sektorer

I 2021 er det bevilget midler til å starte moderniseringen av saksbehandlingssystemet Arena som leverer tjenester og ytelser for å få flere i arbeid og sikre inntekt. Ikke minst gjel-

der dette store ytelser som dagpenger og arbeidsavklaringspenger (AAP). Arena har vært i produksjon siden 2000 og er basert på en teknisk plattform som ble utviklet tidlig på 2000-tallet. Plattformen videreutvikles ikke, og det er begrenset med utviklerkompetanse på denne teknologien i markedet. Det er risiko for at systemet ikke kan forvaltes forsvarlig når gjeldende kontrakt med forvaltningsleverandør går ut i 2024. En utfasing i Arena er nødvendig for:

- En effektiv, sikker og brukervennlig saksbehandling av ytelsene dagpenger og AAP
- Å utvikle bedre styring og tilpasset bruk av arbeidsmarkedstiltak
- Gi bedre statistikk og analyse av resultater og videre utvikling av arbeidsrettede tjenester

ter aktivitetsplanen til dialog og henvendelser om andre ting enn det som er rettet mot det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet.

Arbeidet med å forenkle og forbedre brukeroppfølgingen fortsetter der ikke minst det pågående moderniseringsprogrammet og den forestående satsingen på en utskifting av det gamle systemet Arena er sentralt. Denne moderniseringen vil bl.a. ha stor betydning for nødvendig automatisering, innsyn og dialogtjenester som både gir bedre tjenester og gevinster for brukerne og forvaltningen.

7.3.2 Brukermedvirkning

Både i utvikling av tjenestene og i den enkelte brukers kontakt med forvaltningen er brukernes medvirkning vesentlig både for å utvikle og levere gode tjenester. I tjenesteutviklingen legges det nå stor vekt på at tjenestene utvikles i dialog med brukere og med gode læringsløyper basert på tilbakemelding og informasjon om brukeratferd.

Brukermedvirkning er også forankret i sosialtjenesteloven med utgangspunkt i lovens mål om hjelp til selvhjelp. Det er et viktig prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt som mulig utformes med utgangspunkt i tjenestemottakerens behov og ønsker. Den enkelte er nærmest til å kjenne egne behov og hva som kan bidra til å hjelpe vedkommende ut av en vanskelig livssituasjon. Dette tilsier at tjenester for denne brukergruppen må være individuelt tilpasset den enkeltes situasjon og lokale forhold og være forankret i sosialfaglig kunnskap og kompetanse.

Kontaktutvalget mellom regjeringen og representanter for sosialt og økonomisk vanskeligstilte ble etablert i 2008. Hensikten var å opprette en arena for dialog og samarbeid der organisasjonene kunne fremme synspunkter og gi innspill om sosialpolitikken og tjenestene til politiske myndigheter. Samarbeidsforum mot fattigdom ble etablert for å bidra til å bygge kompetanse og kapasitet hos organisasjonene, og forberede møtene i Kontaktutvalget. Samarbeidsforum mot fattigdom består av 13 landsdekkende bruker- og pårørendeorganisasjoner. Representanter fra organisasjonene i Samarbeidsforum deltar på møtene i Kontaktutvalget. Blant temaer som tas opp er situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludering i arbeidsmarkedet, fattigdom blant barn og barnefamilier, ulikhet og gjeldsproblematikk. Kontaktutvalget har gitt viktige innspill om situasjonen til sosialt og økonomisk vanskeligstilte under koronapandemien.

Det gis tilskudd til brukerorganisasjoner som arbeider mot fattigdom og sosial eksklusjon for å styrke mulighetene for egenorganisering, brukerinnflytelse og interessepolitisk arbeid. Tilskuddsordningen er evaluert¹⁴. Ifølge evalueringen bidrar tilskuddet til mer robuste brukerorganisasjoner, et mangfold i arbeidsmåter og målgrupper og økt samarbeid mellom organisasjonene på fattigdomsfeltet. Tilskuddet bidrar også til aktiviteter innen egenorganisering, selvhjelp og påvirknings- og inkluderingsarbeid som oppleves som meningsfulle for målgruppen. Det er fastsatt nytt regelverk for tilskuddsordningen i forskrift.¹⁵

Evalueringen stiller spørsmål ved om dialogen i Kontaktutvalget kan anses for å være likeverdig. Evaluator peker på at det over tid kan ha utviklet seg ulike forventninger til hva dialogen skal føre til, og at en skriftliggjøring av mandater for Kontaktutvalget og Samarbeidsforum mot fattigdom vil kunne bidra til å avklare forventninger. Evaluator peker videre på at det i stor grad er de samme organisasjonene som har deltatt over tid, da det ikke er noen ordening for rulling eller utskifting i Samarbeidsforum. Evaluator anbefaler at det utarbeides et skriftliggjort mandat og formål for Samarbeidsforum mot fattigdom, og vurderes grep for en bredere representasjon blant organisasjonene på feltet.

Brukermedvirkning på systemnivå innebærer at brukergrupper eller representanter for brukere av offentlige tjenester får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud generelt og deltar i råd eller utvalg på styringsnivå.

Det ble ved etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen opprettet brukerutvalg både på sentralt (direktoratet), regionalt (fylkene) og på lokalt (i kommunene) nivå. Brukerutvalgene skal bidra til å sikre brukermedvirkning innenfor områder som har betydning for brukerne. Brukerutvalget skal representere bredden av brukere av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenestetilbud, og skal bestå av paraply- og/eller landsdekkende brukerorganisasjoner. I sentralt brukerutvalg deltar i tillegg til representanter for personbrukerne, KS og tre representanter for arbeidsgivere. Temaer i møtene har for eksempel vært: gode brukermøter, innsats for ungdom, tilgjengelighet i NAV, og innspill til direktoratets

¹⁴ Skutlaberg, L. S., Lurfaldet, H. og Bjørnebekk, O. L. (2019) *Evaluering av tilskuddsordningen Frivillig arbeid mot fattigdom og sosial eksklusjon*, Ideas2evidence, rapport 2/2019

¹⁵ Forskrift 13.1.2021; Tilskudd til brukerstyrte organisasjoner som arbeider mot fattigdom

langtidsplan og omverdensanalyse. Tema rundt unge har vært en rød tråd i utvalgets møter i 2020 og det er inngått et tettere samarbeid med ungdomsorganisasjonene i utvalget for å styrke ungdomsinnsatsen. Direktoratet har invitert mental helse ungdom, unge funksjonshemmende og elevorganisasjonen i tillegg til fylkenes brukerråd i samarbeidet om å styrke og utvikle forvaltningens tjenester for unge. Sentralt brukerutvalg involveres og gir også et viktig bidrag i arbeidet med Arbeids- og velferdsdirektoratets årlige personbrukerundersøkelse og arbeidsgiverundersøkelse.

Det er også brukerutvalg i hvert av etatens fylkeskontor og ved en del NAV-kontor. Alle styringslinjene i Arbeids- og velferdsetaten skal være representert i fylkesutvalgene.

Høsten 2020 gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse til deltakerne i brukerutvalgene, både brukerrepresentanter og ansatte, for å undersøke om sammensetning av og samarbeidsklima i brukerutvalgene har sammenheng med den opplevde brukermidvirkningen blant deltakerne.¹⁶ Direktoratet finner at den opplevde brukermidvirkningen varierer både med kjennetegn ved brukerutvalget og med hvilken part i utvalget som svarer. Undersøkelsen vil bli brukt som kunnskapsgrunnlag for å utvikle brukerutvalgene videre.

Arbeids- og velferdsdirektoratet innhenter også informasjon om brukertilfredshet bl.a. i form av spørreundersøkelser, der brukere blir bedt om å rangere ulike påstander om arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette foregår jevnlig på nav.no, på telefon og årlig i form av større brukerundersøkelser. Målingene på nav.no og etter telefonsamtaler er egnet til før/etter-analyser i forbindelse med små eller større endringer i tjenestene. De større årlige brukerundersøkelsene kan også være egnet til å fange opp endringer, men i tillegg gir disse annen informasjon om brukerne. Eksempelvis fremkommer det at brukergrupper som en kan anta har mer sammensatte utfordringer, som personer med nedsatt arbeidsevne og søkere av grunn- og hjelpestønad, er betydelig mindre fornøyde med NAV enn andre brukergrupper. Under halvparten av brukerne mener at ulike enheter i NAV er godt samordnet, og dette slår ut negativt for den generelle brukertilfredsheten.

NAVs system for serviceklager innebærer at brukerne enkelt kan melde fra om dårlige erfaringer

i møtet med etaten, det være seg ventetid, dårlig oppførsel fra ansatte eller annet som ikke regnes som forvaltningsklager (klage på vedtak e.l.). Formålet med ordningen er at forvaltningen skal kunne rette opp feil overfor brukerne og lære av sine feil og dermed forbedre brukermøtene og tjenestene. Det er den enheten klagen gjelder, som behandler klagen. Dersom bruker ønsker det, får bruker en tilbakemelding på klagen. Klagen blir vurdert utfra om tjenesten var i tråd med rutine, men kan også erkjenne at tjenesten burde vært bedre selv om det var innenfor rutine.

En læringsprosess er integrert i klagebehandlingen, ved at den enheten det gjelder må sette seg inn i årsaken til klagen. Enhetene har også et ansvar for å følge med på statistikk over serviceklager. I tillegg følger direktoratet med på utviklingen i antall serviceklager, og har mulighet til å eksempelvis fange opp hvordan tidsaktuelle tema som saken om feiltolkning av EUs trygdeforordning og koronasituasjonen preger klagen. Samlet sett benyttes disse prosessene som grunnlag for å videreutvikle servicen overfor brukerne.

Regjeringen vil videreutvikle brukermidvirkningen i politikk- og tjenesteutvikling og bidra til at brukerutvalgene blir gode arenaer for medvirkning og legge til rette for informasjonsutveksling mellom brukerutvalgene på sentralt, regionalt og lokalt nivå. I samarbeid med ungdomsorganisasjonene i Sentralt brukerutvalg i NAV arbeider direktoratet for å utvikle en målgruppebasert satsing på unge på nye digitale flater.

7.4 Kompetanseutvikling

Raskere omstillingstakt i arbeidsmarkedet som følge av teknologisk utvikling, globalisering og det grønne skiftet endrer og utfordrer forventningene til arbeids- og velferdsforvaltningen som til enhver tid må være oppdatert på utviklingen og ha kunnskap om hva endringene betyr for brukerne og tjenestene. Samfunnsutviklingen, bl.a. med en stadig mer gjennomgripende digitalisering og automatisering, kan medføre en tydeligere kløft mellom de som er innenfor arbeidsmarkedet og utenfor, og at bistand i sterkere grad retter seg mot en brukergruppe med større og mer komplekse hjelpebehov.

Arbeids- og velferdsdirektoratets omverdensanalyser viser at brukerne i større grad vil forvente mer helhetlige tjenester. For å lykkes med det må veiledere og øvrige fagpersoner som jobber med brukeroppfølgning i arbeids- og velferdsforvaltningen, ha en samlet kompetanse som dek-

¹⁶ Nyberg, T. E. mfl. (2021) *Kritiske diskusjoner gir opplevd medvirkning – En analyse av NAVs brukerutvalg* Arbeid og velferd nr.1-2021

Boks 7.7 Kompetansebehov i de sosiale tjenestene

Kommunens særlige ansvar for de som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp fra andre velferdsordninger, krever at de ansatte ved NAV-kontoret har kunnskap og kompetanse om:

- regelverket; herunder lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med tilhørende forskrifter og andre bestemmelser som gjelder for tjenester etter denne loven, som i forvaltningsloven, NAV-loven og kommuneloven.
- rettsanvendelse; herunder lovtolkning og -forståelse i samsvar med lovens formål.
- utøvelse av forvaltningsskjønn som fremmer lovens formål på en god og hensiktsmessig måte.
- den øvrige helse-, omsorgs- og velferdsforvaltningen; herunder statlige og kommunale velferdsordninger, de ulike forvaltningsnivåene og relevant lovverk.
- relasjons- og endringsarbeid; herunder kommunikasjons- og arbeidsmetoder som bidrar til forebygging, problemløsning og hjelp til selvhjelp.
- forskning og utviklet praksis i sosialfaglig arbeid.
- temaområder som er aktuelle for tjenestemottakere i kommunen, som rus, psykisk helse, etnisitet og ungdomsarbeid.

ker en rekke ulike fagområder. Sentrale kompetanseområder er veiledningskompetanse, inkluderingskompetanse, markedskompetanse og forvaltningskompetanse.

Behovene for god kompetanse er dokumentert i flere utredninger og politisk prioritert i stortingsdokumenter som bl.a. Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, Meld. St. 14 (2019–2020) *Kompetansereformen – Lære hele livet* og i Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. Kompetanse er en av fire hovedsatsingsområder i felles strategi mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet på arbeid- og helseområdet. I direktoratets strategiske rammeverk for utvikling av de sosiale tjenestene, inkludert fagdirektoratesrollen, er økt kompetanse og mer strategisk bruk av FoU i tjenesteutvikling og kompetansebygging vektlagt.

For å styrke kompetansearbeidet på det velferdspolitiske området har regjeringen også de senere årene arbeidet med et nytt styringssystem og læringsutbyttebeskrivelser for profesjonsutdanningene på helse- sosial, – og velferdsområdet.¹⁷

Det følger av sosialtjenesteloven at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at departementet skal sørge for at det finnes et forsvarlig tilbud for utdanning av personale. I forskning om NAV-ansattes kompetanse fra 2019

finner en at antallet ansatte med sosialarbeiderutdanning har holdt seg stabilt på 32% fra 2011 til 2018, men at andelen sosialarbeidere som jobber i den kommunale delen av NAV-kontoret har sunket fra 61% i 2011 til 51% i 2018.¹⁸ I kompetansearbeidet er det vektlagt over tid å utnytte mulighetene i det statlig-kommunale samarbeidet i NAV-kontoret. Medarbeidere i NAV-kontoret deltar på kompetansetiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten og statsforvalteren ut fra tjenstlige behov, ikke ut fra om de er ansatt i stat eller kommune.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har et særlig ansvar for at etaten har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur og at det er god kompetanse i hele etaten. Likeledes tilligger det fagdirektoratsrollen at direktoratet gjennom kompetansehevende og andre tilretteleggende tiltak skal bidra til at kunnskap gjøres tilgjengelig og tas i bruk på alle nivåer i arbeids- og velferdsforvaltningen.¹⁹

Direktoratet får, gjennom sin kontakt med statsforvalterne, Helsetilsynet, Arbeids- og velferdsetatens fylkesledd, NAV-kontor og KS, et overblikk over hvordan situasjonen ser ut når det gjelder kompetanse. Evalueringer og kunnskaps-

¹⁸ Terum, L. I. og Sadeghi, T. (2019) *Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene – Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011–2018* Skriftserie 2019 nr 6

¹⁹ Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet, fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 1. april 2021

¹⁷ Nasjonale retningslinjer for helse- og sosialfagutdanningene (RETHOS)

oppsummeringer som gjennomføres av eksterne forskningsmiljøer er også en del av kunnskapsgrunnlaget. I tillegg til dette har direktoratet også gjennomført innsiktsarbeid som gir viktige bidrag til det samlede utfordringsbildet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen rekrutterer bredt og baserer ikke sitt kompetansegrunnlag ensidig på utvalgte profesjonsgrupper. For å skape en felles kompetansekultur, anses det som viktig at læring i stor grad baseres på å ta arbeidsplassen i bruk (Terum 2019). Samtidig er det viktig at den praksisnære kompetansen ikke forblir lokal, men at kunnskap og erfaringer tilføres og deles mellom enhetene (AFI 2020). Det siste fordrer tilrettelagte systemer og verktøy både innad og mellom organisasjonsenhetene med tydelig rolle- og ansvarsdeling.

