



DET KONGELIGE  
ARBEIDSDEPARTEMENT

# Meld. St. 46

(2012–2013)

Melding til Stortinget

## Flere i arbeid





## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og sammendrag .....</b>	<b>5</b>	<b>4.4.2</b>	<b>Aktuelle tiltak i en</b>	
1.1	Regjeringens utgangspunkt .....	5		jobbmulighetsstrategi .....	80
1.2	Hovedbudskap i meldingen .....	6	4.5	Oppsummering .....	84
1.3	Høy sysselsetting, men også utfordringer .....	7	<b>5</b>	<b>Tiltak og arbeid .....</b>	<b>86</b>
1.4	Arbeidslinja .....	9	5.1	Tildeling og prioritering av arbeidsrettede tiltak .....	86
1.5	Økt aktivisering og gradering i de helserelaterte ytelsene .....	11	5.1.1	Arbeidsrettet bistand til flere og tilpasset den enkeltes behov ....	86
1.6	Tiltak og arbeid .....	12	5.1.2	Virkemidler for å få flere i arbeid .	87
1.7	Utsatte unge, psykisk helse og aktivitet .....	14	5.2	Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem og hvor mange? .....	87
1.8	Regjeringens forslag .....	15	5.3	Behov for flere tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne .....	93
<b>2</b>	<b>Utviklingen i arbeidsmarkedet</b>	<b>18</b>	5.4	Regelverket for statsstøtte og offentlige anskaffelser .....	94
2.1	Noen langsiktige nasjonale utviklingstrekk .....	18	5.5	Behov for skjermede tiltaksplasser	94
2.2	Norge i det internasjonale bildet ..	35	5.5.1	Skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken .....	95
2.3	Oppsummering .....	43	5.5.2	Utvikle tilbudet om varig tilrettelagt arbeid til uførepensjonister .....	97
<b>3</b>	<b>Mål, strategier og reformer i arbeids- og velferdspolitikken</b>	<b>45</b>	5.6	Øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena .....	98
3.1	Innledning .....	45	5.6.1	Tiltak som er iverksatt .....	99
3.2	Realiseringen av arbeidslinja .....	45	5.6.2	Tiltak som vil bli iverksatt for å understøtte ordinært arbeidsliv som tiltaksarena .....	100
3.3	Arbeidets betydning for privat og kollektiv velferd .....	46	5.7	Behov for flere tiltaksarrangører ..	102
3.4	En arbeids- og velferdspolitikk i endring .....	49	5.7.1	Samarbeid med ideelle organisasjoner .....	103
3.4.1	Endringer i arbeids- og velferdspolitikken .....	50	5.7.2	Samarbeid med næringslivet .....	103
3.4.2	Pensjonsreformen .....	57	5.8	Styrke kvaliteten i de arbeidsrettede tiltakene .....	104
3.4.3	Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre .....	58	5.8.1	Forsøk i Arbeids- og velferdsetaten .....	105
3.5	Avslutning .....	59	5.8.2	Forsøk med tidlig bruk av arbeidsrettede tiltak .....	106
<b>4</b>	<b>Bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og økt gradering av helserelaterte ytelser .....</b>	<b>61</b>	5.8.3	Arbeid med kunnskapsutvikling og forsøk .....	106
4.1	Innledning .....	61	5.9	Oppsummering .....	107
4.2	Mottakere av helserelaterte ytelser og økonomisk sosialhjelp .	61	<b>6</b>	<b>Særskilt innsats for bestemte grupper .....</b>	<b>109</b>
4.2.1	Utviklingstrekk i sykefravær, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon .....	62	6.1	Utsatte unge .....	109
4.3	Utfordringer .....	67	6.1.1	En tredjedel av de arbeidsledige er unge .....	109
4.4	Strategi for bedre arbeidsmuligheter og økt bruk av gradering .....	73			
4.4.1	Aktuelle tiltak i en fastholdelsesstrategi .....	74			

6.1.2	Unge mottakere av uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp .....	110	6.2.2	Innsats for bedre psykisk helse ....	123
6.1.3	Unge utenfor opplæring og arbeid	111	6.2.3	Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016) .....	124
6.1.4	Tiltak for å hindre at unge faller utenfor utdanning og arbeidsliv ...	113	6.3	Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp .....	125
6.2	Arbeid og psykisk helse .....	119	6.4	Oppsummering .....	126
6.2.1	Psykiske helseproblemer rammer mange .....	120	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>128</b>



DET KONGELIGE  
ARBEIDSDEPARTEMENT

# Meld. St. 46

(2012–2013)

Melding til Stortinget

---

## Flere i arbeid

*Tilråding fra Arbeidsdepartementet 9. august 2013,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Innledning og sammendrag

#### 1.1 Regjeringens utgangspunkt

Arbeid er grunnlag for velferd, både for individer og samfunn. Det gir enkeltmennesker et selvstendig økonomisk livsgrunnlag og muligheter til selvrealisering og sosial inkludering. Høy sysselsetting motvirker fattigdom, utjevner økonomiske og sosiale forskjeller og fremmer likestilling mellom kvinner og menn. Deltakelse i arbeidslivet gir medbestemmelse og spredning av makt. Videre er høy sysselsetting nødvendig for å kunne opprettholde og videreutvikle den norske velferdsmodellen. Høy sysselsetting ligger til grunn for utformingen av den økonomiske politikken, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeids- og velferdspolitikken og arbeidet for et inkluderende arbeidsliv. Hovedmålet for Regjeringens økonomiske politikk er derfor arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Hovedregelen skal være faste ansettelser, og målet er at alle som ønsker det skal arbeide i hel stilling.

Samtidig må det være balanse mellom arbeid og fritid, aktivitet og hvile, for den enkelte. De fleste har et ønske om fritid og tid til å utføre ulønnet omsorgsarbeid og husarbeid. Hver enkelt må

dermed veie inntekt og andre fordeler av å delta i arbeidslivet opp mot verdien av fritid og ubetalt arbeid.

Mange ønsker arbeid uten å få dette. Det kan ha sammenheng med forhold knyttet til den enkelte som manglende kvalifikasjoner, for lav produktivitet eller behov for tilrettelegging som følge av helsemessige eller sosiale problemer. En er også avhengig av et arbeidsliv som er villig til å ansette personer med usikker eller nedsatt arbeidsevne.