Arbeids- og velferdsetaten har siden 2019 hatt prosjektet «Økt kompetanse» som har arbeidet målrettet med å styrke kompetansearbeidet i forvaltningen. Formålet med prosjektet er å utvikle arbeids- og velferdsforvaltningen som en lærende organisasjon. Det innebærer å bruke gode modeller og metoder for læring på forvaltningens kjerneområder, ha gode organisatoriske rammebetingelser for kompetanseutvikling og at kompetansearbeidet er godt forankret hos lederne. Prosjektet har utviklet læringsverktøy både for ansatte og ledere, samtidig som man tilrettelegger for gode strukturer med egnede arenaer for det operative kompetansearbeidet.

Prosjektet retter seg inn mot både statlige og kommunale tjenester i NAV-kontorene. Det er igangsatt et samarbeid mellom et sentralt prosjekt og fire samarbeidsfylker der både NAV fylke og statsforvalteren inngår for å utvikle systematisk kompetansearbeid i disse fylkene, på tvers av enheter og nivåer.

Det er vesentlig framover at læringen fra prosjektet nå videreføres i arbeidet med sikte på å utvikle en lærende organisasjon. Det er fortsatt viktig at organisasjonen på alle nivåer arbeider kontinuerlig og systematisk med kunnskapsdeling og kompetanseutvikling på kritiske fag- og tjenesteområder. Ikke minst gjelder dette kompetanseområder som er sentrale for tjenesteyting overfor brukere med sammensatte og komplekse hjelpebehov.

For å møte fremtidige brukerbehov, peker utviklingen i retning av å se mer på tvers av fagområdene og sette kompetansen i sammenheng, fremfor rendyrket rollespesifikk oppgaveløsning. I en organisasjon som har medarbeidere med et bredt spekter av utdannelse og arbeidserfaring, er det viktig å ha videreutdanninger der medarbei-

dere får felles tilfang på kunnskap og kompetanse. Disse videreutdanningene bør være praksisnære. Medarbeidere med videreutdanning kan spille en viktig rolle i den videre utviklingen av kompetanse i det enkelte NAV-kontor som bl.a. kollega- og metodeveiledere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har de senere årene inngått samarbeidsavtaler med fem universitet og høyskoler for å styrke forskning og utdanning på områder som er viktige for arbeids- og velferdsforvaltningen. Også andre universitet og høyskoler tilbyr videre og etterutdanning etter avtale med direktoratet. Regjeringen vil i dialog med kommunesektoren vurdere om det bør stilles tydeligere kompetansekrav på kjerneområder i arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg vil det vurderes om etablering av masterutdanning tilpasset oppgavene i forvaltningen, kan være en hensiktsmessig ramme rundt deler av samarbeidet med universitet og høyskolene fremover.

7.5 Tilgjengelige tjenester

7.5.1 Tilgjengelighet gjennom ulike kanaler

Arbeids- og velferdsforvaltningen må møte brukerne på brukernes premisser og være tilgjengelig på de plattformer og i de kanaler ulike brukere foretrekker og har behov for.

Brukeren skal ha lett tilgang på forståelig informasjon, få tilpasset veiledning, ha innsikt og innsyn i sin egen sak og situasjon, gis medvirkning og styrket eierskap til egen sak.

NAV-kontoret er det viktigste kontaktpunktet mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-loven krever at Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles lokale kontorer som dekker alle kommuner. Dette ivaretas på litt forskjellige måter, enten gjennom NAV-kontor som dekker en kommune, eller ved interkommunalt samarbeid om NAV-kontor. Større byer har flere NAV-kontor. Kontorene varierer betydelig i størrelse.

Tilgjengelighet dreier seg både om mulighet for digitale løsninger for de som kan og vil betjene seg via selvbetjening, dialogtjenester på nett og/eller telefon, og om mulighet for kontakt og oppfølging i møter på det lokale NAV-kontoret der det er ønsket eller behov for.

NAV betjener rundt 2,8 millioner brukere hvert år. Brukerne henvender seg til NAV på forskjellige måter. Hvert år får forvaltningen om lag 127 millioner henvendelser skriftlig og muntlig. En stor del av henvendelsene er enkle spørsmål om søknadsskjema, status i egen sak eller infor-

masjon og veiledning om rettigheter og plikter. Dette gjenspeiles også i bruken av NAV-kontoret, der mange av henvendelsene er ad hoc og ofte handler om inntektssikring og ytelser. Med nye og bedre tjenester på nett eller telefon viser utviklingen at stadig flere tar i bruk slike digitale tjenester. Når arbeids- og velferdsforvaltningen bruker unødig mye tid på å behandle henvendelser som først og fremst handler om usikkerhet hos brukerne om ytelser, skjemaer, status i egen sak mv., går det ut over ressurser som heller burde benyttes til oppfølging og bistand for arbeid eller inkludering. Svært mange av disse henvendelsene kan betjenes ved gode selvbetjeningsløsninger, innsynstjenester og tilrettelagt veiledning på nett. Dette ble bl.a. tydelig påpekt i Ekspertgruppens rapporten (2015) og adressert i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* som la grunnlaget for en forankring av en kanalstrategi som legger til rette for mer individuelt tilpasset kontakt og tilgjengelighet i forvaltningen.

God og tilrettelagt informasjon på nav.no er vesentlig for å bidra til at stadig flere kan finne både informasjon, veiledning og selvbetjeningsløsninger på en enkel og brukervennlig måte. Ikke minst ser vi dette i situasjoner der forvaltningen opplever stor pågang som under koronapandemien. Gode digitale løsninger kan håndtere store svingninger i antall brukere. Direktoratet opplyser f.eks. at nav.no hadde over 20 millioner besøk i løpet av mars og april 2020. Et stadig bedre nav.no vil kunne bety at stadig flere brukere kan betjene seg selv digitalt og avlaste mer ressurskrevende møter som telefon og fysiske møter på NAV-kontoret.

Flere av brukerne forventer dessuten at døren inn til NAV er hjemmefra, via nettet eller ved telefon til kontaktsenteret. Selvbetjeningsløsningene er populære og brukes stadig mer. Derfor legges det til rette for at flere skal få hjelp via ulike nettløsninger, enten det er snakk om tilrettelagt informasjon eller søknadsdialoger via selvbetjeningsløsninger.

At flere får hjelp via nettet, gjør det mulig for NAV-ansatte å bruke tiden sin på de brukerne som trenger oppfølging for å komme i arbeid. Brukere med mer sammensatte behov skal få nytte av en større del av NAV-kontorets ressurser. Modernisering og utvikling av digitale løsninger gir bedre tjenester. Samtidig gjennomføres organisatoriske tilpasninger som er nødvendige for å realisere gevinster slik at NAV-kontorene kan styrkes og gi bedre oppfølging av brukere som trenger bistand.

Boks 7.8 IKT-moderniseringsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten

IKT-moderniseringsprogrammet ble startet høsten 2012. Prosjekt 1 ble avsluttet 2015 og Prosjekt 2 ble avsluttet 2019. Prosjekt 3 ble startet opp i 2019 med hovedinnretning sykepenger og utfasing av Infotrygd. Moderniseringen bidrar til en pålitelig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, med flere digitale tjenester til brukerne, elektronisk kommunikasjon med sentrale samhandlere og mulighet for automatisert saksbehandling:

- stadig flere selvbetjeningsløsninger – både for personbrukere og arbeidsgivere
- dialogtjenester på sikker sone som tilrettelegger for dialog mellom bruker og forvaltningen 24/7
- innsynstjenester som gir brukeren innsyn i egen sak (hva vet forvaltningen, hvor ligger søknaden min, osv.)
- et godt tilrettelagt nav.no som brukervennlig portal
- nødvendig etterlevelse av økonomireglementet, personvern og informasjonssikkerhet
- fleksibilitet til endringer i ytelser og tjenester

Hovedstrategien i det pågående moderniseringsprogrammet og i Arbeids- og velferdsetatens digitaliseringsarbeid er å gi brukerne tilgang til døgnåpne selvbetjeningsløsninger som skal ivareta den dialogen med bruker som ikke krever fysisk oppmøte og samtidig øke graden av automatisk saksbehandling der forholdene ligger til rette for det.

Særlig i situasjoner med økt arbeidsledighet og økt volum av saker knyttet til ulike ytelser, er det vesentlig at arbeidet med digital utvikling og større tilgjengelighet i ulike kanaler videreføres. Likevel skal mulighet for kontakt og oppfølging i møter ved det lokale NAV-kontoret opprettholdes der det er behov for det og overfor brukergrupper som ikke får løst sine behov gjennom bruk av digitale tjenester. Tjenesteutvikling skal ikke ensidig fokusere på digital kontakt, men også, utfra faglige vurderinger, legge til rette for kontakt og oppfølging i møter ved det lokale NAV-kontoret.

7.5.2 Klart språk og tilrettelagt informasjon

Tilgjengelighet dreier seg også mye om at tjenestene og informasjonen gis i et klart språk tilpasset ulike brukergrupper og at tjenestene er universelt utformet. Dette er vesentlig i møtene med innvandrergrupper og brukere som ikke er særlig vant med å finne frem i offentlig forvaltning og hjelpeapparat. En del brukere er ikke digitalt kompetente selv om de har digitale ferdigheter, men mangler forståelse for den informasjonen som gis og grunnleggende forståelse for forvaltningens oppgaver og organisering. Primært bør dette løses ved at de digitale løsningene blir enda mer intuitive og kommuniserende. Det betyr imidlertid også at det er nødvendig å sikre at disse brukerne kan få bistand i fysiske møter eller på telefon.

I arbeidet med tjenesteutvikling er klart språk som gjør at både forvaltningen og brukerne forstår regelverk, vedtak, rettigheter og plikter grunnleggende for rettsikkerhet og gode tjenester.

I nye systemer er det nå mulig å endre tekster i vedtaksbrev, skjemaer og tekster på nav.no på en langt mer smidig måte enn tidligere. Dette har bidratt til å gjøre mange tekster kortere og enklere, selv om det er like viktig at tekstene er korrekte. I utviklingsmetodikken med kontinuerlig forbedring testes og endres både funksjonalitet og språk i dialog med brukere. I nye systemer er det nå også i større grad mulig med forenkling ettersom underliggende opplysninger ligger dokumentert i søknadsdialogen med brukeren. Vedtak som tidligere var på flere sider har derfor blitt vesentlig kortere med tydelig informasjon i klart språk. Arbeidet med klart språk er nå integrert i utviklingsarbeidet og skal prioriteres i gjennomgangen av brev, skjemaer og tekster på nav.no m.m.

Klart språk som gjør at både forvaltningen og brukerne forstår regelverk, vedtak, rettigheter og plikter er grunnleggende for rettsikkerhet og gode tjenester fra det offentlige. Reglene for stønader og tiltak kan ofte være kompliserte. Arbeid med forenklinger av regelverket er viktig, men arbeids- og velferdsforvaltningen har også en stor jobb å gjøre med å forbedre språket – enten det er på nettet, i brev, på telefon eller i møter med hver enkelt på NAV-kontoret. Dette er et prioritert arbeid, men også omfattende og krevende. Ikke minst fordi språklige utfordringer kan være ulike for ulike brukergrupper, språklig bakgrunn og aldersgrupper.

Boks 7.9 Utvikling av antall NAV-kontor

Kommunesammenslåinger og interkommunale samarbeid har redusert antallet NAV-kontor:

- 416 NAV-kontor per 31. desember 2017
- 407 NAV-kontor ved utgangen av mai 2018
- Om lag 385 NAV-kontor ved utgangen av mai 2019
- Om lag 330 NAV-kontor ved utgangen av mai 2020

Alle endringer avtales lokalt i det enkelte partnerskap.

7.5.3 Kontorstruktur og tilgjengelighet

Både ekspertgruppen som gjennomgikk NAV (Vågeg-utvalget)²⁰ og Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* legger til grunn at det gjennom kommunesammenslåinger og interkommunale samarbeid bør arbeides for færre NAV-kontor med større kompetansemiljøer som kan jobbe ut mot arbeidsgiverne og dekke naturlige arbeidsmarkedsområder. Siden 2017 er antall NAV-kontor redusert fra 416 til om lag 330 i 2020.

Når regjeringen har ønsket mer handlingsrom og myndighet til NAV-kontorene med større muligheter til å tilpasse tjenesteytingen lokalt, stiller det større krav til ledelse og kompetanse i NAV-kontorene. Dette var et klart budskap i rapporten fra ekspertgruppen som ble fulgt opp i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Etter regjeringens vurdering bør NAV-kontorene ha en viss størrelse både for å sikre et fagmiljø som kan utvikle den lokale tjenesteytingen og for å dekke større arbeidsmarkedsregioner. Dette er også vesentlig for god dialog med frivillig sektor, arbeidsgivere og virksomheter som er naturlige samarbeidsparter både i formidling av arbeidssøkere, men også i arbeidet med å tilby tiltak i ordinært arbeidsliv for brukere som står lengre unna arbeidsmarkedet.

En forutsetning for samarbeidet har vært at alle endringer i kontorstruktur og tilstedeværelse

²⁰ «Et NAV med muligheter – bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet.» En gjennomgang av NAV, Sluttrapport fra ekspertgruppen, april 2015

skjer i samarbeid lokalt i partnerskapet mellom stat og den aktuelle kommune. Det har i dette arbeidet vært lagt vekt på at eksisterende NAV-kontorer i sammenslåtte kommuner eller i vertskommunesamarbeid beholdes som avdelingskontor når det er hensiktsmessig for å sikre brukerne fysiske tilgjengelighet, og bevare den lokale kunnskapen og nærheten til andre tjenesteytere i området. Hvordan dette konkret utformes avtales i det lokale partnerskapet.

Kommunesammenslåinger, økt interkommunalt samarbeid og ønsket om økt kompetanse i møtet med brukerne vil også forsterke behovet for mer mobile løsninger som gjør det mulig både med oppsøkende brukermøter og oppsøkende dialog med arbeidsgivere og andre tjenester. Dette betyr at det fysiske bygget blir mindre vesentlig når tilgjengelighet for brukerne blir vektlagt i nye systemer og tilpassede, og ofte mobile tjenester. Den store variasjonen i geografi og bosettingsmønstre i landet gjør det naturlig at dette tilpasses lokalt.

Nav.no og NAV Kontaktsenter er i praksis det største kontaktpunktet målt ut fra antall brukerenhendelser. Med videreutvikling av nav.no slik at nettstedet også dekker kommunale tjenester, bedre systemstøtte for kommunale tjenester o.l. vil flere brukere i stadig mindre grad ha behov for å komme til NAV-kontoret for å løse oppgaver som bedre og lettere kan løses ved selvbetjening, tilrettelagt informasjon på nett eller på telefon.

7.5.4 Tilgjengelighet ved NAV-kontoret

Gjennom stadig bedre tilrettelagt informasjon og selvbetjeningsløsninger på nav.no kan de som i første rekke trenger informasjon og veiledning om rettigheter og stønader, søke om ytelser eller sende inn oppdatert informasjon i egen sak, gjøre dette digitalt på nav.no uten å måtte forholde seg til åpningstider. Dette gjelder også søknader om sosialstønad fra kommunen. Brukere som ikke har digital kompetanse kan ringe NAV Kontaktsenter å få veiledning der. Det betyr at flest mulig i størst mulig grad kan bli hjulpet raskt og kompetent hjemmefra når det gjelder de aller fleste ytelsene i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Dersom dette viser seg å ikke være tilstrekkelig, kan den enkelte be om et møte ved NAV-kontoret. For råd og veiledning, for eksempel ved individuelle vurderinger om økonomisk sosialstønad, vil det som hovedregel være mest hensiktsmessig med en planlagt avtale slik at både bruker og veileder kan være forberedt og ha mulighet til å sette av tilstrekkelig tid.

NAV-kontoret skal fortsatt være det siste sikkerhetsnettet for dem som trenger akutt sosial stønad eller tak over hodet, og personer med slike behov skal fortsatt få hjelp.

Ettersom det er stor variasjon i NAV-kontorenes størrelse og brukernes behov, er det den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten ved fylkeskontoret som i dialog med NAV-leder avgjør hva som skal være åpningstidene på det enkelte NAV-kontor utfra lokale forutsetninger og behov. I disse vurderingene skal det legges vekt på å sikre tilfredsstillende tilgjengelighet og service for brukerne, samt sikkerhet for både brukere og ansatte.

Regjeringen vil legge til rette for at arbeids- og velferdsforvaltningen tilpasser organisasjonen til utfordringsbildet og brukernes behov for en tilgjengelig, kompetent og pålitelig forvaltning i tråd med retningsvalgene i Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Regjeringen vil bidra til at det gis retningslinjer til forvaltningen som sikrer at også de svakeste brukerne er sikret en tilgjengelig arbeids- og velferdsforvaltning og at responstiden ved henvendelser til forvaltningen ikke er unødig lang.

7.6 Styrking av barne- og familieperspektivet i tjenestene

Arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter en rekke tjenester og ytelser av betydning for barnefamilier. NAV-kontoret bistår mange som har forsørger- og omsorgsansvar for barn. Det kan innebære store utfordringer på familienivå dersom en eller begge foreldre står utenfor arbeidslivet. Tiltak som bidrar til at foreldre kommer i arbeid bidrar til selvforsørgelse og til å øke familiens selvstendighet og autonomi. Det styrker også foreldrenes rolle som forsørgere og forbilder, og reduserer risikoen for at levekårsutfordringer går i arv. Enkelte har krevende omsorgsoppgaver som kan være en barriere for deltakelse i arbeid og arbeidsrettede tiltak. NAV-kontoret må kartlegge foreldrenes og familiens situasjon, og bidra til å gjøre det enklere å kombinere krevende omsorgsoppgaver med lønnet arbeid.

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner og det er viktig at deres særskilte behov blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret. Barneperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen handler om å ta særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger

som omfatter tjenestemottakere med barn, der det er relevant.

Samarbeid med andre instanser vil ofte være nødvendig. Arbeids- og velferdsforvaltningen må evne å se hele livs- og familiesituasjonen til brukerne, og bidra til et samordnet tjenestetilbud til barn, unge og barnefamilier med sammensatte behov.

Et styrket barne- og familieperspektiv i arbeids- og velferdsforvaltningen vil bidra til å hjelpe utsatte barn og barnefamilier, forebygge problemutvikling og sosial arv, og bidra til målene om flere i arbeid.

7.6.1 Barneperspektivet og familieperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) er en del av norsk lov, og skal sikre at avgjørelser, også de som gjelder voksne, skal være til barnets beste. Ifølge barnekonvensjonen har alle barn og unge rett til å delta i lek og fritid, til en anstendig levestandard og til å utvikle sine evner og ferdigheter. Barn har også rett til å bli hørt i saker som angår dem. Barnekonvensjonen gjelder ved utøvelse av alle tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, uavhengig av lovverk som regulerer arbeidet. Dette innebærer at NAV-kontoret må være oppmerksomme på barnas situasjon i alle saker som berører barn, og at barnas behov vurderes og ivaretas særskilt der det er relevant.

Barneperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen er også forankret i sosialtjenesteloven. Ifølge formålsbestemmelsen skal loven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Barn av foreldre som mottar sosiale tjenester, som for eksempel kvalifiseringsprogram, økonomisk stønad og midlertidig bolig, er vurdert som en særlig utsatt og sårbar gruppe barn. Formålet med lov om sosiale tjenester er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Barn og unge er spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og NAV-kontoret må sørge for at deres særskilte behov blir ivaretatt i familienes møte med kontoret.

Dette innebærer at NAV-kontoret må kartlegge barnas behov, og gjøre individuelle vurderinger av hjelpebehovet. Ved utmåling av stønad til livsopphold må NAV-kontoret bl.a. vurdere stø-

nad til dekning av utgifter til både fritidsaktiviteter samt utstyr og klær til den aktuelle fritidsaktiviteten. Dette gjelder både organiserte og uorganiserte fritidsaktiviteter. Dette er viktig for å hindre at barn blir utestengt fra deltakelse på viktige fellesskapsarenaer sammen med andre barn på grunn av familiens økonomiske og sosiale situasjon. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Midlertidige botilbud skal ivareta barn og unges rett til privatliv og sosialt samvær med andre, og mulighet til å gjøre lekser uforstyrret.

Tilsyn og andre tilbakemeldinger fra fagfeltet tyder imidlertid på at det er ulik praksis for kartlegging av barns behov i kommunene, og at individuell utforming av tjenester og ytelser med utgangspunkt i barnas behov gjøres i ulik grad. Et landsomfattende tilsyn (2012) fant at kommunene i liten grad kartla barns behov ved utmåling av økonomisk stønad til barnefamilier, og mangelfulle individuelle vurderinger. Det finnes ikke nyere kunnskap om i hvilken grad NAV-kontorene kartlegger og vurderer barnas behov. Et landsomfattende tilsyn (2015/2016) med tjenestene opplysning, råd og veiledning og økonomisk stønad til personer mellom 17 og 23 år fant manglende kartlegging av behov, manglende dokumentasjon knyttet til informasjon, tildeling og oppfølging, og manglende konkrete og individuelle vurderinger.

Barneperspektivet handler også om barnets selvstendige rett til å bli hørt. Hvis barn er berørte av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte.

NAV-kontoret kartlegger hver enkelt tjenestemottaker gjennom behovs- og arbeidsevnevurderinger. I arbeidsevnevurderingene kartlegges brukerens familie- og omsorgssituasjon, i tillegg til helse, dagligliv og andre sosiale forhold. Formålet er å kartlegge og vurdere forhold som har betydning for den enkeltes muligheter til å komme i arbeid, bl.a. behov for barnehageplass. Ved arbeidsrettet oppfølging skal det gjøres en vurdering av hva som bør kartlegges rundt brukerens situasjon. Gjennom kartleggingen forsøker veilederne å fange opp situasjonen til barna. Som en del av kartleggingen vil det blant annet være formålstjenlig å undersøke om barna deltar på fritidsaktiviteter og om de benytter seg av fritidskortet og andre tilbud som er etablert for å inkludere barn og unge i fritidsaktiviteter. Dersom situasjonen tilsier at det er aktuelt med bistand i form av kommunale sosiale tjenester, skal det legges særlig vekt på ivaretagelse av barnas behov.

Ifølge en undersøkelse om NAV-kontorenes oppfølging av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp²¹ pekte NAV-veiledere på at kontinuerlige økonomiske belastninger kan være til hinder for at tjenestemottakere, spesielt de som forsørger barn, klarer å komme seg nærmere arbeidsmarkedet. Overfor denne gruppen er det spesielt viktig å foreta konkrete, individuelle vurderinger både knyttet til hjelpebehov, utmåling og stønader i særlige tilfeller.

For å få bedre kunnskap om hvordan NAV-kontorene bedre kan følge opp lavinntektsfamilier med barn, har Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid med 29 NAV-kontor gjennomført en systematisk utprøving av familiekoordinatorer og en oppfølgingsmodell i NAV-kontor. Alle de 29 kontorene fikk i forsøksperioden (2016–2018) tilført ressurser til å ansette to familiekoordinatorer hver. 15 tiltakskontorer prøvde ut en bestemt helhetlig oppfølgingsmodell (HOLF-modellen), mens 14 sammenligningskontorer benyttet selvalgt oppfølgingsmetodikk. HOLF-modellen bygger på helhetlig bistand som ser familiens behov under ett, koordinering av tjenester og stor grad av brukermedvirkning. Familiene ble fulgt opp på fire målområder; arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Modellen innebærer bruk av standardiserte verktøy og skjemaer (familiekartlegging, familieplan, prosessveileder mv.) for å oppnå mer målrettede møter med familiene og samarbeidende tjenester. Målgruppen var familier der foreldre mottok økonomisk sosialhjelp. Prosjektet ble gjennomført som en randomisert kontrollert studie med tilhørende prosessevaluering, utført av Oslo Met – Storbyuniversitetet.²² Med utgangspunkt i de kvantitative analysene fant ikke forskerne økt overgang til arbeid som følge av HOLF-modellen eller ekstra oppfølgingsressurser (familiekoordinatorer). Forskerne mener at resultatene må ses i lys av at det store flertallet av deltakerne i prosjektet var familier med innvandrerbakgrunn, og at disse i større grad enn andre kan oppleve barrierer på arbeids- og boligmarkedet, ha språkutfordringer, og mangle kompetanse som etterspørres i arbeidsmarkedet. Forskerne peker også på manglende tilgang på relevante kvalifiseringstiltak. Mange av de strukturelle barrierene som minoritetsfamilier møter, har vært utenfor familiekoordinatorernes kontroll.

²¹ Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019) *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, NAV-notat nr. 1-2019

²² Malmberg-Heimonen, I. mfl. (2019) *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*. Skriftserie 2019 nr. 10. Sluttrapport

Familiekoordinatorerne som brukte HOLF-modellen rapporterte imidlertid om opplevelse av bedre relasjonell kompetanse og målrettethet i møter med foreldre. Familiekoordinatorerne opplevde at de har hatt tid og mulighet til å gjøre et helhetlig og grundig sosialfaglig oppfølgingsarbeid. Bruk av kartleggingsskjema bidro til større grad av ressursorientering, styrket brukermedvirkning og kartlegging av barns behov. Familiene som fikk tettere oppfølging og egen koordinator opplevde at relasjonen og tilliten til NAV bedret seg, fremgang på alle målområdene og en bedring av familiesituasjon som helhet. Forskerne trekker frem et økt barneperspektiv i deltakende prosjekt-kontor som et positivt resultat.

NAV-kontorene har de siste årene fått styrket sine muligheter til å jobbe mer med de brukerne som har behov for mest bistand, herunder brukere med forsørgeransvar. Mange NAV-kontor har utarbeidet egne skjemaer for kartlegging av barn og familier. Det bør legges bedre til rette for at alle NAV-kontor gjennomfører kartlegging og individuell vurdering av barns behov og familiens situasjon.

7.6.2 Arbeids- og velferdsforvaltningens rolle overfor barnefamilier med sammensatte utfordringer

NAV-kontorene er i kontakt med mange vanskeligstilte barnefamilier, og forvalter tjenester som er av vesentlig betydning for denne gruppen. Barn og unge er spesielt sårbare og det er viktig at deres særskilte behov blir ivaretatt i familiens møte med NAV-kontoret. NAV-kontoret har i mange tilfeller kunnskap om hvilke forhold utsatte barn og unge lever under.

NAV-kontoret har ikke direkte kontakt med barn, men kartlegger familiesituasjonen og følger opp barna gjennom foreldre som mottar bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-kontoret skal ta hensyn til barn og unges velferd og behov i utforming av tjenestene, og skal bidra til at foreldre får mulighet til å ivareta sitt foreldreansvar. Ansatte på NAV-kontor skal ha oppmerksomhet om barnas og familiens situasjon. Dette er viktig for å hjelpe barna her og nå og for å forbedre oppvekstsituasjonen. Tidlig innsats er også avgjørende for å forebygge sosiale problemer og forhindre negativ sosial arv.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har et bredt samfunnsmandat og ansatte med ulik kompetanse og erfaringsbakgrunn. Ansatte i NAV-kontorene vil som hovedregel ikke ha spesifikk kompetanse om alle typer utfordringer som barn og barnefamili-

lier kan ha. Det er viktig at NAV-veilederne har oppmerksomhet om og evnen til å identifisere mulig problematikk. I mange situasjoner er det tilstrekkelig at NAV-kontoret bistår foreldrene med råd og veiledning knyttet til barnas behov og situasjon. Dersom NAV-kontoret ikke har egen kompetanse, har veileder plikt å sørge for at andre instanser gir hjelp.

NAV-kontoret skal være oppmerksom på forhold som kan føre til tiltak fra barnevernstjenesten og har opplysningsplikt til barnevernstjenesten der det er grunn til å tro at det foreligger alvorlig omsorgssvikt. For å kunne ivareta oppmerksomhetsplikten, må NAV-kontoret kjenne til mulige hjelpetiltak som barneverntjenesten kan sette inn. .

NAV-kontoret skal etter sosialtjenesteloven bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. NAV-kontoret må samarbeide med andre tjenester, som barnevern, familievern, skole og helsetjenestene. Manglende samarbeid og samordning mellom tjenestene medfører at barn og familier med sammensatte utfordringer ikke får et koordinert og helhetlig tjenestetilbud. Våren 2021 la regjeringen fram en lovproposisjon med forslag til regler om samarbeid, samordning og barnekoordinator for barn og unge med behov for et sammensatt tjenestetilbud (se over). Forslagene innebærer en tydeliggjøring og styrking av samarbeidsplikten i sosialtjenesteloven og NAV-loven. Det foreslås å innføre en plikt i sosialtjenesteloven og NAV-loven til å samarbeide med andre tjenesteytere, både når det gjelder oppfølging av personer som mottar tjenester fra flere tjenesteytere, og samarbeid uten at dette er knyttet til oppfølgingen av en bestemt person. Plikten til å samarbeide gjelder både for å sikre at arbeids- og velferdsforvaltningen kan ivareta oppgavene sine, og for å sikre at de andre tjenesteyterne kan ivareta sine oppgaver. I sosialtjenesteloven foreslås det også at kommunen skal samordne tjenestetilbudet til personer som trenger et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Ved behov skal kommunen bestemme hvilken kommunal tjenesteyter som skal samordne tjenestetilbudet, hvilket kan innebære at NAV-kontoret i kommunen i konkrete saker får ansvaret for samordningen av tjenestene en person mottar.

NAV-kontoret skal også samarbeide med frivillige organisasjoner. Samarbeidet kan bestå i aktivitets- og ferietilbud for vanskeligstilte barn og barnefamilier, og tiltak for utsatt ungdom.

Regjeringen vil følge opp at endringene og intensjonene i Prop. 100 L (2020–2021) om sam-

ordning og koordinering blir implementert og videreutvikle felles verktøy og saksbehandlerstøtte for å sikre at også barne- og familieperspektivet ivaretas.

7.7 Oppsummering av tiltak

Siden Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* ble lagt frem er det gjennomført mange tiltak i tråd med de retningsvalg og strategier som ble beskrevet der og som fikk bred oppslutning i Stortinget, i forvaltningen og blant brukere. I dette arbeidet er det lagt vekt på å utvikle forvaltningen med sikte på arbeidsretting, brukerretting og lokalt handlingsrom for å kunne møte brukerne utfra individuelle behov og lokale forutsetninger. Nylig gjennomførte evalueringer konkluderer bl.a. med at dette utviklingsarbeidet bør fortsette og at retningsvalg og strategier gir resultater, samtidig som det pekes på flere utfordringer og behov for forbedringer. Regjeringen vil fortsette arbeidet med de forenklings- og forbedringstiltak som er satt i gang og som er nødvendige for at arbeids- og velferdsforvaltningen kan være rustet for nye behov og forventninger både fra samfunnet og den enkelte bruker. Samtidig er det vesentlig å forsterke innsatsen for å motvirke langvarig utenforskap som vist i denne meldingen. Ikke minst betyr det å erkjenne at helhetlige, tilgjengelige og individuelt tilpassede tjenester kan bidra til at flere som opplever utenforskap kommer tilbake i arbeid, utdanning eller aktivitet. For å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens evne og mulighet til å gi slik helhetlig og tilpasset bistand til brukere med behov for oppfølging vil regjeringen:

- Bidra til å utnytte mulighetene i partnerskapet ved økt lokalt handlingsrom og at NAV-kontoret i større grad involveres i kommunalt og statlig planarbeid med mål om sterkere lokalpolitisk involvering i drift og styring av NAV-kontorene.
- Videreutvikle og styrke partnerskapet blant annet ved å understøtte arbeidet med å utvikle et felles ståsted for styring og felles forståelse av samfunnsmandatet for NAV-kontoret.
- Arbeide for at tjenestene skal være helhetlig og koordinert gjennom økt samhandling og deling av data/informasjon i tråd med regjeringens strategi for sammenhengende tjenester.
- Videreføre og styrke arbeidet med å gjøre tjenestene tilgjengelig og brukervennlige basert på brukernes ulike behov.