Regjeringen fører en omfattende og aktiv arbeids- og velferdspolitik for å møte utfordringene. De offentlige velferdsordningene gir innbyggerne trygghet og utjevner økonomiske forskjeller. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken legger til rette for at flere kommer i arbeid og motvirker utstøting fra arbeidslivet. I dette ligger også tilrettelegging for dem som av ulike grunner ikke kan delta i arbeidslivet på ordinære vilkår. Arbeidsgivere har en tilretteleggingsplikt overfor arbeidstakere som får sin arbeidsevne redusert. Regjeringen har også en rekke tiltak for å bistå arbeidsgivere.

Et godt arbeidsliv er viktig for å sikre at folk ikke blir syke av jobben og faller ut av arbeidslivet.

Også personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne delta i arbeidslivet. Arbeid er i mange tilfeller helsebringende, særlig for personer med de sykdomsdiagnosene som dominerer i de helse-relaterede ytelsene, det vil si muskel- og skjelettsykdommer og psykiske lidelser. Arbeid og aktivitet kan derfor være en viktig del av en helsebringende behandling. Dette vil ikke gjelde for alle. Noen har helseproblemer som setter permanente begrensninger for muligheten til å delta i arbeid. Arbeidslivet kan heller ikke alltid tilby en tilrettelagt jobb.

Vårt velferdssamfunn består av både rettigheter og plikter. Mange som står utenfor arbeidslivet, særlig de med nedsatt arbeidsevne, trenger tilbud om tiltak og veiledning. Samtidig krever veien tilbake til jobb egeninnsats og medvirkning fra den enkelte. Klare forventninger, medvirkning og avtaler om hva den enkelte selv skal gjøre, bidrar til mestring. For mange vil dette gjøre veien fram til arbeid kortere.

#### *Arbeidskraften – vår viktigste ressurs*

Arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs. Grunnlaget for velferden legges gjennom befolkningens arbeid, og det må derfor legges til rette for høy yrkesdeltaking. Bærekraften i de felles-finansierte velferdsordningene avhenger av at vi lykkes med *arbeidslinja*. Det vil bli enda tydeligere etter hvert som befolkningen eldes.

I Regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 12 (2012–2013)) er det gjort beregninger for hva som skal til for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste femti årene. Disse beregningene viser at en slik videreføring ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av pensjonsfondet. Flere i arbeid vil redusere inndekningsbehovet i offentlige finanser. Et høyt arbeidstilbud og høy sysselsetting er en avgjørende forutsetning for å kunne videreføre og videreutvikle godt utbygde velferdsordninger. Økt yrkesdeltakelse også blant personer med nedsatt arbeidsevne er dessuten avgjørende for å sikre at velferdstelsene er økonomisk bærekraftige.

Norge har et høyt inntektsnivå og relativt små forskjeller mellom folk. De aller fleste som lever i Norge har en trygg økonomi og en høy materiell levestandard. Vi har en omstillingsdyktig og produktiv økonomi. Arbeidsstyrken er godt kvalifisert og yrkesdeltakelsen er høy. Arbeidsledigheten er lav.

I de senere årene er det iverksatt og vedtatt iversatt en rekke sentrale reformer og tiltak for å støtte opp om arbeidslinja og målet om arbeid for alle. Det gjelder blant annet NAV-reformen, innfø-

ring av ny alderspensjon, ny uføretrygd, forsterket satsing på inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og innføring av flere nye tiltak og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen, som for eksempel Jobbstrategien for personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltak for økt bruk av gradering i sykepengene og uførereformen vil bidra til at det skal bli lettere å delta delvis i arbeidslivet også for personer med nedsatt arbeidsevne. Flere av reformene og tiltakene er såpass nye at det er for tidlig å kunne si noe om resultater. Regjeringen forventer at disse reformene og tiltakene over tid vil bidra til at den samlede arbeidsinnsatsen øker ytterligere.

Et arbeidsliv i endring, med omstillinger og flyt av arbeidskraft og tjenester og høye krav til effektivitet i arbeidslivet, er trekk som kan gjøre det utfordrende i årene framover å oppnå høy yrkesdeltakelse blant utsatte grupper. Det tilsier fortsatt behov for forsterket innsats for å sikre økt yrkesdeltakelse for grupper som i dag ikke deltar i arbeidslivet, eller som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. Med utgangspunkt i den norske modellen vil Regjeringen legge til rette for et arbeidsliv der flere kan delta, fornye og utvikle de offentlige velferdsordningene og bidra til en mer rettferdig fordeling. Et arbeidsmiljø som er blant de beste i verden er et viktig bidrag til god helse og arbeidsevne. IA-samarbeidet spiller en viktig rolle her.

## **1.2 Hovedbudskap i meldingen**

Gjennomgangen i denne meldingen viser at sysselsettingen er høy, men enkelte grupper har problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. Regjeringen mener Norge bør og kan bli enda bedre til å bruke de ressursene som personer i yrkesaktiv alder har. Målet er å gi alle mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv.

Denne meldingen konsentrerer oppmerksomheten særlig mot

- arbeidsmarkedssituasjonen for personer med nedsatt arbeidsevne eller funksjonsevne og overgangen til helserelevante ytelser
- arbeid og psykisk helse
- utsatte unge, det vil si unge som har falt eller står i fare for å falle utenfor utdanning og arbeidsliv

Målet med de offentlige trygde- og stønadsordningene er å gi økonomisk trygghet, utjevne inntekt og bidra til selvhjelp. Samfunnet skal ta vare på dem som av ulike grunner ikke kan delta i

arbeidslivet. Samtidig er det en utfordring at mange i yrkesaktiv alder er utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser, til tross for den generelt høye sysselsettingen og deres ønske om å delta.

De aller fleste som mottar helserelaterte ytelser mottar fulle – og ikke graderte – ytelser, for eksempel 100 prosent uførepensjon. I Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* er det lagt til grunn at flere trygdemottakere har en gjenværende arbeidsevne. Flere personer med helseproblemer som mottar en trygdeytelse, bør normalt kunne være i stand til å ha en deltidsjobb. Det krever et system som er opptatt av – og legger til rette for – økt gradering i de helserelaterte ytelsene, og det krever et arbeidsliv som tilbyr egnede deltidsstillinger. Det krever også en arbeidsmarkedspolitikk og en arbeids- og velferdsforvaltning som kan bidra til at brukerne opplever mestring og har motivasjon for overgang til arbeid. Regjeringen ønsker å etablere flere hensiktsmessige ordninger og tiltak som bygger opp under en politikk som reduserer begrensninger og barrierer og øker mulighetene i arbeidslivet, blant annet gjennom en god balanse mellom plikter og rettigheter.

Det er Regjeringens mål at personer med nedsatt arbeidsevne i større grad enn i dag skal kunne delta i arbeidslivet. Regjeringen vil derfor utvikle en strategi for bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og økt gradering i de helserelaterte ytelsene. Strategien kommer, i tillegg til – og skal være en integrert del av – den reformpolitikken som er gjennomført de senere årene for å støtte opp under en tydelig og formålsrettet arbeidslinje. Strategien skal også ses i sammenheng med de strategiene og det arbeidet som foregår med bakgrunn i IA-avtalen.

Et viktig mål med strategien er at flest mulig som har nedsatt arbeidsevne grunnet helseproblemer, kan bli værende i en stilling på redusert tid og med arbeidsoppgaver som de kan mestre. Strategien omfatter derfor en *fastholdelsesstrategi* som inneholder tiltak som kan understøtte mulighetene til å beholde en varig tilknytning til arbeidslivet når arbeidsevnen påvirkes av helsemessige problemer. Dette må etter Regjeringens vurdering suppleres med en *jobbmulighetsstrategi* som gir bedre arbeidsmuligheter for personer med varig nedsatt arbeidsevne. De to delstrategiene må ses i sammenheng. Lykkes en med fastholdelse for dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, vil færre isolert sett trenge bistand for å komme i arbeid.

Mye av sykefraværet og uførepensjoneringsen i befolkningen skyldes psykiske helseproblemer. Regjeringen vil styrke innsatsen her, og legger derfor samtidig med denne meldingen fram en oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse for perioden 2013–2016. Denne må ses i sammenheng med de to nevnte strategiene ovenfor. Etablerte tiltak føres videre, forsterkes og utvides.

Passivitet i ungdomsårene eller i begynnelsen av yrkeskarrieren kan gi langvarige negative effekter og økt risiko for varig utestenging fra arbeidslivet. Det er derfor særlig viktig å forhindre at ungdom faller ut av videregående opplæring og tidlig stenges ute fra arbeidslivet. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen for unge med nedsatt arbeidsevne. Mange unge som ikke er i utdanning og som har problemer i arbeidsmarkedet, har sammensatte utfordringer og behov for bistand fra ulike instanser, blant annet fra utdanningssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren. Regjeringen vil bidra til å styrke det tverrsektorielle samarbeidet for at den enkelte unge skal lykkes i å gjennomføre utdanning og komme i arbeid.

Arbidsmarkedstiltak som brukes for å bidra til å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb, er en sentral del av arbeidslinja. Regjeringen går inn for et høyere tiltaksnivå for personer med nedsatt arbeidsevne, og vil komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag i de årlige budsjettene.

Tiltak som gjennomføres på ordinære arbeidsplasser har bedre effekt på overgang til arbeid enn tiltak som foregår i skjermede virksomheter. Regjeringen ønsker at arbeidsmarkedstiltakene som benyttes for å fremme overgangen til jobb blant personer med nedsatt arbeidsevne, i økende grad skal bruke det ordinære arbeidslivet som tiltaksarena. Regjeringen vil også sette i gang et bredt anlagt arbeid for å forbedre kvaliteten i og resultatene av de arbeidsrettede tiltakene. I dette arbeidet er det behov for økt kunnskap om resultater av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

### 1.3 Høy sysselsetting, men også utfordringer

Den norske arbeidslivsmodellen har gitt gode resultater. Omstillingsevnen er god og arbeidsmarkedssituasjonen er bra for det store flertallet i Norge. Den samlede arbeidsinnsatsen i

Norge trekkes opp av en høy sysselsetting, både vurdert i en historisk sammenheng og sammenliknet med andre land. Samtidig er den gjennomsnittlige arbeidstiden relativt lav og de sysselsatte jobber færre timer enn i mange andre land. Produktiviteten er imidlertid høy, slik at norsk verdiskaping og velferd er blant de høyeste i verden. Dette er et resultat av samspillet mellom politikk på mange områder, og arbeids- og velferdspolitikken har bidratt til de gode resultatene. Høy produktivitet og omstillinger kan samtidig gjøre det utfordrende med jobbfastholdelse og inkludering av personer med helseproblemer.

Det er et mål for Regjeringen å redusere ufri-villig deltid, og at de som ønsker det får arbeide heltid. Med endring i organisering, rammevilkår og kultur i arbeidslivet, kan antall heltidssyssel-satte øke. Samtidig vil tilrettelegging for mer gra-dering i de helserelevante ytelsene og for at mer av den gjenværende arbeidsevnen skal kunne utnyt-tes i det ordinære arbeidslivet, føre til mer deltid samtidig som samlet arbeidsinnsats øker.

#### *Utenfor arbeidslivet*

Den lave arbeidsledigheten i Norge innebærer at de fleste som ønsker det, kommer i jobb. Mange som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet i yrkesaktiv alder, mottar offentlige ytelser, særlig helserelevante ytelser. Det gir god inntektssikring og økt velferd blant dem som har problemer med å delta i arbeidslivet. En god del jobber imidlertid noe samtidig som de mottar ytelser. Nær hver femte person i alderen 18-67 år mottar en helse-relatert ytelse. Vel halvparten av disse kan ifølge Statistisk sentralbyrå sies å være passive motta-kere av velferdsytelser, hvorav en god del er i sluttfasen av sin yrkesaktive alder. Noe under halvparten har enten en fot innenfor arbeidslivet, eller de kan betraktes som på vei inn gjennom del-takelse på ulike tiltak med mål om at de skal komme i arbeid.

En viktig utfordring framover er at flere perso-ner med funksjonshemminger eller helseproble-mer får tatt i bruk sin arbeidsevne. Flere kunne deltatt i arbeidslivet, eller deltatt mer enn de gjør i dag, dersom mer hadde vært gjort for å tilrette-legge for deltakelse i arbeidslivet. For å kunne vurdere i hvilken grad en lykkes, trenger en blant annet statistikk som på en bedre måte enn i dag viser utviklingen i arbeidstilknytning og -omfang i disse gruppene.

Målt som andel av befolkningen har det vært en svak nedadgående tendens når det gjelder mot-

takere av helserelevante ytelser de siste to årene. Dette kan dels ses i sammenheng med befolk-ningsvekst på grunn av økt arbeidsinnvandring. På tross av at mange med redusert arbeids- eller funksjonsevne deltar i arbeidslivet, og at mye blir gjort for å tilrettelegge for det, er det Regjerin-gens syn at for mange står utenfor det ordinære arbeidslivet.