- Utvikle digitale systemer og verktøy som gjør det mulig å tilpasse tjenestene til individuelle behov og som gir god brukervedvirkning og muligheter for tettere oppfølging av utsatte brukergrupper.
- Utvikle nye tjenester i nye digitale flater for å nå ungdom på en bedre måte.
- Forsterke arbeidet med klart språk for å sikre korrekt, klart og brukertilpasset språk i skriftlig og muntlig kommunikasjon.
- Vurdere innføring av tydeligere kompetansekrav på kjerneområder for arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaveløsning.
- Opprette videreutdanninger på kjerneområder som bidrar til å støtte opp under arbeids- og velferdsforvaltningens kompetanseoppbygging og vurdere om masterutdanning kan være en hensiktsmessig ramme rundt disse.
- Videreutvikle brukerutvalgene som arenaer for brukervedvirkning, og legge bedre til rette for informasjonsutveksling mellom brukerutvalgene på sentralt, regionalt og lokalt nivå.
- Videreutvikle verktøy og saksbehandlerstøtte for å sikre at barne- og familieperspektivet ivaretas.

8 Mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og tiltak

8.1 Innledning

For å møte utfordringene i arbeidet mot utenfor-skap vil regjeringen videreutvikle og styrke den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen i arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg må innovasjonskraften som finnes i offentlig, frivillig og privat sektor utnyttes fullt ut for å få bedre tjenester og tilbud til de som trenger bistand til å komme i arbeid eller bli inkludert i samfunnsliv.

Tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen skjer både gjennom sentralt initierte forsøk og utviklingstiltak, og ved ulike forsøk og utprøvinger i det enkelte NAV-kontor. Større lokalt handlingsrom har stimulert til lokal tjenesteutvikling og flere NAV-kontor utvikler nye måter å løse oppgavene på. Utprøvingene som skjer er et godt utgangspunkt for tjenesteutvikling, men gir i dag ikke tilstrekkelig læring mellom NAV-kontorene og kunnskapsbygging over tid. En sentral utfordring i den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen er hvordan det lokale handlingsrommet kan kombineres med systematikken som er nødvendig for å gå fra mange lovende lokale løsninger til veldokumenterte, effektive løsninger andre kontorer kan lære av.

Sosiale entreprenører kan være viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv gjennom utvikling og levering av nyskapende løsninger. Disse aktørene kan tilby andre veier inn i arbeidslivet og bidra til sosial inkludering og deltakelse i samfunnsliv. Mye av det praktiske utviklingssamarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører skjer i dag med tidsbegrensede prosjektmidler fra den kommunale siden i NAV-kontoret. En utfordring for mange sosiale entreprenører er knyttet til å skalere gode løsninger, etter at de har vist sin nytte i mindre målestokk, slik at virksomheten kan bli økonomisk bærekraftig over tid.

Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler i arbeidet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. I dag kan det være krevende for små aktører eller

aktører med nye ideer og løsninger å få innpass på tiltaksfeltet. Dette kan bety at nye løsninger som potensielt gir bedre overgang til arbeid eller utdanning, ikke blir prøvd ut. For å sikre videre utvikling og fornyelse av virkemidlene, vil regjeringen åpne for nye aktører gjennom flere innovative anskaffelser, som fornyer Arbeids- og velferdsetatens anbudspolitik.

Effekten av arbeidsmarkedstiltak varierer mellom ulike tiltakstyper og brukergrupper. Å ha god kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, og hvilke rammebetingelser som må være til stede for at tiltaket skal ha effekt, er sentralt. Samtidig må NAV-kontoret ta i bruk denne kunnskapen ved tildeling av tiltak.

Dette kapitlet tar for seg hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen gjennom systematisk kunnskapsbasert tjenesteutvikling, mer samarbeid med sosiale entreprenører og økt bruk av innovative anskaffelser kan utvikle og ta i bruk bedre tjenester og tiltak. Kapitlet ser særlig på hvordan arbeidsmarkedstiltak kan utvikles med mål om at flere kan komme i arbeid.

8.2 Skape mer innovasjon i arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester

8.2.1 Tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen

Kapittel 7 tok for seg hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen må utvikles videre for at brukerne skal møte en forvaltning som både har verktøy, kompetanse og muligheter til å arbeide helhetlig med brukere som har sammensatte behov. For å understøtte dette må også arbeids- og velferdsforvaltningen styrke den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen og ta i bruk mulighetene som ligger i teknologisk utvikling og digitalisering.

Styrke den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen

De siste årene har stadig flere NAV-kontor utviklet nye arbeidsmåter og tiltak for å støtte brukerne sine på bedre måter, i tråd med intensjonen

om å gi kontorene økt myndighet og handlefrihet. De årlige mulighetskonferansene til Arbeids- og velferdsetaten har vist fram mange gode eksempler og skapt en viktig arena for erfaringsdeling. Tilskuddsordningen som skal stimulere til utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontorene, har bidratt til at mange nye tiltak er prøvd ut på det området. I 2020 fordelte direktoratet i samarbeid med statsforvalterne 110 millioner kroner til slike tiltak.

Etter all sannsynlighet er det noen av disse løsningene som virker bedre enn eksisterende praksis. Å spre disse løsningene til andre kontor med lignende utfordringer vil gi bedre tjenester til flere brukere. Samtidig er det en utfordring for det enkelte kontor å etablere og gjennomføre utprøving av nye løsninger på en slik måte at arbeidsmåter og resultater dokumenteres tilstrekkelig til at de gir sikker nok kunnskap om effekter, og kan spres til andre kontor.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har igangsatt et utviklingsarbeid som skal lede fram til et system for å støtte og bygge videre på lokal utvikling av tiltak og virkemidler som har potensial til å være overførbare til andre kontor med lignende utfordringer. Gjennom målrettet støtte til NAV-kontorene skal kvaliteten i de lokale utprøvingene øke og ressurser prioriteres til å videreutvikle og evaluere lovende løsninger. For å sikre læring vil det være viktig å dokumentere og oppsummere læring fra alle forsøk, uansett om løsningene virket eller ikke. I kapittel 6 ble det pekt på at NAV-kontoret ofte møter personer med komplekse behov for bistand om tjenester. Det stiller krav til både individuell tilpasning og helhet i tjenestene som tilbys. En mer systematisk bruk av lokale utprøvinger og læring fra disse kan bidra til å identifisere flere gode metoder for oppfølging og bistand til brukere med sammensatte behov.

I tillegg til den lokale tjenesteutviklingen skjer det betydelig forsknings- og utviklingsvirksomhet på arbeids- og velferdssfeltet, både gjennom forskningsprogrammer, evalueringer, kunnskapsoversikter og en rekke FoU-prosjekter og analyser i regi av forvaltningen selv. Allikevel er arbeids- og velferdsområdet karakterisert som et relativt kunnskapssvakt område. Sysselsettingsutvalget peker i sin utredning på at det bør legges til rette for mer systematiske utprøvinger med mål om å få testet nye ideer og tiltak som gir grunnlag for kunnskapbasert politikktutvikling.¹ I Arbeids- og velferdsetatens nye FoU-plan for 2021–2025 har direktoratet gitt tydelige prioriteringer som

skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget i praksisutøvelse, tjenesteutvikling og innovasjon, samt for beslutninger, råd og anbefalinger. Planen legger til grunn at FoU-innsatsen framover skal prioritere å styrke kunnskapgrunnlaget innen fire tematiske områder: samhandling med brukere, arbeidsrettede tiltak og virkemidler, pålitelig forvaltning, og sosiale tjenester i NAV.

Et løsningsdyktig NAV-kontor må basere sine tjenester på en kunnskapbasert praksis bygget på brukerperspektivet, erfaringsbasert kunnskap og forskningsbasert kunnskap. Den forskningsbaserte kunnskapen må bidra med pålitelig og relevant kunnskap. Dette betyr å legge mer vekt på systematisk kunnskapsinnhenting for å avdekke effekter framover og å sikre metodisk og god implementering lokalt av kunnskapbaserte metoder. Noen måter å jobbe på er bedre for å hjelpe brukerne i arbeid enn andre arbeidsmåter. Noen metoder fungerer bedre opp mot enkelte brukerbehov enn andre, og noen har sammensatte barrierer mot arbeid som krever bruk av ulike virkemidler sammen. Bedre kunnskap om hva som virker for hvem og i hvilke livssituasjoner, vil gjøre veiledere i stand til å gi bedre bistand til brukere.

Regjeringen vil at Arbeids- og velferdsdirektoratet framover legger vekt på mer systematisk kunnskapsinnhenting for å avdekke effekter av tiltak og tjenester i arbeids- og velferdssektoren, og hvorfor disse gir ønsket resultat. Dette vil innebære å styrke samarbeid mellom tjenestene og forskningsmiljøer knyttet til tjenesteutvikling, forsøk og utprøvinger. Det vil også arbeides videre med systemer og metoder for mer løpende resultatinformasjon og læring mellom NAV-kontor.

Økt satsing på tjenesteutvikling og digitalisering

Ny teknologi og tilgang på data gir nye muligheter for innovasjon i tjenestene. Dette kan bety bedre kvalitet og bedre samordning mellom tjenester overfor den enkelte. Regjeringens digitaliseringsstrategi² legger vekt på sammenhengende tjenester overfor innbyggerne basert på livshendelser og den enkeltes situasjon. Knyttet til innsatsen mot utenforskap kan økt digitalisering og økt deling av data både frigjøre tid hos veiledere til mer individuell oppfølging og bidra til mer samordnede og sammenhengende tjenester. Det kan også være synergier ved å ha en kombinasjon av digitale informasjons- og veiledningstjenester

¹ NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring*

² *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025, 2019*

Boks 8.1 Digital søknad om økonomisk sosialhjelp og innsynsløsning for brukere (DigiSos)

Fra 2018 har alle kommuner hatt mulighet til å ta i bruk digital søknad om økonomisk sosialhjelp. Digitalisering av søknaden har forenklet arbeidsprosessen for veiledere ved at man automatisk kan innhente de opplysningene som er nødvendige for å behandle søknaden.

Mulighet for å søke økonomisk sosialhjelp og til å ha kontakt med NAV-kontoret gjennom digitale løsninger gir innbyggerne en økt tilgjengelighet til tjenestene. Digitale løsninger kan senke terskelen for å søke hjelp, eksempelvis for personer som allerede er digitale og som vegrer seg for å oppsøke NAV-kontoret. For personer som ikke har digitale ferdigheter eller ikke ønsker å søke digitalt, kan man oppsøke sitt

NAV-kontor eller sende søknad per post slik man har gjort til nå.

Per 1. mars 2020 var det mulig å søke om økonomisk sosialhjelp digitalt i om lag 130 kommuner. Ved utgangen av august 2020 var det mulig i om lag 300 kommuner. For de NAV-kontorene som under pandemien har hatt størst begrensinger for fysisk oppmøte har andelen digitale søknader økt til nesten 80 pst. av kontorets totale søknader. Digital innsynsløsning for bruker på nav.no ble tilgjengelig for alle kommuner fra mai 2020. I 2020 hadde $\frac{1}{3}$ av den norske befolkningen tilgang til innsynsløsningen. For 2021 estimeres det en tilgjengelighetsgrad på over 50 pst.

sammen med personlige tjenester, slik som oppfølging mot arbeid.

Arbeids- og velferdsforvaltningen og andre offentlige etater samler inn og besitter en stor mengde data som kan brukes til analyser av behov, atferd og effekter, eller til å forutsi mulige behov og gi beslutningsstøtte i individuelt tilpasset oppfølging av den enkelte. Hittil er digitalisering særlig forbundet med automatisert saksbehandling, selvbetjening og effektivisering av manuelle prosesser. Framover blir det også viktig å dreie utviklingsaktivitetene mot sammenhengende og helhetlige tjenester, som er særlig viktig for personer som står lenger fra arbeidsmarkedet eller har behov for flere tjenester samtidig.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har samarbeidet med kommunene, KS og fagsystemleverandører for å utvikle digitale løsninger for brukere av de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. I prosjektet DigiSos har man integrert brukeres behov, juridiske problemstillinger, og teknisk utvikling for å skape nye digitale løsninger for veiledere og brukere i arbeids- og velferdsforvaltningen. De digitale løsningene bidrar til at brukerne får bedre oversikt og mer eierskap over sine saker, samtidig som de kan være en god støtte for veiledere når de skal kartlegge og vurdere hjelpebehovene. Utgangspunktet for prosjektet var at brukere pekte på problemer med å orientere seg i systemet, at de må forholde seg til flere veiledere på tvers av statlige og sosiale tjenester og at prosessen med å søke om økonomisk stønad var krevende. Brukerne hadde heller

ingen innsyn i saksgangen og beskrev tiden etter at søknaden ble sendt som «det sorte hullet». Prosjektet utviklet en digital søknad som forenklet søknadsprosessen både for bruker og veileder, og en tilhørende innsynsløsning som skulle gi brukerne innsyn i egen sak.

Prosjektet DigiSos viser at samarbeid mellom kommune og stat om gode felles digitale løsninger kan gi kvalitets- og tidsgevinster. Forutsetninger for å lykkes er at en arbeider godt og integrert med brukerbehov, juridiske problemstillinger, herunder personvern, teknisk utvikling og eierskap. Dette innebærer også å være enige om mekanismer for kommunal og statlig finansiering, og at det jobbes aktivt med endringsledelse for å skape ny praksis i NAV-kontorene.

Gjennom arbeidet med å lage digitale selvbetjeningsløsninger for de sosiale tjenestene har Arbeids- og velferdsdirektoratet fått bedre innsikt i sosialtjenestebrukernes behov for helhetlige tjenester. Videre er det blitt tydelig at veiledere som jobber med brukere med sammensatte behov trenger bedre oversikt i sakene og samhandlingsverktøy innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og med eksterne samarbeidsparter. For at NAV-kontorene skal kunne gjøre gode vurderinger av hjelpebehov og koordinere tiltakene som settes inn, trenger veilederne oversiktlige og enkle digitale løsninger som gir mulighet for rask og tett oppfølging. Utvikling av bedre digitale løsninger, sammen med en satsing på økt kompetanse i NAV-kontorene, vil kunne gi brukerne bedre tjenester.

Utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og mer personaliserte tjenester

En stor utfordring er at dagens digitale tjenester i stor grad er bygget opp ut fra hvem som har eierskap til tjenesten, dvs. kommune eller stat, og ikke ut fra brukerbehovene. I en utredning utarbeidet i forbindelse med områdesatsingen i Oslo³ pekes det på at fragmenterte saksopplysninger i statlige og kommunale systemer bidrar til å splitte og komplisere oppfølgingsarbeidet. Mangel på oversikt over brukers utfordringer og hvilke virkemidler som har vært satt inn tidligere, kan føre til uhensiktsmessige oppfølgingsaktiviteter.

I Digital agenda for Norge og i strategien for digitalisering i offentlig sektor legges det vekt på at brukerne skal unngå å oppgi informasjon som det offentlige allerede har innhentet. Økt deling av data er også en forutsetning for utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Personer som opplever sammensatte sosiale problemer eller flere barrierer mot arbeid vil ofte ha behov for tjenester på tvers av sektorer, jf. kapittel 5 og 6. Samarbeid på tvers av sektorer er avhengig av at man har rettslige hjemler for deling av informasjon, f.eks. mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanning- og helsesektoren. Som pekt på i digitaliseringsstrategien, og synliggjort i områdegjennomgangen i Oslo, er det stort behov for å arbeide videre med det juridiske rammeverket og rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger på en måte som både tar hensyn til personvern og legger til rette for å utvikle tjenester og systemer som gir både brukerne og forvaltningen større muligheter til helhetlig dialog og oppfølging.

Den teknologiske utviklingen har gått betydelig fremover siden regelverket som regulerer Arbeids- og velferdsforvaltningens tilgang til og deling av informasjon ble utformet. For å kunne utnytte mulighetene i denne utviklingen, er det avgjørende at regelverket følger etter. Denne regelverksutviklingen innebærer både forenkling av dagens regelverk, men også at det tar for seg problemstillinger som ikke er omtalt i det gjeldende regelverket per i dag. Regjeringen vil forsterke arbeidet med å utvikle gode regler for informasjonsdeling og personvern for å kunne utnytte teknologiske muligheter i innovasjon og

³ Områdesatsingene i Oslo – Delprogram sysselsetting (2020). *Nye digitale løsninger for brukeroppløping i NAV? – Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data – utvidet juridisk utredning.* (Rapporten er utarbeidet av prosjekt Datadrevet oppfølging, og partnerne i Delprogram sysselsetting)

Boks 8.2 Profilerings

Profilerings av personopplysninger kan benyttes for å avdekke atferd, preferanser, evner eller behov. I NAV vil det typisk være interessant å utforske «profilering» som lager et maskinelt forslag om den registrerte brukers bistandsbehov. Det maskinelle forslaget kan så benyttes som beslutningsstøtte av NAV-veilederen som skal fatte et oppfølgingsvedtak.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har nå et av de fire første prosjektene som får delta i Datatilsynets regulatoriske sandkasse for ansvarlig kunstig intelligens. Prosjektet skal utforske bruk av maskinlæring for å predikere sykefraværslengde. Prosjektet vil innenfor rammen av sandkassen utforske et juridisk utfordrende terreng.

tjenesteutviklingen på en trygg og etisk forsvarlig måte.