Norge er blant de landene som kombinerer et omfattende velferds- og inntektssikringssystem med stor vekt på aktive virkemidler og arbeidsret-tede tiltak for å integrere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeidslivet. Flere forhold tilsier at det framover er behov for flere eller sterkere vir-kemidler rettet mer direkte inn mot arbeidslivet. IA-avtalen er et viktig verktøy i den sammenhen-gen.

Høy ungdomsledighet er ikke på langt nær et så stort problem i Norge som i mange andre land. Men ledigheten er høyere for ungdom enn for andre, selv om en betydelig del av ledigheten blant ungdom er av kort varighet. Samtidig er en ikke ubetydelig andel verken i jobb, skole eller opplæring. Unge som verken er sysselsatte, arbeidsledige eller i utdanningssystemet, kan være særlig utsatte. Noen mottar helserelevante ytelser som arbeidsavklaringspenger og uførepens-jon. Det er en utfordring å hjelpe disse tidlig, slik at passivitet i ung alder ikke gir langsiktige nega-tive virkninger på yrkeskarriere og deltakelse i arbeids- og samfunnsnivå.

#### *Høy produktivitet og et arbeidsliv i endring*

Et viktig bidrag fra myndighetene er å legge til rette for et høyt tilbud av arbeidskraft, slik at de ulike bedriftene og sektorene får tak i den arbeids-kraften som de etterspør. Samtidig er det viktig å legge til rette for at arbeidstakerne er kvalifisert for – og kan gå inn i – de ledige jobbene.

Vi har en velfungerende økonomi hvor omstillinger i arbeidslivet bidrar til økt produkti-vitet til beste for samfunnet og det store flertallet av befolkningen. Høy produktivitet innebærer isolert sett også at terskelen inn i arbeidslivet kan være høy for utsatte grupper. Omstillinger er en viktig forutsetning for at vi skal kunne opp-retteholde vårt velstandsnivå. Samtidig fører dette til et arbeidsliv som er i stadig endring, og slike omstillinger kan være kostnadskreven-ende. Enkelte arbeidstakere faller ut av arbeidslivet ved omstilling. Det er dokumenterte sammen-henger mellom omstillinger og nedbemanninger på den ene siden og uførepensjonering og utstø-ting fra arbeidslivet på den andre siden. Endrin-



ger kan skyldes både kortsiktige konjunktursvingninger og mer langsiktige strukturelle endringer som næringsvridninger fra primærnæring og tradisjonell industri til tjenesteytende sektor. Dette kan sette nye krav til kunnskap og personlige egenskaper.

Arbeids- og velferdspolitikken gir støtte til arbeidstakere som blir direkte berørt av endringer, blant annet gjennom inntektssikring og aktive tiltak som kvalifisering og arbeidspraksis. Den bidrar også med rammevilkår i arbeidsmarkedet som legger til rette for smidig omstilling, blant annet ved formidling og hjelp til jobbsøking. Et velfungerende partssamarbeid er viktig for at omstillinger og omstruktureringer foregår på en god måte. Det er også grunn til å tro at økt utdanningsnivå har gjort arbeidsstyrken mer produktiv, omstillingsdyktig og mobil.

#### *Høy arbeidsinnvandring*

Etter utvidelsen av EU i 2004 har arbeidsinnvandringen til Norge gått kraftig opp. Innvandrere har stått for om lag 2/3 av veksten i sysselsettingen siden 2004. De siste årene har arbeidsinnvandrerne vært i flertall blant dem som kommer til landet, og de tilsvarer årlig mer enn et halvt fødselskull i Norge. Arbeidsinnvandrere fra EØS-landene bidrar mest til denne veksten.

Arbeidsinnvandring bidrar til fleksibilitet i det norske arbeidstilbudet. Norges deltakelse i det felles nordiske og europeiske arbeidsmarkedet gir norske bedrifter tilgang til en stor potensiell arbeidsstyrke, og det gir adgang til et stort arbeidsmarked for norske arbeidstakere. Det gir muligheter for økt sysselsetting og høyere økonomisk vekst og kan samtidig redusere flaskehalsen i det norske arbeidsmarkedet. Men høy arbeidsinnvandring på kort tid skaper også utfordringer. Høy arbeidsinnvandring innebærer integreringsutfordringer, og befolkningsøkningen betyr at det blir flere som på kort tid skal inkluderes i arbeidslivet. Det kan sette arbeidsstandarder og lønns- og avtalesystemet under press, og det kan gi økt konkurranse i deler av arbeidsmarkedet, for eksempel for sammenliknbare grupper av norske arbeidstakere.

Med god tilgang på utenlandsk arbeidskraft kan det bli vanskeligere å få utsatte grupper i jobb. Studier kan tyde på at slike effekter har begynt å gjøre seg gjeldende. En generelt høy arbeidskraftsetterspørsmål er ikke tilstrekkelig. Tiltak må også være rettet direkte mot utsatte grupper, for eksempel arbeids- og velferdspolitiske tiltak som målrettes mot personer med

nedsatt arbeidsevne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning, eller etablerte innvandrere som ikke kommer i jobb.

Kapittel 2 gir en nærmere omtale av utviklingen i arbeidsmarkedet, og plasserer det i en historisk og internasjonal sammenheng, med vekt på sysselsettingen for ulike grupper.

## 1.4 Arbeidslinja

Arbeidslinja er sentral i arbeids- og velferdspolitikken. St.meld. nr. 35 (1994–95) *Attføringsmeldingen* presenterte arbeidslinja slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle». Disse elementene utgjør hovedtrekkene i arbeidslinja:

- At det føres en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse.
- At arbeidslivet legger forholdene til rette for å hindre utstøting.
- At det skal lønne seg å arbeide.

En aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse handler om innsats for å heve kompetansen og kvalifikasjonene til befolkningen, mobilisere arbeidskraften og bidra til et effektivt arbeidsmarked. Det skal legges til rette for at alle som ønsker det, kan komme i arbeid, gjennom utdanning, opplæring og aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Den delen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken som er rettet mot mottakere av helserelaterte ytelser og utsatte unge, er en viktig del av denne meldingen. Utdanningspolitikken ble blant annet diskutert i St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, der Regjeringen blant annet legger vekt på tidlig innsats som en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall. Dette er også viktig for arbeids- og velferdspolitikken. Den aktive innsatsen for å få innvandrere i arbeid gjennom tiltak i integreringspolitikken inngår også i en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse. Dette ble diskutert i Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*. Der foreslås en styrket innsats for å få flere innvandrere i arbeid.

En befolkning med god helse gjør det lettere å nå målet om høy sysselsetting. Den norske befolkningen har gjennomgående god helse. For å møte ulike livsstilsykdommer kreves en ny tilnærming som i sterkere grad motiverer og inspirerer hver enkelt av oss til å ta vare på helsa vår. Gjennom Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen*

ønsker Regjeringen å gi folkehelsearbeidet fornyet kraft.

Å hindre utestengning og utstøting fra arbeidslivet handler i stor grad om å legge til rette for et godt og anstendig arbeidsliv som gir plass til alle. Det er på den enkelte arbeidsplassen at utstøting skal hindres og inkludering virkeliggjøres. Et godt arbeidsliv skal sikre at folk ikke blir syke av jobben og faller ut av arbeidslivet. Det er også en forutsetning for at personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne delta i arbeidslivet. Gode arbeidsvilkår og et godt arbeidsmiljø er således viktige verktøy for å oppnå målet om at flest mulig skal delta i arbeidslivet. Dette ansvaret deler myndighetene med partene i arbeidslivet, og samarbeidet om oppfølging av IA-avtalen står derfor sentralt i arbeidet med å øke deltakelsen i arbeidslivet. Dette er drøftet i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

Prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide gir føringer for utformingen av velferdsordningene og inntektssikringssystemet. Disse skal være utformet slik at man opparbeider rettigheter gjennom arbeid, at det for arbeidstakere lønner seg å bli i arbeid, og at det for stønadsmottakerne normalt skal lønne seg å gå over til arbeid. Dette stimulerer til deltakelse i arbeidslivet. Samtidig skal inntektssikringen være god. Inntektssikring kan også være med på å forhindre at lønnsnivåer for typiske lavlønnsområder blir for lave. Utformingen av velferdsytelsene må derfor balansere motstridende hensyn, med en riktig balanse mellom individets motivasjon for å jobbe og økonomisk trygghet. Dette innebærer også en god balanse mellom plikter og rettigheter.

En god inntektssikring forebygger også fattigdom. Deltakelse i arbeidslivet framholdes som den viktigste enkeltfaktoren for å forebygge og bekjempe fattigdom. Meldingen omhandler således virkemidler og tiltak av stor relevans i en helhetlig og langsiktig innsats for å forebygge lavinntekt og fattigdom.

Denne meldingen vil i hovedsak handle om utformingen av velferdsordningene, særlig de helserelaterte ytelsene, og hvordan de sammen med den aktive arbeidsmarkedspolitikken, særlig attføringspolitikken, legger til rette for deltakelse i arbeidslivet. Meldingen omhandler også arbeidslivet. Både økt vekt på å inkludere flere med redusert arbeidsevne i arbeid, økt vekt på gradering i de helserelaterte ytelsene og større bruk av ordinært arbeidsliv i arbeidsmarkedspolitikken krever et arbeidsliv som i større grad tilbyr tilrettelagt arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne.

### *En arbeids- og velferdspolitikk i endring*

Arbeids- og velferdspolitikken omfatter en bred innsats på en rekke områder. Et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser er viktig for å fremme målet om arbeid for alle. Arbeidsrettet bistand bidrar til å motvirke langvarig ledighet og helserelatert fravær, og hindre utstøting fra arbeidslivet. Oppfølgingstiltak, kvalifiseringstiltak, ulike former for tilrettelegging, motivasjonstiltak mv. er sentrale virkemidler for å bistå den enkelte tilbake til arbeidslivet og i realiseringen av arbeidslinja.

I de senere årene er det gjennomført en rekke reformer og tiltak i arbeids- og velferdspolitikken med sikte på å støtte opp om arbeidslinja. Et sentralt mål for mange av reformene er å få flest mulig til å stå lengst mulig i arbeid. Det gjelder blant annet:

- NAV-reformen fra 2006, som innebar at Aetat og trygdeetaten ble slått sammen til en statlig etat, Arbeids- og velferdsetaten, og at det i samarbeid med kommunene om sosialtjenesten er blitt opprettet felles lokale NAV-kontorer. Gjennom NAV-kontorene er arbeidsrettede tjenester og tiltak, sammen med sosiale tjenester, gjort tilgjengelige i alle landets kommuner. Dette skal gjøre det enklere for brukerne. For arbeids- og velferdsforvaltningen gir det lettere mulighet for kontakt og oppfølging etter brukernes behov.
- Pensjonsreformen. Innføring av ny alderspensjon fra 2011 gjør pensjonssystemet mer bærekraftig, blant annet ved at endringer i levealder påvirker de årlige pensjonsytelsene. Videre oppmuntrer det nye systemet til arbeid, blant annet ved at alle år med arbeidsinntekt gir pensjonsopptjening. Dessuten gir det mer valgfrihet for den enkelte med hensyn til når en ønsker å ta ut pensjon og hvor stor andel en ønsker å ta ut.
- Satsingen på inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Den første IA-avtalen ble inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen i 2001 og er senere blitt forlenget to ganger, senest i 2010. Hovedtanken i IA-samarbeidet er at tiltak for å hindre frafall skal forankres i arbeidslivet og på den enkelte arbeidsplass. Det er viktig å komme tidlig i gang med å forebygge langvarig sykefravær for dermed å hindre overgang til varige helserelaterte ytelser. Det er innført en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte som skal bidra til å redusere sykefraværet. Virkemidlene i IA-samarbeidet ble forsterket i forbindelse med reforhandlingene i

2010, blant annet gjennom økt vekt på graderte sykemeldinger, sterkere målretting mot virksomhets- og bransjenivå og styrket oppfølging av avtalen på sentralt nivå.

- Innføring av flere nye tiltak og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen, som for eksempel kvalifiseringsprogrammet i 2007, arbeidsavklaringspenger i 2010 og behovs- og arbeidsevnevurderinger, som ble lovfestet samme år. Arbeidsavklaringspenger erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Disse endringene bidrar til et enklere og mer arbeidsrettet stønadsløp for personer som av helsemessige årsaker ikke deltar på arbeidsmarkedet. Jobbstrategien som kom i 2012 styrker innsatsen for personer med nedsatt funksjonsevne under 30 år som har behov for å komme i jobb.
- Ny uføretrygd som etter planen skal iverksettes i 2015. Denne er en nødvendig tilpasning til pensjonsreformen av folketrygdens ytelser til uføre, men er også en del av arbeidet med å fornye folketrygdens stønadsordninger for personer med helseproblemer. De nye reglene legger til rette for mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid.