Det ligger potensielt betydelige muligheter for å hjelpe flere raskere ut i arbeid gjennom å utnytte teknologiske muligheter til å sammenstille opplysninger om brukerne og kunnskap om arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedstiltak for å hjelpe flere raskere ut i arbeid. Formålet vil være å kunne tilby personaliserte tjenester til bruker og beslutningsstøtte til NAV-veilederne slik at det blir enklere å identifisere og veilede om bistand og tiltak som passer for brukers situasjon. Det kan øke treffsikkerheten og brukermidvirkningen, noe som kan bidra til både en opplevelse av økt relevans av bistanden og tiltak som er bedre og mer tilpasset livssituasjonen.

I digital tjenesteutvikling er brukers behov grunnleggende både i innsiktsarbeidet og i utviklingsarbeidet som nå i stor grad foregår etter smidige prinsipper. Brukermidvirkning kan være intervju av brukere og generelt innsiktsarbeid i forkant av at tjenesten utformes, eller underveis i utviklingen av en ny tjeneste. Digitale plattformer gir mulighet for å få kontinuerlig tilbakemelding fra brukere når de benytter tjenestene. Dette muliggjør korte læringssløyfer i den digitale tjenesteutviklingen og er med på å sikre tjenester som i størst mulig grad er tilpasset brukers behov. Arbeids- og velferdsdirektoratet har de siste årene prioritert brukermidvirkning og anvendelse av tjenstedesign og

Boks 8.3 Prosjektet Utsiden inn

Et eksempel på hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet jobber å med videreutvikle brukermedvirkningen er i prosjektet Utsiden inn. Prosjektet, som har fått støtte fra StimuLab (Digdir/DOGA), bistår fem NAV-kontorer i praksisbasert læring ved bruk av tjenstedesign som metode for innovasjon og videreutvikling av tjenester i NAV-kontoret. Kontorene arbeider selv med å få bedre innsikt, både gjennom intervjuer med brukere og samarbeidspartnere og diskusjon for å få økt problemforståelse om hva de gjør når de lykkes og hvordan brukeren opplever NAV-kontoret. Som en del av metodikken har prosjektet kartlagt aktører, relasjoner, grensesnitt, utfordringer og behov rundt NAV-

kontoret. Dette systemkartet benyttes for å identifisere hvilken effekt endringstiltak kan ha i et komplekst landskap. Kartet visualiserer også innsikten som er innhentet i prosjektet og kan benyttes som et kunnskapsgrunnlag i nye sammenhenger. Metoder for samskaping utforskes, bl.a. ved visuelt å presentere og diskutere utfordringsbildet og nye konsepter med brukere og samarbeidspartnere. Innspillene fra møtene brukes videre i arbeidet med å utvikle nye tjenestekonsepter for NAV-kontoret. Gjennom prosjektet har medarbeidere i de fem pilotkontorene, fått opplæring i en metode de kan benytte i framtidige innovasjonsprosjekter.

interaksjonsdesign innenfor digital tjenesteutvikling.

8.2.2 Økt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører

Sosiale entreprenører utvikler og tar i bruk, eller leverer, nyskapende løsninger og kan være viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å forebygge utenforskap og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Økt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører kan gi et bedre tilbud til brukere med sammensatte utfordringer eller som har utfordringer som ikke fanges opp godt nok i dag. Løsningene kan også komplementere offentlige tjenester slik at den enkelte samlet får et bedre tilbud. Regjeringen vil fortsette å stimulere til mer sosialt entreprenørskap.

Mange sosiale entreprenører oppgir at de opplever utfordringer i møte med offentlig sektor. Dette handler bl.a. om holdninger, kultur og organisering i det offentlige, men også om kunnskapen sosiale entreprenører har om offentlig sektor.⁴ En kartlegging av samarbeid mellom sosiale entreprenører og arbeids- og velferdsforvaltningen peker på behovet for en klarere defi-

nisjon og forståelse av sosialt entreprenørskap i arbeids- og velferdsforvaltningen. Videre opplever enkelte ved NAV-kontorene usikkerhet knyttet til hva som er lov og hva som ikke er lov når det gjelder omfang av samarbeid og innkjøp av tjenester.⁵ Sosiale entreprenører arbeider ofte tverrsektorielt og søker å løse gjenstridige utfordringer. Manglende kompetanse og insentiver i det offentlige til å jobbe på tvers av forvaltninger og sektorer tas også opp som utfordringer sosiale entreprenører møter når de søker å etablere samarbeid med offentlig sektor.

Utvikling av nye løsninger skjer i flere faser og samarbeidet mellom sosiale entreprenører og arbeids- og velferdsforvaltningen vil normalt endres over tid. I starten vil det gjerne være et utviklingssamarbeid finansiert gjennom tilskudd. Når en løsning er prøvd ut og det er ønskelig å skalere opp eller finne mer langsiktige løsninger, vil det ofte være aktuelt med et leverandørsamarbeid. Her ses det derfor på hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan øke kompetansen om mulighetene i sosialt entreprenørskap og hvordan samarbeid med sosiale entreprenører kan etableres. Videre ses det på hvordan statlige tilskuddsordninger kan bidra til at flere nye løsninger utvikles og hvordan offentlig sektor kan bruke mulighetene som innovative anskaffelser gir.

⁴ Kobro, L. U., Røtnes, R., Eggen, F. W., & Skar, C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge:14

⁵ Aksnes, S. Y., Breit, E., Eimhjellen, I. og Reichborn-Kjennerud, K (2020) *Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører*, AFI Rapport 2020:10

Boks 8.4 Kjennetegn ved sosialt entreprenørskap

Sosialt entreprenørskap handler i vid forstand om å utvikle og ta i bruk nye løsninger på sosiale og samfunnsmessige problemer. Sosiale entreprenører kan gjennom utvikling av nye og bærekraftige løsninger gi viktige bidrag til å få flere i arbeid og hindre at mennesker faller utenfor sosiale arenaer.

Sosialt entreprenørskap er fremdeles et ukjent eller uklart begrep for mange. Det kan være usikkerhet både i kommuner og statlige virksomheter om hvordan sosialt entreprenørskap skal forstås.¹

En rapport fra Nordisk Ministerråd om sosialt entreprenørskap i 2015 satte opp fem kjennetegn på sosialt entreprenørskap.² En tverrdepartemental arbeidsgruppe i Norge pekte i 2018 på disse som vesentlige kjennetegn som avgrenser sosialt entreprenørskap mot tradisjo-

nell virksomhet i offentlig, privat og frivillig sektor.³

Virksomheter som er sosiale entreprenører kjennetegnes ved:

- Et sosialt formål eller løsning av et udekket velferdsbehov
- Nyskapende løsninger på disse utfordringene
- Drives av sosiale resultater, men også av en forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig/bærekraftig
- Målgruppeinvolvering
- Samarbeid på tvers av fagfelt og virksomhetsmodeller

¹ Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E. L., Stokstad, S., & Winsvold, M. (2016). *Sosiale entreprenører – Partnerskap for nye løsninger*.

² Nordisk Ministerråd. (2015). *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon – Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon i Norden* (TemaNord 2015:502)

Kompetansebygging og deling av erfaringer i arbeids- og velferdsforvaltningen om samarbeid med sosiale entreprenører

Sosialt entreprenørskap er fremdeles et ukjent begrep og fenomen. Sosialt entreprenørskap kan også være vanskelig å avgrense fra virksomhet i regi av frivillige og ideelle organisasjoner, og kan ha likhetstrekk med initiativ og tiltak i offentlig sektor.⁶ Manglende klarhet og delt operativ forståelse/definisjon av sosialt entreprenørskap kan skape usikkerhet og delvis holdningsmessig motstand til sosialt entreprenørskap.⁷

Det har de senere årene vært økende oppmerksomhet rundt ideelle aktørers og sosiale entreprenørers muligheter for å samarbeide med og levere arbeids- og velferdstjenester. En kartlegging av samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører finner at det eksisterer noe samarbeid i dag.⁸ Samarbeidet skjer i første rekke lokalt på NAV-kontorene. Regionene har en tilbaketrukket rolle og Arbeids-

og velferdsdirektoratet er i all hovedsak en finansieringskilde gjennom tilskuddsordningen for sosialt entreprenørskap. Totalt 19 NAV-enheter hadde én eller flere relasjoner til sosiale entreprenører. 17 av disse var NAV-kontor i kommuner og bydeler. Geografisk skjer det meste av samarbeidet på Østlandet. Blant de sosiale entreprenørene var det 35 som var organisert som kommersielle bedrifter, mens 17 var organisert som ideelle AS, frivillige foreninger eller stiftelser. Typisk kan samarbeid handle om å bidra til kursing av ungdommer, utvikling av arbeidsplasser eller tilbud om arbeidstrening for arbeidsledige.

Kartleggingen finner at ansatte på NAV-kontor fremhever samarbeidet med sosiale entreprenører som nyttig, men enkelte opplever usikkerhet knyttet til hva som er lov og hva som ikke er lov når det gjelder omfanget av samarbeid og innkjøp av tjenester. Blant de sosiale entreprenørene er det mange som har positive erfaringer fra samarbeidet. Enkelte opplever utfordringer knyttet til å få NAV-kontoret til å forstå hva entreprenørene tilbyr som er nytt og annerledes i for-

⁶ Ibid.

⁷ Kobro, L. U., Røtnes, R., Eggen, F. W., & Skar, C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge:14

⁸ Aksnes, S. Y., Breit, E., Eimhjellen, I. og Reichborn-Kjennerud, K (2020) *Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører*, AFI Rapport 2020:10

Boks 8.5 Tilskudd til sosialt entreprenørskap

Flere tilskuddsordninger kan være aktuelle for sosiale entreprenører som ønsker å utvikle virksomheten i samarbeid med offentlig sektor. For noen kan tilskuddsordninger rettet mot frivillig sektor og sivilsamfunn være aktuelle. Regionale utviklingsmidler og midler fra kommunale næringsfond kan også gis til sosialt entreprenørskap der det er relevant. Statsforvalteren har også mulighet til å gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet gir tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak. Et satsingsområde i 2020 har vært modeller for arbeidsrettet kvalifisering i samarbeid med sosiale entreprenører. I regelverket for nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge er det fra 2021 to nye tiltaks-

typer som skal stimulere til nye arbeidsmetoder og økt samarbeid på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor i innsatsen for å inkludere barn og unge berørt av fattigdomsproblemer.

Områdesatsingene er et samarbeid mellom stat og kommune om en ekstra innsats i områder med særskilte levekårsutfordringer. Områdesatsingene skal også bidra til å utvikle innovative arbeidsformer og bedre samordning mellom stat og kommune. Det er på Arbeids- og sosialdepartementets budsjett over flere år satt av 3 mill. kroner til å styrke sosiale entreprenører innenfor områdesatsingen i Storhaug bydel i Stavanger kommune. Det er også satt av 1 mill. kroner i 2019–2021 til en områdesatsing i Oslo sør hvor sosialt entreprenørskap inngår som ett av fokusområdene.

hold til andre og forskjeller i hvordan ledelsen ved kontorene tilnærmer seg sosialt entreprenørskap.

Økt kunnskap i arbeids- og velferdsforvaltningen om sosialt entreprenørskap, hvilke muligheter som ligger i samarbeid med sosiale entreprenører og hvordan dette samarbeidet kan gjennomføres i praksis er viktig. Arbeids- og sosialdepartementet vil derfor gi Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å utarbeide veiledningsmateriale om samarbeidet med sosiale entreprenører og legge til rette for erfaringsutveksling mellom enheter i arbeids- og velferdsforvaltningen og med sosiale entreprenører og andre aktører som arbeider med sosialt entreprenørskap, inkludert KS.

Bedre bruk av tilskuddsordninger for å utvikle flere nye løsninger

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter en egen tilskuddsordning til sosialt entreprenørskap rettet mot fattigdom og sosial eksklusjon. Ordningen ble etablert i 2011 og har som formål å stimulere til utvikling av sosialt entreprenørskap, herunder bidra til at egenorganiserte som har erfart fattigdom og sosial eksklusjon stimuleres til utvikling av sosialt entreprenørskap. Målgruppen for tilskuddsordningen er sosialt og økonomisk vanskeligstilte som enten opplever eller står i fare for å oppleve fattigdom og sosial eksklusjon. Tilskud-

det skal virke som såkorn for å få sosiale entreprenører i gang, og etter hvert bli levedyktige og bærekraftige. Det kan innenfor ordningen også gis et utviklingstilskudd med formål å utvikle gode ideer og gode forretningsmodeller for søkere som er eller vil bli sosiale entreprenører knyttet til fattigdomsfeltet.

Tilskuddsordningen til sosialt entreprenørskap har en samlet økonomisk ramme på om lag 14 mill. kroner. I 2020 mottok 22 aktører tilskudd gjennom ordningen. Om lag en tredjedel av tilskuddsmottakerne har barn og unge som målgruppe. Personer med rusproblemer og tidligere innsatte, personer med innvandrer- eller flyktningbakgrunn er også i målgruppen for flere av aktørene.

Det er i tilbakemeldinger fra ulike hold pekt på flere problemstillinger knyttet til tilskuddsordningen. Det har bl.a. blitt stilt spørsmålstegn ved kravet om at søkerne må være registrert i Frivillighetsregisteret, og det er pekt på at den økonomiske rammen burde økes og at nedslagsfeltet for ordningen burde være bredere.⁹ Det framgår av en kartlegging i 2020 av samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører at mottakere av midler fra tilskuddsordningen til sosialt entreprenørskap vurderer denne

⁹ Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Samarbeid om sosialt entreprenørskap*, Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe

Boks 8.6 Fremveksten av sosialt entreprenørskap i Norge

Fremveksten av sosialt entreprenørskap i Norge har skjedd både gjennom etablering av nyskapende aksjeselskap og med utgangspunkt i frivillig sektor og større ideelle aktører som driver sosialt arbeid. Førstnevnte er ofte små aktører med få ansatte og liten omsetning. Den andre gruppen består av store og profesjonaliserte organisasjoner som tilpasser seg markedet og sosial innovasjon i prosjektutviklingen.¹ Utvikling av sosialt entreprenørskap skjer også gjennom lokalsamfunnsutvikling.

Det finnes ingen samlet oversikt over sosiale entreprenører i Norge. En kartlegging fant i 2019 at det var om lag 295 sosiale entreprenører i Norge. En økning fra om lag 120 virksomheter i 2012.² Sosiale entreprenører finnes i en rekke bransjer og næringer. De fleste er registrert som tjenesteytere, men noen driver også innenfor vareproduksjon.³ Om lag halvparten av de sosiale entreprenørene er organisert innenfor privat sektor, enten som AS, ideelle AS eller næringsdrivende stiftelser. Den andre halvparten er organisert som frivillige organisasjoner, ideelle stiftelser og samvirker.⁴

Sosialt entreprenørskap støttes og finansieres både gjennom offentlige virkemidler og gjennom inkubatorer, nettverk, fond, stiftelser og investorer. Sistnevnte er aktører som har vokst fram samtidig med de sosiale entreprenørene. I en kartlegging fra 2017 opplyser nærmere halvparten av respondentene å ha mottatt støtte fra andre kilder enn fra det offentlige

virkemiddelapparatet. Det ble ikke kartlagt hvor mye stønaden fra disse aktørene utgjør, men på bakgrunn av dialog med aktørene antas det i rapporten at den samlede støtten fra Ferd Sosiale Entreprenører, Gjensidigestiftelsen, Kavlistiftelsen, Sparebankfondet og Kronprinsparets Fond med flere, er like stor, og samlet sett muligens større enn den samlede offentlige støtten til samme formål.⁵

Inkubatorer og møteplasser gir sosiale entreprenører tilgang til bl.a. kompetanse og nettverk som kan bidra til utvikling av bærekraftige virksomhetsmodeller. En annen studie finner at mer enn halvparten av respondentene inngår i gründernettsverk eller i en samarbeidsplattform for sosiale virksomheter eller innovasjon.

¹ Eimhjellen, I., & Loga, J. (2016). *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. Uni Research Rokkansenteret, Rapport 9-2016

² European Commission (2019) *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Country fiche: Norway*. Author: Lars U. Kobro. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

³ Kobro, L. U., Rønnes, R., Eggen, F. W., & Skar, C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge:14

⁴ Eimhjellen, I., & Loga, J. (2016). *Utvikling av sosialt entreprenørskap i Norge*. Uni Research Rokkansenteret, Rapport 9-2016

⁵ Kobro, L. U., Rønnes, R., Eggen, F. W., & Skar, C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge:14

som verdifull.¹⁰ De sosiale entreprenørene som intervjues i denne kartleggingen kommer med flere forslag til forbedringer i støtte som gis, bl.a. at Arbeids- og velferdsdirektoratet følger opp tilskuddsmottakerne tettere og forsikrer seg om at de sosiale entreprenørene har en fornuftig plan for å bli en bærekraftig sosial virksomhet. Flere etterlyser en type møteplass eller et nettverk for sosiale entreprenører som forsøker å få til samarbeid med arbeids- og velferdsforvaltningen. Flere av de NAV-ansatte etterlyser veiledning fra

direktoratet om hvordan man kan samarbeide med sosiale entreprenører.

Det er igangsatt en evaluering av tilskuddsordningen til sosialt entreprenørskap sammen med tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner. Proba Samfunnsanalyse er tildelt oppdraget og rapport fra denne evalueringen skal foreligge høsten 2021. Hovedformålet med evalueringen er å få kunnskap om tilskuddene bidrar til målene for ordningene, herunder bidrar til innovative og nyskape tiltak og løsninger. Evalueringen skal belyse spørsmål knyttet til innretning og forvaltning av tilskuddsordningen, måloppnåelse og eventuell finansiering fra andre og videreføring etter endt tilskuddsperiode samt hvordan tilskuddsordningen bør innrettes framover.

¹⁰ Aksnes, S. Y., Breit, E., Eimhjellen, I. og Reichborn-Kjennerud, K (2020) *Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører*, AFI Rapport 2020:10

Boks 8.7 Sosiale entreprenører og Innovasjon Norge

Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes viktigste virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling i hele landet. Innovasjon Norge har ingen virkemidler spesielt utviklet for sosiale entreprenører, men bredden av Innovasjon Norges tjenester skal støtte opp om sosialt entreprenørskap og samfunnsinnovasjon på en slik måte at det bidrar til bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En studie fra 2017 fant at 36 pst. av de kartlagte sosiale entreprenørene sier at de har mottatt en eller annen form for støtte fra det offentlige næringsrettede virkemiddelapparatet, fordelt på nasjonale og regionale ordninger, med omtrent halvparten fra Innovasjon Norge.¹

Innovasjon Norge tilbyr entreprenører, vekstbedrifter og klynger tjenester innen finansiering, rådgivning og nettverk. Innovasjon Norge har de siste årene jobbet stadig mer strategisk med store samfunnsutfordringer. Utviklingen av Innovasjonspartnerskap som en ny samspillmodell mellom offentlig og privat sektor står sentralt her, og tilbys i et samarbeid med Nasjonalt program for leverandørutvikling og Digitaliseringsdirektoratet. Offentlige virksomheter som forvalter samfunnsoppgaver kan søke midler til å gjennomføre innovasjonspartnerskap.

¹ Kobro, L. U. (2020). *Sosialt entreprenørskap – Økt synlighet og større handlingsrom*. Skriftserien 37/2019

Regjeringen vil på bakgrunn av evalueringen og kartleggingen av samarbeid vurdere endringer i både regelverk og forvaltningen av tilskuddsordningene som kan bidra til bedre måloppnåelse.

I kartleggingen av samarbeid om arbeidsinkludering mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører vises det til erfaringer med andre tilskuddsordninger hvor kommunene mottar tilskuddsmidlene og har ansvar for prosjektene. Flere av respondentene peker på at dette kan gjøre det enklere å gå inn i samarbeid og utvikle tjenester med sosiale entreprenører.

Innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen gis det i dag tilskudd til utvikling av de sosiale tjenestene i NAV-kontorene. Formålet med tilskuddet er å stimulere til utvikling av sosiale tjenester og tiltak i kommunene etter sosialtjenesteloven. Ordningen skal bidra til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud tilpasset brukernes behov og økt kvalitet på tjenestene. Sosiale entreprenører kan være en nyttig samarbeidspartner for kommunen i utviklingen av de sosiale tjenestene. Regjeringen vil vurdere endringer som bidrar til at slike samarbeid i større grad inngås. Dette vil ses i sammenheng med oppfølging av evalueringen av tilskuddsordningen for sosiale entreprenører rettet mot fattigdom og sosial eksklusjon.

Mulighetene i innovative offentlige anskaffelser

Det viktigste tiltaket for å stimulere til mer sosialt entreprenørskap er at det offentlige bruker

anbudsprosesser og innkjøp på en slik måte at sosiale entreprenører kan delta i konkurransen og får vist frem sine tilbud.

Anskaffelsesregelverket skal sikre effektiv ressursbruk ved offentlige innkjøp. I hovedsak dreier dette seg om å sikre best mulig behovsdekning til best mulig pris. I tillegg kan offentlige anskaffelser brukes som virkemiddel for å nå andre samfunnshensyn, som f.eks. innovasjon, ivareta svake grupper i samfunnet, bekjempe arbeidslivskriminalitet, bedre miljøet og redusere klimautfordringene. Et mangfold av leverandører er viktig for å få til velfungerende konkurranse om offentlige kontrakter.

Innovasjon i offentlige anskaffelser handler om at offentlige oppdragsgivere fokuserer mer på hvilket behov som skal dekkes fremfor en bestemt løsning. Det åpner opp for at flere aktører kan delta i konkurransen om å levere løsningen eller bidra til utviklingen av nye. I en anskaffelse vil en innovativ prosess kunne bidra til at den innkjøpende virksomheten får flere mulige løsninger.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) jobber for å øke andelen innovative offentlige anskaffelser. DFØ har publisert en veileder¹¹ for offentlige oppdragsgivere i møte med en sosial entreprenør. Veilederen er utarbeidet av Ferd sosiale entreprenører, med innspill fra flere aktører, inkludert DIFI (nå DFØ). I inspirasjons-

¹¹ Veileder om sosiale entreprenører som leverandører | Anskaffelser.no

heftet *Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor – eksempler og ideer*, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gis det også informasjon om anskaffelsesregelverket og hvordan sosiale entreprenører kan gå fram for å komme i dialog med det offentlige og delta i konkurranser om offentlige anskaffelser.¹²

Anskaffelsesregelverket legger til rette for å fremme innovasjon og praksisen med innovative anskaffelser øker. Det er imidlertid mye som tyder på at handlingsrommet kan utnyttes i større grad. Utgangspunktet for innovative anskaffelser er at oppdragsgiver fokuserer på hvilket behov løsningen skal dekke framfor mulige løsningsforslag. Innovative anskaffelser kan være et godt virkemiddel til å stimulere til nytenking. Både ansatte i offentlig sektor og sosiale entreprenører må ha god kunnskap om mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket og hvordan innovative anskaffelser kan gjennomføres. For nærmere omtale av innovative løsninger og anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak, se kapittel 8.3.

8.2.3 Effektkontrakter som virkemiddel for å utvikle nye løsninger på sosiale problemer

Effektkontrakter, internasjonalt omtalt som Social Impact Bonds, er en alternativ modell for offentlig-privat samarbeid med fordeling av ansvar og risiko. Resultater av tiltak fremfor aktiviteter og ressursinnsats vektlegges. Effektkontrakter er en forholdsvis ny modell for finansiering av sosiale tiltak, men fra det første forsøket i 2010 er det etablert kontrakter i minst 25 land.¹³ I Norden har Finland prøvd ut effektkontrakter som metode innenfor flere områder, inkludert tiltak for utsatte barn og unge og tiltak for å redusere langtidsarbeidsledighet.¹⁴

Effektkontrakter kan organiseres på flere måter, men utgangspunktet er en modell hvor private investorer finansierer et sosialt tiltak med et fastsatt resultatmål, og blir tilbakebetalt av det offentlige om målene nås. Myndighetene betaler kun hvis resultatene oppnås og investorene tjener

kun penger dersom samfunnet også gjør det.¹⁵ Ulike private eller ideelle leverandører utfører tjenestene eller tiltakene som skal bidra til å nå resultatmålene i effektkontrakten. I mange av effektkontraktene som er gjennomført internasjonalt er det i praksis en mer nyansert tilnærming, med delmål og utbetaling underveis eller andre grep som gjør det mulig å bruke opparbeidet kunnskap underveis og deling av ansvar og risiko.¹⁶ En kunnskapssammenstilling peker på at en utfordring i bruken av effektkontrakter er å identifisere målbare prosjektmål som sikrer sammenheng mellom innsats og resultat for den ønskede målgruppen. Effektkontrakter er en forholdsvis ny metodikk og kunnskapsgrunnlaget er under utvikling.

I Norge er det etablert en effektkontrakt i Lier kommune. Trygg av natur, Lier kommune og Ferd sosiale entreprenører har inngått en avtale hvor det kortsiktige målet er å øke livsmestring og motivasjon, samt å redusere stress. Det langsiktige målet er redusert frafall i videregående skole. Modellen i Lier innebærer at Lier kommune tilbakebetaler Ferd halvparten av investeringen dersom avtalte resultater oppnås. I tillegg viderefører kommunen tilbudet dersom det viser seg å fungere som forventet.¹⁷

Det er videre under oppstart en effektkontrakt i Vestfold. Dette er en del av pilotprosjektet med bruk av velferdsobligasjoner som skal teste ut effektkontrakter som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet (Se nærmere omtale i boks 8.8).

Det er også under utprøving resultatbasert finansiering av oppfølging (REFINO), som er en finansieringsmodell med noen likheter med effektkontrakter. Forsøket ble etablert i 2018 og skal gi grunnlag for å vurdere om resultatbasert finansiering av arbeidsmarkedstiltaket Oppfølging resulterer i høy grad av formidling til ordinært arbeid. Innholdet i forsøket er identisk med det eksisterende oppfølgingstiltaket, og det er kun selve betalingen til tiltaksarrangør som organiseres på en annen måte i forsøket. I forsøket får tiltaksarrangøren betalt etterskuddsvis i bolker og siste utbetaling skjer når deltaker har vært fast

¹² Inspirasjonsheftet *Veier til samarbeid* (www.regjeringen.no/2540583).

¹³ Carè, R., & De Lisa, R. (2019). Social impact bonds for a sustainable welfare state: The role of enabling factors. *Sustainability*, 11(10), 2884.

¹⁴ Ministry of Employment and Economic Affairs Finland. (2021). SIB Projects. Hentet fra: <https://tem.fi/en/sib-projects>

¹⁵ KS (2021). *Hva er effektkontrakter?* Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/effektkontrakter/hva-er-effektkontrakter/>

¹⁶ Oxford Research (2021). *Effektkontrakter*. Delrapport: Litteraturstudie

¹⁷ Ferd (2021). *Årsrapport 2019: Sosiale entreprenører*. Hentet fra: <https://aarsrapport2019.ferd.no/sosiale-entreprenorer/>

Boks 8.8 Pilot med velferdsobligasjoner/effektkontrakter

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet er gitt et felles oppdrag om å gjennomføre en pilot med bruk av velferdsobligasjoner.

Hovedformålet med pilotprosjektet er å teste ut velferdsobligasjoner som modell for utvikling og finansiering av nye tiltak for å forebygge tilbakefall til kriminalitet. Videre er formålet å bidra til å utvikle velferdsobligasjoner som konsept i Norge, belyse modellen i norsk sammenheng og avdekke muligheter og utfordringer. Det er inngått avtale om evaluering av piloten med Oxford Research.

Direktoratene har siden arbeidet startet opp i 2018 hatt kontakt og/eller møter med en rekke tjenesteleverandører, investorer og kommuner. Det ble ved oppstart sendt invitasjon til Oslo, Trondheim, Kristiansand, samt kommunene i daværende Østfold og Vestfold om deltakelse i piloten. Kommunene fikk muligheten til å søke om tilskudd for administrative kostnader og tilskuddsgaranti til gjennomføring av piloten. Det

ble deretter fattet politiske vedtak om deltakelse i fem kommuner. Regelverk og rammeverk for piloten tok lengre tid å ferdigstille enn forventet. Høsten 2019 ble det avholdt kommunevalg, og mange kommuner var samtidig i en prosess med kommunesammenslåing. Dette førte til at det var behov for ny politisk forankring av piloten i kommunene etter valget. Prosessen ble derfor forsinket til ut i 2020. Koronasituasjonen har påvirket framdriften fra våren 2020.

Kommuner som fikk fornyet politiske vedtak om deltakelse i piloten i 2020 er Larvik, Sandefjord, Tønsberg og Færder. Disse har etablert et interkommunalt samarbeid om piloten. Kommunene har våren 2021 inngått kontrakt med tjenesteleverandøren Back in the Ring, og det er planlagt rask oppstart av tilbudet til løslatte. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2020 tildelt midler til en interkommunal koordinator for vestfoldkommunene. Det er også tildelt midler til en tilrettelegger for piloten.

ansatt i over seks måneder, eventuelt midlertidig ansatt i over ni måneder. Institutt for samfunnsforskning (ISF) gjennomfører, i samarbeid med PROBA samfunnsanalyse, en randomisert, kontrollert studie av forsøket.

Endringer i arbeidsliv og samfunn skaper nye utfordringer, og gjør at innsatsen mot utenforskap er et arbeid som ikke tar slutt. Manglende sosial inkludering og opplevelse av mestring i oppveksten kan føre til frafall i videregående opplæring. Ungt utenforskap kan føre til et liv utenfor arbeid og inkludering på viktige samfunnsarenaer. Omstilling, teknologisk utvikling og endringer i krav til kompetanse gjør det vanskeligere for utsatte grupper å komme inn eller få et stabilt fotfeste i arbeidslivet. Regjeringen vil derfor legge til rette for utprøving av nye løsninger som kan forebygge sosiale problemer og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Det er gitt et oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å vurdere hvilke områder, utover det igangsatte forsøket for å forebygge tilbakefall til ny kriminalitet, som kan være aktuelle for forsøk med effektkontrakter eller liknende modeller for finansiering og utvikling av nyskapende løsninger på sosiale problemer.

8.3 Økt mangfold og bedre løsninger i markedet for arbeidsmarkedstiltak

8.3.1 Om arbeidsmarkedstiltakene

Arbeids- og velferdsetaten kan tilby arbeidsmarkedstiltak til personer som har behov for bistand for å komme i arbeid. Målet med de fleste arbeidsmarkedstiltakene er å styrke deltakerens muligheter til å skaffe seg, eller beholde arbeid. Tiltakene kan også benyttes for å avklare arbeids-evne. Tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) skal gi et meningsfullt arbeid til personer som har vanskeligheter med å få arbeid på ordinære lønns- og arbeidsbetingelser. Dette tiltaket omtales nærmere i kapittel 6.