Flere av reformene har virket i kort tid og noen er ennå ikke iverksatt. Regjeringen forventer at disse reformene og tiltakene over tid vil bidra til økt sysselsetting. Regjeringen vil bygge på det grunnlaget som er lagt, med sikte på at arbeid i det ordinære arbeidslivet skal være et naturlig og reelt førstevalg for flest mulig.

Kapittel 3 har en bredere omtale av arbeidslinja og beskriver reformer og tiltak i arbeids- og velferdspolitikken de siste årene med sikte på å støtte opp om arbeidslinja.

## 1.5 Økt aktivisering og gradering i de helserelaterte ytelsene

Reglene for ny uføretrygd, som etter planen skal erstatte dagens uførepensjon fra 2015, vil legge bedre til rette for å kombinere uføretrygd og arbeid. I Prop. 130 L (2010–2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)* understreket Regjeringen at den også vil stimulere til økt bruk av gradert uføretrygd.

Andelen som har en gradert uførepensjon ligger i dag på omkring 20 prosent og viser en svakt synkende tendens over tid. De fleste som får en gradert uføreytelse har et arbeidsforhold når de

kommer inn i uføreordningen. En del av de som får full uførepensjon, antas å ha en gjenværende arbeidsevne der de kunne ha kombinert arbeid med en gradert uføreytelse. Når dette ikke skjer, kan det ha sammenheng både med arbeidsmarkedets virkemåte og med utformingen av de offentlige virkemidlene.

Det er Regjeringens mål at personer med nedsatt arbeidsevne i større grad enn i dag skal kunne delta i arbeidslivet, eventuelt kombinert med en gradert ytelse. Regjeringen vil derfor utvikle en strategi for bedre arbeidsmuligheter og økt gradering for denne gruppen. En slik strategi skal ha oppmerksomhet både på arbeidslivets innretning og muligheter, offentlige inntektssikringsordninger, tiltak og tjenester og hvordan disse kan understøtte arbeidsdeltakelse. Den forutsetter blant annet et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser, og at flest mulig skal kunne delta i og opprettholde tilknytningen til det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår.

Strategien er todelt. Den skal dels bidra til at flere som har varig nedsatt arbeidsevne grunnet helseproblemer, og som dermed står i fare for å falle ut av arbeidslivet, kan bli værende i en stilling på redusert tid og om nødvendig kombinere dette med en gradert uførepensjon. Den bør derfor omfatte en *fastholdelsesstrategi* som inneholder tiltak som kan understøtte dette. Tidlig innsats, forebygging og tiltak som kan bidra til å redusere langtidsfraværet er viktig her. Videre er det viktig å sikre at ansatte med nedsatt arbeidsevne i størst mulig grad kan fortsette i en deltidsstilling etter sykepengeperioden, eventuelt fram til at det er aktuelt med en gradert uførepensjon. Fastholdelse kan også innebære tilknytning til arbeidslivet gjennom en ny stilling eller jobb.

Dersom flere uførepensjonister skal tilstås en gradert ytelse, er det viktig at fastsettelse av uføegrad er i overensstemmelse med den enkeltes reelle arbeidsevne. En fastholdelsesstrategi må derfor suppleres med en *jobbmulighetsstrategi* som kan gi arbeidsmuligheter for de som får en gradert uførepensjon og som trenger en deltidsjobb. De to delstrategiene må ses i sammenheng. Lykkes en med bedre fastholdelse for dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, vil det isolert sett være færre med gradert uførepensjon som vil trenge bistand for å få arbeid. På den annen side kan det være krevende for sistnevnte gruppe å få en deltidsjobb. En del vil trolig ha problemer med å konkurrere om egnede jobber på det ordinære arbeidsmarkedet.

En jobbmulighetsstrategi må derfor omfatte en rekke tiltak som kan spenne fra god formid-

lingsbistand til tiltak som ivaretar behov for mer omfattende bistand av kortere eller lengre varighet. Dette kan tilsi at de eksisterende arbeidsrettede virkemidlene i større grad må suppleres blant annet med tiltak som tar sikte på å stimulere etterspørselen etter personer med varig nedsatt arbeidsevne som kan jobbe deltid. Det kan blant annet omfatte bruk av lønnstilskudd av tidsbegrenset eller tidsubestemt varighet eller at offentlig sektor tilbyr tilpassede jobbmuligheter for personer med varig nedsatt arbeidsevne dersom de ikke kommer inn i det ordinære arbeidsmarkedet på annen måte.

Videre bør medisinsk behandling og bruk av arbeidsrettede tiltak som den enkelte trenger i forkant av eller i perioden med arbeidsavklaringspenger, i størst mulig grad understøtte et stønadsforløp som leder til arbeid. Det kan blant annet dreie seg om rask tilgang på behandling, å unngå lange ventetider, god koordinering av tjenestetilbudet og tett individuell oppfølging. Det kan også dreie seg om tiltak som motiverer den enkelte til å komme i arbeid. Også de som ikke har et aktivt arbeidsforhold – for eksempel sykmeldte uten arbeidsgiver – må sikres god oppfølging og arbeidsrettet bistand. For de som ikke kommer i arbeid selv etter behandling og tiltaksdeltakelse, kan bruk av tidsubestemt lønnstilskudd eller tilpasset arbeid være en mulighet, som et alternativ til en gradert uførepensjon.

Personer som mottar helserelaterte ytelser, har ofte behov for bistand fra ulike deler av helsetjenesten. Den vanligste kontakten skjer med fastlegen, blant annet i forbindelse med sykmelding og legeerklæringer ved krav om arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Det vil ofte også være behov for andre helsetjenester og ulike former for medisinsk behandling. Noen av de som mottar arbeidsavklaringspenger har avbrutt videregående skole, har dårlig psykisk helse og sliter med rusproblemer, i tillegg til at de ikke er i arbeid. For å unngå unødvendig lange stønadsløp er det viktig med rask tilgang på medisinsk behandling, at det ikke oppstår lange ventetider, og at behandling og arbeidsrettede tiltak kan gjennomføres mest mulig parallelt. Samhandlingsreformen vil kunne åpne for nye muligheter til samarbeid mellom NAV-kontorene og den kommunale helsetjenesten.

Regjeringen vil også vurdere hvordan rett og plikt til økt brukermedvirkning og krav til egenaktivitet skal bli en fullverdig og integrert del i den enkeltes oppfølgingsløp til arbeid. Herunder ligger også en mer aktiv oppfølging overfor mottakere av arbeidsavklaringspenger, blant annet ved

å vurdere formelle aktivitetskrav og sanksjonsmuligheter, og hvordan de praktiseres.

Regjeringen vil understreke at det er fordeler og ulemper ved mange av tiltakene i fastholdelses- og jobbmulighetsstrategien. Det er derfor behov for ytterligere utredning, før en kan komme tilbake med konkrete forslag til endringer i regelverk mv. I tillegg forutsetter en del av tiltakene økte ressurser blant annet i arbeids- og velferdsforvaltningen, i hvert fall i en overgangsfase. Innfasingen av tiltakene må derfor ses i sammenheng med de årlige budsjettene, samt avveies mot øvrige oppgaver som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for.

Regjeringen er videre opptatt av å legge til rette for å etablere en systematisk kunnskapsutvikling, både om hva som er viktige drivere for å forklare utviklingen, og om hva slags tiltak som virker best. I det videre utredningsarbeidet vil en derfor også ta hensyn til eventuell ny kunnskap som tilsier at det er behov for å justere innretningen av de tiltakene som presenteres i denne meldingen, herunder om det er behov for å supplere dem eller erstatte dem med andre tiltak. Det er også behov for å styrke statistikkgrunnlaget for personer med nedsatt arbeidsevne og nedsatt funksjonsevne.

De helserelaterte ytelsene og en helhetlig strategi for å oppnå bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og økt bruk av gradering i de helserelaterte ytelsene er omtalt i kapittel 4.

## 1.6 Tiltak og arbeid

Regjeringen arbeider målrettet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utestengning og utstøting fra arbeidslivet. Arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid. Nær 80 prosent av tiltaksplassene i 2013 er rettet inn mot personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er en prioritert gruppe i arbeidsmarkedspolitikken.

Ved inngangen til 2013 var det om lag 211 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne i Arbeids- og velferdsetaten. Om lag 170 000 av disse mottok arbeidsavklaringspenger, mens resten, omlag 40 000, hadde andre former for offentlig inntektssikring. Med innføringen av kvalifiseringsprogrammet og ordningen med arbeidsavklaringspenger, er det nå langt flere personer enn før med helsemessige og sosiale problemer som blir vurdert med sikte på arbeidsrettet bistand. Derfor har også tallet på personer som

har fått vedtak om arbeidsrettede tiltak og som venter på tiltaksplass økt. Blant de 211 000 personene med nedsatt arbeidsevne hadde om lag 120 000 personer behov for arbeidsrettet bistand.

Det er mange som venter på tiltaksplass, og ventetiden har økt de siste årene. I 1. kvartal 2013 deltok i underkant av 57 000 personer på et arbeidsmarkedstiltak, mens om lag 64 000 personer var under utredning eller var vurdert å ha behov for et arbeidsrettet tiltak. Resten hadde behov for annen type bistand, blant annet medisinsk behandling.

Tiltaksplasser i skjermet sektor anskaffes i dag på en måte som kan være i strid med både anskaffelses- og statsstøtteregeverket. Regjeringen tar sikte på å finne en løsning som er forenlig med regelverket. Det er et ønske at flere tilbydere og arrangører skal slippe til i tiltaksarbeidet, uten at dette skal bidra til kommersialisering av denne sektoren. Målet er å gi et bedre tilbud, samt bidra til økt innovasjon og god geografisk tilgjengelighet til tiltak.

#### *Flere arbeidsrettede tiltak*

Regjeringen går inn for å opprette flere tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Hvor mange plasser det vil være behov for i årene framover vil det bli tatt stilling til i forbindelse med de årlige budsjettene. Det er behov for flere plasser både innenfor ordinært arbeidsliv og innenfor et skjermet og tilrettelagt arbeidsmiljø.

I tillegg til å sikre tilgang på nok tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne, må tiltaksapparatet hele tiden utvikles for å imøtekomme arbeidslivets krav og arbeidssøkernes behov for arbeidsrettet bistand.

Skjermede virksomheter eller forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, som attførings- og vekstbedrifter, spiller en sentral rolle i det samlede tjenestetilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne. Det finnes om lag 400 slike virksomheter i Norge. Disse har høy kompetanse på arbeidsrettet bistand. Noen brukere trenger en periode med motivering og arbeidstrening i et tilrettelagt arbeidsmiljø før det eventuelt kan være aktuelt med en tiltaksplass eller jobb i ordinært arbeidsliv. Dette kan innebære behov for tiltaksplasser i et skjermet arbeidsmiljø. Målet er at flere kan komme i ordinært arbeid etter å ha deltatt på tiltak. Attføringsbedriftene driver i dag også i stadig større grad tiltak for arbeidssøkere inn mot ordinært arbeidsliv som tiltaksarena.

Samtidig er det viktig å utvikle et godt tilbud til personer som trenger varig tilrettelagte arbeidsplasser. Derfor har det blitt flere varig tilrettelagte tiltaksplasser de seneste årene, både i et skjermet miljø og i ordinære virksomheter. Etablering av tilbud i ordinære virksomheter for personer med varig nedsatt arbeidsevne bidrar til et økt mangfold av tiltaksplasser.

Med endringer i arbeidsmarkedet og endringer i de kravene som stilles til arbeidssøkere, vil også behovet for arbeidsrettet bistand endre seg. Stadig mer av attføringsarbeidet skjer i ordinære virksomheter. Flere tiltaksdeltakere med nedsatt arbeidsevne får tilbud om individuell oppfølging for å finne en arbeidsgiver og en jobb. Omfattende bruk av særskilte treningsarenaer er blitt utfordret av forskere. Erfaringer både fra Norge og utlandet tyder på at arbeidssøkere i stor grad bør inn i vanlige virksomheter fordi dette øker sannsynligheten for en vellykket overgang til arbeid. For å lykkes med dette vil det være nødvendig med god oppfølging i arbeidsinkluderingsprosessen. Samarbeidet en har utviklet på virksomhetsnivå, blant annet gjennom IA-avtalen, vil kunne spille en viktig rolle her.