Arbeidsmarkedstiltakene finansieres ved en rammebevilgning over statsbudsjettet. Størrelsen på bevilgningen vil variere avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet og Stortingets prioriteringer. Dette gir ulikt rom for hvor mange tiltaksplasser som kan gjennomføres fra år til år. I tillegg vil endringer i tiltakssammensetningen ha betydning. Ulike brukergrupper vil ha behov for ulike typer tiltak, med ulike priser. Situasjonen på arbeidsmarkedet vil også legge føringer for

Boks 8.9 Hovedgrupper av arbeidsmarkedstiltak

Avklaring – skal kartlegge og vurdere personens arbeidsevne og eventuelle spesifikke behov for bistand for å komme i, eller beholde arbeid. Avklaringstiltaket kjøpes som en ekstern tjeneste når behovsvurderingen som Arbeids- og velferdsetaten gjør, ikke er tilstrekkelig.

Oppfølging – kan tilbys personer som har behov for mer omfattende formidlings- og oppfølgingsbistand enn den Arbeids- og velferdsetaten kan tilby. Oppfølgingstjenester kan inneholde kartlegging og veiledning til tiltaksdeltaker, arbeidsgiver og tiltaksarrangør, oppfølging på arbeidsplassen, tilskudd til mentor, opplæring i arbeidsrelaterte og sosiale ferdigheter, samt tilpasning og tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidssituasjon.

Arbeidstrening – skal prøve ut personens muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og bidra til å styrke mulighetene til å få arbeid. Tiltaksdeltakeren får tilrettelagt arbeidstrening i ordinært arbeidsliv. Personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for arbeidstrening i et skjermet og tilrettelagt arbeidsmiljø før arbeidstrening eller opplæring i ordinært arbeidsliv, kan tilbys tiltaket arbeidsforberedende trening.

Opplæring – skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Opplæringen kan gis i form av kortvarige kurs som vanligvis skal gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l. Opplæringen kan også bestå av fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå, høyere yrkesfaglig utdanning eller gis som høyere utdanning.

Arbeidsrettet rehabilitering – skal bidra til mestring av helserelaterte og sosiale problemer som kan være til hinder for deltakelse i arbeidslivet.

Inkluderingsstilskudd – skal kompensere for tilleggskostnader arbeidsgivere har i forbindelse med tilrettelegging av en arbeidsplass for personer med behov for arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten.

Midlertidig/tidsbegrenset lønnstilskudd – kan gis til arbeidsgivere for å bidra til at personer kan bli fast ansatt i ordinære virksomheter, og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet.

Varig lønnstilskudd – skal bidra til at personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne kan skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, samt bidra til å motvirke overgang til uføretrygd.

Arbeids- og utdanningsreiser – støtte som skal bidra til at personer med forflytningsvansker pga. nedsatt funksjonsevne kan være i ordinært arbeid, eller gjennomføre arbeidsrettet utdanning.

Funksjonsassistanse – tilskudd som kan gis til yrkesaktive personer som har omfattende fysiske funksjonsnedsettelse. Ordningen innebærer at en lønnet assistent hjelper til med praktiske formål i arbeidssituasjonen.

Varig tilrettelagt arbeid – arrangeres i forhåndsgodkjente bedrifter eller ordinære virksomheter for personer som mottar, eller i nær framtid ventes å få innvilget uføretrygd, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Tiltaket er uten tidsbegrensning.

hvilke typer tiltak det vil være mest hensiktsmessig å tilby.

Tilgangen til arbeidsmarkedstiltak er begrenset, og Arbeids- og velferdsetaten må prioritere hvem som skal tilbys tiltak. Regjeringen legger føringer for dette gjennom tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, hvor det løftes fram enkelte grupper som skal prioriteres for tiltak. De senere årene har dette omfattet ungdom, innvandrere fra land utenfor EU/EØS og langtidsledige. Mange av de som trenger bistand fra Arbeids- og velferdsetaten har nedsatt arbeidsevne, og en betydelig andel av tiltaksplassene tildeles denne gruppen. Eksempelvis utgjorde per-

soner med nedsatt arbeidsevne i gjennomsnitt om lag 80 pst. av tiltaksdeltakerne i 2020. NAV-kontorets behovs- og arbeidsevnevurderinger vil alltid ligge til grunn for tildeling av tiltak, sammen med hensynet til situasjonen på arbeidsmarkedet.

Mange personer med sammensatte bistandsbehov eller usikker produktivitet kan ha nytte av tiltak rettet mot arbeidsgiver. Slike tiltak kan bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde usikkerhet knyttet til produktivitet og framtidig bidrag til virksomheten. Tiltak som f.eks. lønnstilskudd, ulike former for tilrettelegging av arbeidssituasjonen og støtte til arbeidsgiver kan bidra til å trygge arbeidsgiver og stimulere til ordinær ansettelse.

Lønnstilskudd og andre tiltak rettet mot arbeidsgivere er omtalt i kapittel 4.

Personer med store og sammensatte bistandsbehov kan ofte ha behov for utprøving av arbeidsevne før de går videre til andre tiltak. Tiltaket arbeidsforberedende trening (AFT) legger til rette for arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet miljø før deltakelse i tiltak i ordinært arbeidsliv, og er mye brukt for denne gruppen. AFT er i dag reservert for forhåndsgodkjente tiltaksarrangerer som får direkte tilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten. Riksrevisjonen har kritisert at Arbeids- og velferdsetaten ikke har etablert gode nok kontroller for å sikre at midlene kommer utføringarbeidet og tiltaksdeltakerne til gode. Regjeringen vil følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere hensiktsmessigheten i dagens tilskuddsordning, med mål om å komme fram til ordninger som gir et best mulig tilbud til den aktuelle brukergruppen. Arbeids- og sosialdepartementet arbeider med et høringsnotat med ulike alternative forslag til endringer.

Oppfølging som arbeidsmarkedstiltak kan kjøpes fra eksterne leverandører, eller tilbys fra Arbeids- og velferdsetaten selv. Oppfølgings-tjenester i etatens egen regi omfatter innsats med utvidet oppfølging og innsatsen med individuell jobbstøtte (IPS). Målgruppen for utvidet oppfølging er personer som har behov for individuell oppfølgingsbistand for å få og beholde en vanlig, lønnet jobb. Individuell jobbstøtte kan tilbys personer som mottar behandling av en viss varighet for psykiske lidelser og/eller rusproblematikk. Innsatsen med individuell jobbstøtte omtales i kapittel 5.

Syssestingsutvalget er opptatt av at det bør føres en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk, hvor flere får tett oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Utvalget forslår mer ressurser til tettere oppfølging, og økte rammer for bruk av arbeidsmarkedstiltak. De peker på at koronakrisen, med redusert sysselsetting og økt ledighet, har forsterket dette behovet.

Det er viktig for regjeringen å iverksette tiltak som motvirker at ledigheten biter seg fast på et høyt nivå, og unngå at utsatte grupper skyves lengre unna arbeidsmarkedet. Dette er bakgrunnen for at bevilgningene til arbeidsmarkedstiltak og oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten er betydelig styrket i 2021, både gjennom Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 79 S (2020–2021).

I lys av koronasituasjonen vil regjeringen fortsatt følge situasjonen på arbeidsmarkedet nøye, med særlig fokus på situasjonen for utsatte grupper. Regjeringen vil vurdere å øke andelen ledige, sykemeldte og personer med nedsatt arbeidsevne

som får oppfølging og arbeidsmarkedstiltak fra Arbeids- og velferdsetaten, i tråd med sysselsettingsutvalgets anbefalinger.

8.3.2 Effekter av arbeidsmarkedstiltak

I forbindelse med sysselsettingsutvalgets arbeid utarbeidet Kristine von Simson en kunnskapsoversikt som sammenfatter og vurderer forskning om effekter av arbeidsmarkedsinnsatser i Norge.¹⁸ Generelt peker von Simson på at effekten av arbeidsmarkedstiltak ser ut til å variere mellom ulike tiltakstyper og brukergrupper, men at de fleste studiene i hennes utvalg finner positiv effekt på sysselsetting ved deltakelse på arbeidsmarkedstiltak.

Von Simson finner gjennomgående positive resultater av lønnstilskudd i privat sektor for alle målgrupper. For ordinære arbeidssøkere ser bistand til jobbsøking ut til å være det mest effektive tiltaket på kort sikt, mens opplæringstiltak og lønnstilskudd viser best effekt på lengre sikt. For personer med nedsatt arbeidsevne er effekten av lønnstilskudd særlig stor når det brukes som siste tiltak i en kjede med andre tiltak. Lønnstilskudd forutsetter ansettelse, og det kan for mange være nødvendig å gjennomgå andre tiltak før lønnstilskudd blir aktuelt. Arbeidspraksis alene viser ikke god effekt på overgang til jobb, men gir store positive effekter på overgangen til skole/utdanning for unge. Tiltaket viser bedre effekt på overgang til arbeid når det brukes i etterkant av opplæringstiltak.

Mottakere av sosialhjelp kan være en særlig utsatt gruppe, som ofte står langt fra arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltak ser likevel ut til å ha positiv virkning på sysselsetting og lønn også for denne gruppen. Von Simson viser til forskning som finner særlig stor effekt av lønnstilskudd og opplæringstiltak for denne gruppen, samt for arbeidspraksis brukt i etterkant av opplæringstiltak.

Effekten av tiltakene påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet, og bruken av de ulike arbeidsmarkedstiltakene må tilpasses denne. Ifølge von Simson finner mange norske studier at arbeidsmarkedstiltak har bedre effekt på overgang til arbeid i perioder med oppgangskonjunktur enn i perioder med nedgangskonjunktur. For eksempel har ulike opplæringstiltak noe lengre varighet, og vil normalt ha en viss innlåsings-effekt. Denne effekten vil ha mindre betydning i

¹⁸ von Simson, K. (2019): *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Digitalt vedlegg til NOU 2019: 7.

et vanskelig arbeidsmarked når sannsynligheten for rask overgang til arbeid uansett er lav. I en slik situasjon kan det være fornuftig å benytte tiltak som kan øke kompetansen blant de ledige, for å øke mulighetene for en god tilknytning til arbeidslivet når situasjonen på arbeidsmarkedet bedres.

Syssettingsutvalget peker på at et generelt trekk ved erfaringer og evalueringer av tiltak er at ressurskrevende innsats synes å ha god effekt. Individuell jobbstøtte (IPS) trekkes fram som eksempel, sammen med kvalifiseringsprogrammet. Syssettingsutvalget peker videre på viktigheten av en kunnskapsbasert politikk, og trekker bl.a. fram betydningen av forskning på effekter av arbeidsmarkedstiltak og oppfølging av arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Syssettingsutvalget ser fortsatt behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvem, og hvilke rammebetingelser som må være til stede for at tiltaket skal ha effekt. Samtidig pekes det på betydningen av at Arbeids- og velferdsetaten tar i bruk denne kunnskapen ved tildeling av tiltak. Regjeringen vil innhente mer kunnskap om effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere i ulike situasjoner.

8.3.3 Innovative løsninger og anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak

Regjeringen er opptatt av å videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene slik at flere kan komme i arbeid.

En stor del av arbeidsmarkedstiltakene gjennomføres direkte hos arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv eller i utdanningsinstitusjoner, mens en betydelig andel anskaffes også fra eksterne tiltaksarrangører. Samarbeid med ulike typer leverandører er viktig for å sikre mangfold og et variert tilbud innenfor arbeidsmarkedstiltakene. Anbudsutsettingen av avklarings- og oppfølgings-tiltakene i 2015 hadde som mål å forenkle regelverket for arbeidsmarkedstiltakene, bidra til økt mangfold og sikre økt kvalitet i det samlede tiltakstilbudet. En evaluering fra Proba Samfunnsanalyse viser at dette har gitt bedre resultater i form av overgang til arbeid til en lavere pris for ulike typer oppfølgingstiltak.¹⁹

Hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomfører anskaffelsesprosessene for arbeidsmarkedstiltak, har betydning for innovasjonsgraden i arbeidsmarkedstiltakene og utviklingen av markedet for arbeids- og velferdstjenester.

Gjennom anskaffelser kan sosiale entreprenører og ideelle aktører levere tjenester og produkter til det offentlige på like vilkår som andre private aktører. Som leverandør av arbeidsmarkedstjenester kan eksempelvis ideelle virksomheter og sosiale entreprenører konkurrere om utlyste oppdrag, og slik være med å øke både mangfoldet og kvaliteten i tilbudet. Det er imidlertid få nye ideelle og sosiale entreprenører som har kommet inn som leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Dette kan bety at nye løsninger som potensielt kan gi bedre overgang til arbeid eller utdanning, ikke blir prøvd ut. En viktig utfordring er derfor å legge til rette for økt utprøving av nye, gode ideer og løsninger gjennom å gi nye og mindre tilbydere innpass på tiltaksfeltet. Det handler om å utforme anbudene slik at små og innovative aktører kan få prøvd ut nye ideer i et system, der de dårlige ideene blir silt ut og de gode ideene gir mulighet for å vinne større kontrakter framover i tid.

Leverandørsamarbeid gir økonomiske muligheter, men for nystartede og mindre virksomheter kan det være krevende å oppfylle formelle vilkår og nå opp i konkurranse med etablerte og større aktører. I en analyse gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet pekes det på at sosiale entreprenører ofte ikke når opp i anbuds-konkurranser med de større og mer etablerte leverandørene. Utfordringene for de sosiale entreprenørene er blant annet knyttet til å utvikle virksomheten fra oppstartsfasen til en mer profesjonalisert form som kan gi en mer etablert plass i det markedet de opererer innenfor. Det pekes også på manglende forståelse hos de sosiale entreprenørene av anskaffelses- og tiltaksregelverkene som regulerer Arbeids- og velferdsetatens rolle og muligheter i slike samarbeid. I tillegg har de ofte mindre erfaring med et tett bestiller-leverandørforhold.

Situasjonen kan bedres bl.a. gjennom dialog med Arbeids- og velferdsetaten, holdningsendring og bedre forståelse av bestiller og leverandørrollen. Veiledninger kan være et behov. Det opplyses også av entreprenørene at det er krevende å nå opp i konkurranse med de større og mer etablerte tiltaksarrangørene om samarbeidsavtaler. Hvordan anskaffelsene blir beskrevet og størrelsen på anskaffelsen, kan ha stor betydning for hva slags aktører som kan tilby løsninger og tjenester. Særlig mindre aktører kan ha utfordringer med å vinne fram i store, offentlige anskaffelsesløp. Undersøkelsen peker videre på at sosiale entreprenører har særlige utfordringer i anbudsrunder fordi de ikke kan levere store nok volum og heller

¹⁹ Proba (2020). *Resultater av oppfølgingstiltak. Sluttrapport*. Proba-rapport nr. 2020-8.

ikke har et profesjonelt apparat for å skrive og levere anbud.²⁰

Innovative anskaffelser kan være et godt virkemiddel til å stimulere til nytenkning. Innovasjon i offentlige anskaffelser handler om at offentlige oppdragsgivere fokuserer mer på hvilket behov som skal dekkes framfor en bestemt løsning. Det åpner opp for at flere aktører kan delta i konkurransen. Se mer om mulighetene som ligger i bruk av innovative anskaffelser i eget avsnitt over. Det at løsningene er innovative vil ofte innebære at leverandørene tilnærmer seg samfunnsproblemer på nye måter, f.eks. gjennom utviklingen av nye inkluderingsarenaer eller nye metoder. Eksempler på sosiale problemer det er behov for å fokusere på er sosialt utenforskap, inkludering av sårbare personer i arbeidslivet og integrering av flyktninger og innvandrere i arbeids- og samfunnsliv.

Som en stor offentlig innkjøper har Arbeids- og velferdsetaten store muligheter for å bidra til nytenkning og utvikling i leverandørmarkedet for arbeidsmarkedstiltak ved å etterspørre nye og bedre løsninger. For å legge bedre til rette for at flere gode krefter får bidra med nye, innovative løsninger på arbeids- og velferdsfeltet, har Arbeids- og sosialdepartementet bedt Arbeids- og velferdsdirektoratet øke bruken av mer innovative anskaffelsesmetoder for innkjøp av arbeidsmarkedstiltak. Det skal bidra til flere anskaffelser som aktivt søker nye innovative løsninger og tilnærminger herunder fra mindre aktører, ideelle aktører og sosiale entreprenører. Målet med en slik utprøving er større variasjon i leverandørmarkedet og større variasjon i virkemidler og tiltak ut mot arbeids- og velferdsforvaltningens brukere. Dette kan gi et grunnlag for å bedre overgangen til arbeid og utdanning.

Arbeids- og velferdsetaten har over tid hatt fokus på nytten av innovative anskaffelser og har fra starten i 2010 vært partner i leverandørutviklingsprogrammet for innovative anskaffelser som drives av bl.a. NHO, KS, Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Arbeids- og velferdsdirektoratet erfarer at i en innovativ anskaffelsesprosess er dialogen med leverandørmarkedet i forkant av anskaffelsen viktig. Dialogen må tilpasses at flere aktuelle leverandører gjerne er mindre virksomheter som har et beskjedent administrativt apparat. For å bidra til at flere mindre

leverandører, både kommersielle og ideelle, kan delta i anbudskonkurransene, vurderer direktoratet bl.a. å innhente innspill fra leverandørmarkedet på hva som kan være gode resultatmål og hensiktsmessige tildelingskriterier. Formålet er at det utarbeides kravspesifikasjoner som åpner opp for nye løsninger og tilbydere. I innovative anskaffelser må kriteriene for hvilke grupper de ulike tiltakene skal nå, være mer åpne enn i dag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer også andre tilnærminger som gjør det enklere for mindre leverandører å delta i anbudskonkurranser i regi av Arbeids- og velferdsetaten, herunder om det kan være aktuelt med rammeavtaler hvor tilbyderne selv får anledning til å tilby det antall plasser de kan levere. Det vurderes også om det kan være hensiktsmessig å dele opp anbudskonkurranser i mindre delkonkurranser. Lokale behov og prioriteringer for utprøving av nye løsninger og tilnærminger skal vektlegges, slik at også lokale NAV-kontor i større grad får finne fram til, samarbeide med og følge opp mindre, lokale, innovative løsninger. Særlig aktuelt er det å bruke metoden med mer innovative anskaffelser for tiltak i tilknytning til avklaring og oppfølging, særlig av unge og personer som har stått lenge uten arbeid. Virkemidler som samarbeid med sosiale entreprenører bør også vurderes som et supplement, overfor personer som har stått lenge uten arbeid og som har prøvd flere arbeidsmarkedstiltak uten å komme i ordinær jobb. Det er viktig at en slik utprøving evalueres ut fra målene for arbeidsmarkedstiltak, som i hovedsak er overgang til arbeid og utdanning, og mål om effektiv ressursbruk.

Ideelle aktører er en viktig del av velferds-samfunnet og utgjør et viktig alternativ til både det offentlige og kommersielle tilbudet. Gjennom Granavolden-plattformen har regjeringen lagt opp til å invitere ideelle leverandører på arbeids- og velferdsfeltet for å utvikle en strategi som sikrer utvikling av ideell sektors rolle og tilbud. Som ledd i dette har Arbeids- og sosialdepartementet gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe med ideelle aktører, som bl.a. skal kartlegge barrierer og muligheter for at flere ideelle og mindre aktører kan levere arbeidsmarkedstiltak til Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgruppen vil vurdere tiltak og mulige endringer som kan bidra til å øke mangfoldet blant leverandørene av arbeidsmarkedstiltak. Samarbeid med flere ulike typer leverandører, både kommersielle og ideelle, herunder sosiale entreprenører, er viktig for å sikre mangfold og et variert tilbud innenfor arbeidsmarkeds-

²⁰ Aksnes, S. Y., Breit, E., Eimhjellen, I. og Reichborn-Kjennerud, K (2020) *Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører*, AFI Rapport 2020:10

tiltakene. Regjeringen er opptatt av at potensielle gode løsninger på samfunnsutfordringer prøves ut og at virksomme tiltak og metoder skaleres opp. Regjeringen vil på bakgrunn av innspillene fra arbeidsgruppen med ideelle aktører og Arbeids- og velferdsdirektoratets arbeid med å øke andelen innovative anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak, utforme en strategi for innovative anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak og arbeide videre med å utvikle en strategi for ideelle aktører i tråd med målsettingen i Granavolden-plattformen.

8.4 Oppsummering av tiltak

Regjeringens mål er at flere skal inkluderes i arbeids- og samfunnsliv. Dette krever at innovasjonskraften som finnes i offentlig, frivillig og privat sektor utnyttes fullt ut.

Å stimulere til utvikling av nye løsninger, teste disse og deretter ta i bruk de som gir bedre resultater er en forutsetning for å kunne forebygge bedre og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. De siste årene har stadig flere NAV-kontor utviklet nye arbeidsmåter og tiltak for å støtte brukerne sine på bedre måter. En sentral utfordring i den kunnskapsbaserte tjenesteutviklingen er hvordan det lokale handlingsrommet kan kombineres med systematikken som er nødvendig for å gå fra mange lovende lokale løsninger til stadig flere effektive løsninger andre kontorer kan lære av. Det er behov for å etablere bedre systemer for å identifisere effekter av tiltak og tjenester i arbeids- og velferdssektoren og mer læring mellom enheter.

Ny teknologi og tilgang på data gir nye muligheter for innovasjon i tjenestene. Dette kan bety bedre kvalitet og bedre samordning mellom tjenester overfor den enkelte. Dagens digitale tjenester er i stor grad bygget opp ut fra hvem som har eierskap til tjenesten, og ikke ut fra brukerbehovene. Samarbeid på tvers av sektorer om brukere er avhengig av at man har rettslige hjemler for deling av informasjon. Det er stort behov for å arbeide videre med det juridiske rammeverket og rettsgrunnlaget for behandling av personopplysninger på en måte som både tar hensyn til personvern og legger til rette for å utvikle tjenester og systemer som gir større muligheter til helhetlig dialog og oppfølging.

Sosiale entreprenører utvikler og leverer nyskapende løsninger og kan være viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å forebygge utenforskap og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv. Det er en del samarbeid mellom arbeids- og

velferdsforvaltningen og sosiale entreprenører, men det er potensial for å øke samarbeidet.

Arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler i arbeidet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. En utfordring er å legge til rette for økt utprøving av nye, gode ideer og løsninger. Bruk av anbud og samarbeid med ulike typer leverandører er også viktig for å sikre mangfold og et variert tilbud innenfor arbeidsmarkedstiltakene. Innovative anskaffelser kan være et godt virkemiddel til å stimulere til nytenkning.

For å legge til rette for bedre tjenester og økt innovasjon i arbeidet mot utenforskap vil regjeringen:

- Styrke samarbeid om tjenesteutvikling mellom tjenestene og forskningsmiljøer. Det skal bidra til mer systematisk kunnskapsinnhenting om effekter av tiltak og tjenester.
- Arbeide videre med systemer og metoder for mer løpende resultatinformasjon og læring mellom NAV-kontor.
- Forsterke arbeidet med å utvikle gode regler for informasjonsdeling og personvern for å kunne utnytte teknologiske muligheter i innovasjon og tjenesteutviklingen på en trygg og etisk forsvarlig måte.
- Vurdere endringer i regelverk og forvaltning av tilskuddsordningene til sosialt entreprenørskap og tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner. Målet er å bidra til mer nyskapende løsninger og tiltak.
- Vurdere endringer som bidrar til at samarbeid med sosiale entreprenører i større grad inngås i utvikling av de sosiale tjenestene.
- Legge til rette for utprøving av nye løsninger som kan forebygge sosiale problemer og inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv.
- Vurdere å øke andelen ledige, sykemeldte og personer med nedsatt arbeidsevne som får oppfølging og arbeidsmarkedstiltak fra Arbeids- og velferdsetaten, i tråd med Sysselsettingsutvalgets anbefalinger.
- Innhente mer kunnskap om effekter av ulike typer arbeidsmarkedstiltak for arbeidssøkere i ulike situasjoner, jf. forslag fra Sysselsettingsutvalget.
- Legge til rette for samarbeid med flere ulike typer leverandører, både kommersielle og ideelle, inkludert sosiale entreprenører, innenfor arbeidsmarkedstiltakene.
- Vurdere andre virkemidler slik som samarbeid med sosiale entreprenører overfor personer som har stått lenge uten arbeid og som har

prøvd flere arbeidsmarkedstiltak uten å komme i ordinær jobb.

- Øke bruken av innovative metoder i anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak som utviklingskontrakter, rammeavtaler og mindre anbud med sikte på større mangfold og bedre tilbud til sårbare grupper for å motvirke utenforskap. I innovative anskaffelser må kriteriene for hvilke grupper de ulike tiltakene skal nå, være mer åpne enn i dag.
- I utprøvingen av innovative metoder i anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak skal lokale

behov og prioriteringer for utprøving av nye løsninger og tilnærminger vektlegges, slik at også lokale NAV-kontor i større grad får finne fram til, samarbeide med og følge opp mindre, lokale, innovative løsninger.

- Utarbeide en strategi for innovative anskaffelser av arbeidsmarkedstiltak.
- Utvikle en strategi som sikrer utvikling av ideell sektors rolle og tilbud på arbeids- og velferdssfeltet, jf. målsetting i Granavolden-plattformen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen foreslår i denne meldingen tiltak for at flere skal bli inkludert i arbeids- og samfunnsliv.

Manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig forklaring på lavinntekt, både for husholdninger og for enkeltindivider. Å være i inntekts-givende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst sammenlignet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. For den enkelte betyr det å ha en jobb både personlig utvikling, stabil inntekt og deltakelse på en sosial arena. Høy sysselsetting ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeids- og velferdspolitikken og innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Høy sysselsetting bidrar til å sikre finansieringen av velferdsordningene, gir muligheter til å videreutvikle velferdssamfunnet og bidrar til å sikre bærekraften i offentlige finanser. Det å stå utenfor arbeidslivet er derfor en utfordring ikke bare for den enkelte, men for hele samfunnet.

Regjeringen har ført en aktiv politikk for å bekjempe fattigdom og inkludere flere i utdanning og arbeid, og det gjøres allerede et stort arbeid innenfor mange sektorer for å redusere utenfor-skap. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste effektene av denne innsatsen.

I et bredt perspektiv vil tiltak som fører til at flere voksne deltar i arbeidslivet, føre til reduksjon av offentlige utgifter til trygdeutbetalinger og helse, og mindre forskjeller i levekår.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved utenfor-skap og marginalisering blant barn og unge er store, spesielt i et livsløpsperspektiv. En rapport fra Vista Analyse anslo tilbake i 2010 de samfunnsøkonomiske effektene av marginalisering blant unge.¹ De fant at om 2 pst./8 pst. av et årskull blir marginalisert, så kan det utgjøre en (negativ) nåverdi på 5 mrd. kroner/15 mrd. kroner per årskull. Ungdom som faller utenfor i Norge har ofte ikke fullført videregående utdanning, noe som medfører lavere sannsynlighet for

arbeidsdeltakelse på sikt. Tiltak som forebygger at barn og unge faller utenfor vil også kunne bidra til reduserte utgifter til offentlige stønader og økte skatteinntekter, gjennom økt arbeidsdeltakelse i voksenlivet.

I kapittel 3 redegjøres det for regjeringens innsatser for å sikre gode oppvekstvilkår, trygge familier, og læring og mestring i skolen. Denne innsatsen er viktig grunnlag for senere inkludering i arbeids- og samfunnsliv. Kapitlet omtaler også initiativer for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier. For at barn, unge og familier med sammensatte utfordringer skal få et koordinert og helhetlig tjenestetilbud, vil regjeringen harmonisere og styrke samarbeidsbestemmelser og lovfeste en tydelig plikt for kommunen til å samordne tjenestetilbudet. Individuelle planer er en sentral del av dette. Regjeringen har i Prop. 100 L (2020–2021) *Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)* bl.a. foreslått å harmonisere reglene om individuell plan, å innføre en plikt til å medvirke i arbeidet med individuell plan, og å innføre en felles forskrift om individuell plan. Det vises til kapittel 10 i Prop. 100 L (2020–2021) for omtale av administrative og økonomiske konsekvenser. Regjeringen vil også videreføre arbeidet som har vært gjennomført innenfor rammen av 0–24-samarbeidet, for bedre samordnede tjenester og mer helhetlig innsats for utsatte barn og unge og deres familier. Arbeidet finansieres innenfor eksisterende budsjettammer.

I kapittel 4 drøftes ulike sider av inntektssikringssordningene og andre tilgrensende virkemidler som kan bidra til å få flere i arbeid. Regjeringen vil jobbe for ordninger og virkemidler som bidrar til at flest mulig kommer i jobb, og at unødig langvarige stønadsløp unngås. Samtidig må de som trenger det få nødvendig inntektssikring. Sysselsettingsutvalgets rapporter² gir viktige bidrag inn i dette arbeidet. Rapportene er sendt på

¹ Rasmussen, I. m.fl. (2010) *Samfunnsøkonomiske effekter av marginalisering blant ungdom*, Vista Analyse AS, Rapportnummer 2010/07

² NOU: 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.

offentlig høring med høringsfrist i juni, og regjeringen vil vurdere forslagene i etterkant av høringen. Regjeringen vil starte et forberedende arbeid på enkelte områder av Sysselsettingsutvalgets forslag, slik som arbeidsorientert uføretrygd og sykkelønnsforslaget, herunder igangsette nødvendig utredningsarbeid av enkelte forhold ved forslagene. Økonomiske og administrative konsekvenser av aktuelle forslag vil bli kartlagt som en del av den videre oppfølgingen. Tiltak regjeringen ønsker å gjennomføre, må vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

I kapittel 5 drøftes virkemidler som kan legge til rette for at flere med sammensatte og komplekse utfordringer kan komme i arbeid. Regjeringen foreslår en rekke tiltak for å bedre samarbeidet mellom utdanning, arbeid og helse. Tiltakene vil i all hovedsak kunne finansieres innenfor eksisterende budsjetttrammer. Enkelte tiltak vil kunne ha administrative eller budsjettmessige konsekvenser, og må vurderes på vanlig måte i den ordinære budsjettprosessen.

I kapittel 6 presenteres tiltak for å styrke og videreutvikle forebyggende sosialt arbeid, sosiale tjenester og tiltak for sosial inkludering. Tiltakene vil i all hovedsak kunne finansieres innenfor eksisterende budsjetttrammer. En økning i antall VTA-plasser vil ha merkostnader, og dette tiltaket må vurderes i den ordinære budsjettprosessen.

I kapittel 7 foreslås tiltak for å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens evne og mulighet til å gi helhetlig og tilpasset bistand til brukere med behov for oppfølging. Tiltakene vil i all hovedsak kunne finansieres innenfor eksisterende budsjetttrammer.

Kapittel 8 tar for seg tjenesteutvikling i arbeids- og velferdsforvaltningen, innovasjon i

arbeidsmarkedstiltakene, effektkontrakter som virkemiddel for å prøve ut nye løsninger og økt samarbeid med sosiale entreprenører. Regjeringen foreslår flere tiltak for å legge til rette for bedre tjenester og økt innovasjon i arbeidet mot utenforskap. Regjeringens målsetting om å øke andelen ledige, sykmeldte og personer med nedsett arbeidsevne som får oppfølging og arbeidsmarkedstiltak fra Arbeids- og velferdsetaten, i tråd med Sysselsettingsutvalgets anbefalinger, må vurderes som ledd i de ordinære budsjettprosessene. Øvrige tiltak i kapittel 8 må vurderes på vanlig måte innenfor de budsjetttrammer som til enhver tid gjelder.

Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av de strategiene og forslagene som er omtalt i meldingen. Strategiene og forslagene i meldingen må konkretiseres ytterligere før det kan anslås konkrete budsjettmessige konsekvenser og gevinster. For endringer som ønskes gjennomført på lengre sikt og som har bevilgningsmessige konsekvenser, tas det forbehold om at gjennomføring er betinget av det økonomiske handlingsrommet. Regjeringen vil derfor komme tilbake til konkretiseringen av økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forslag som krever bevilgningsendringer i de årlige budsjettframleggene for Stortinget.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 4. juni 2021 om Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Free Image on Unsplash

Mennesker som går. Foto: Timon Studler

To damer. Foto: Marc Schaefer

Menn som går på veien. Foto: Marc Schaefer

Menn ved laptop. Foto: Priscilla Du Preez

Mann på jobb. Foto: Nick Karvounis

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2021