#### *Bedre arbeidsrettede tiltak*

Regjeringen ønsker å styrke attføringsarbeidet som skjer i ordinært arbeidsliv. Det innebærer, utover å bruke forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, blant annet at man gjennom ulike forsøk tar sikte på å øke kompetansen i å bruke ulike integrerende virkemidler. Forsøk vil bli satt i gang for å utvikle bedre oppfølgingstjenester gjennom å tilby arbeidssøkere individuell oppfølging basert på kvalitetskrav som inngår i det som internasjonalt går under betegnelsen *supported employment*. I et annet forsøk vil man prøve ut om flere kan komme i arbeid ved å bruke en form for resultatbasert finansiering. I et allerede igangsatt forsøk prøves det ut om arbeidsavklaringspenger brukt som lønnstilskudd, kombinert med forsterket oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen og med mulighet for utvidet midlertidig ansettelse, kan bidra til å få flere i arbeid.

Dagens tiltaksstruktur for personer med nedsatt arbeidsevne er omfattende og komplisert. Dette kan gjøre både arbeidsgivere og arbeidssøkere usikre på hvilken bistand arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi. Regjeringen vil sette i gang et arbeid med å forenkle regelverket for arbeidsmarkedstiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne, slik at tiltakene kan bli lettere å

ta i bruk. Alle trinnene i tiltaksprosessen vil bli gjennomgått fra avklaring av arbeidsevne til formidling til arbeid.

En viktig del av arbeidet med å utvikle tiltaksapparatet er å forbedre kvaliteten i tiltakene. Dette arbeidet skjer på flere fronter. Det skjer blant annet gjennom et utviklingsarbeid i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og gjennom et forsøk der arbeids- og velferdsforvaltningen vil gjennomføre flere avklarings- og oppfølgingsoppgaver i egen regi i stedet for å kjøpe slike tjenester av andre. Det er behov for mer kunnskap om hvilke virkemidler og arbeidsmetoder som gir best resultater for overgang til arbeid samt hvilke virkemidler det er behov for framover. Det vil bli tatt initiativ til en mer helhetlig forskningsinnsats på dette området.

Som ledd i arbeidet med å utvikle og forbedre tiltaksapparatet, vil en også styrke samarbeidet med godkjente tiltaksleverandører, ideelle organisasjoner og næringslivet. Regjeringen vil arbeide videre med å legge til rette for at flere ideelle organisasjoner kan bli leverandører av arbeidsrettede tiltak til personer med nedsatt arbeidsevne. Ideelle organisasjoner kan bidra mer enn de gjør i dag. Regjeringen vil også utvikle samarbeidet med næringslivet for å legge til rette for flere tiltaksplasser og bedre atferingsmuligheter innenfor ordinært arbeidsliv.

Kapittel 5 gir en nærmere omtale av den aktive arbeidsmarkedspolitikken for personer med nedsatt arbeidsevne og hvordan Regjeringen vil utvikle denne politikken videre.

## 1.7 Utsatte unge, psykisk helse og aktivitet

Utsatte unge og personer med psykiske lidelser er sårbare grupper, der det er sentralt med tidlig og målrettet innsats for å unngå varig utestengning fra arbeidslivet. Regjeringen vil øke innsatsen for at utsatte unge og personer med psykiske lidelser skal kunne fullføre opplæring, være yrkesaktive og bruke sin kompetanse og arbeidskraft.

### *Utsatte unge*

Kostnadene ved at unge mennesker faller utenfor utdanning og arbeid er betydelige, både for den enkelte og for samfunnet. Det er særlig viktig med innsats for å forhindre at unge faller ut av videregående opplæring. Å fullføre videregående opplæring reduserer sannsynligheten for å bli stå-

ende utenfor arbeidslivet og å motta offentlige velferdsytelser.

Utdanningsmyndighetene skal sørge for en god videregående opplæring som er tilrettelagt for den enkelte, slik at flest mulig kan fullføre på en god måte. Et godt og inkluderende læringsmiljø bidrar til både faglig læring, personlig utvikling og sosial trivsel på skolen. Utdanning påvirker hvilke kår mennesker lever under gjennom livsløpet, og utdanning bidrar til utvikling av god psykisk helse.

Svake prestasjoner på skolen kan skyldes problemer også på andre områder i livet. Mange utsatte unge har derfor behov for innsats fra flere tjenesteytere. Både utdanningssektoren, arbeids- og velferdsforvaltningen, helse- og omsorgssektoren og andre tilbyr tjenester som støtter opp om den enkeltes muligheter til å fullføre utdanning og delta i arbeidslivet. Regjeringen vil arbeide for å styrke samarbeidet mellom relevante tjenesteytere om oppfølging av utsatte unge, og bidra til god koordinering av tjenestetilbudet med deltakelse i utdanning og arbeidsliv som mål.

Psykisk sykdom eller psykososiale problemer er en betydelig årsak til at elever faller ut av videregående opplæring. Arbeidet med å fremme god psykisk helse for unge kan derfor ha stor betydning for unges tilknytning til skole og arbeidsliv. Regjeringen vil bidra i arbeidet med å fremme god psykisk helse for unge, blant annet gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*.

Unge under 30 år utgjør en relativt liten andel av alle uførepensjonister, men det har vært en vekst i antallet unge uføre siden begynnelsen av 1990-tallet. Det har også vært en vekst i andelen unge som mottar arbeidsavklaringspenger.

For å styrke innsatsen for unge med behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen vil Regjeringen utvide garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne fra aldersgruppen 20-24 år til gruppen 20-29 år. Målet er å sikre tidlig oppfølging av unge med nedsatt arbeidsevne for å hindre at disse faller varig utenfor utdanning og arbeidsliv. Tidspunktet for utvidelsen vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene.

Unge med behov for bistand oppsøker ikke nødvendigvis hjelp der den finnes. Mange unge har ikke rett til ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen og kan ha lav motivasjon for å oppsøke NAV-kontoret. Regjeringen ønsker mer kunnskap om unge som verken er i utdanning eller arbeid, og vil også sette i gang et forskningsprosjekt for å få økt kunnskap om hvordan – og i hvilken grad – stønad til livsopphold til tiltaksdeltaker, den

såkalte individstønaden, påvirker unges tilpasning til arbeid og utdanning.

#### *Ny oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse*

Erfaringer fra *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* viser at det er nødvendig med en langsiktig og systematisk satsing på arbeid og psykisk helse. Med *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)* viderefører og videreutvikler Regjeringen denne innsatsen. I tillegg til tiltak innenfor Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, er innsatsen utvidet med tiltak innenfor Kunnskapsdepartementets ansvarsområde.

Oppfølgingsplanen er en målrettet og langsiktig satsing for å inkludere og forebygge sykefravær og utstøting av personer med psykiske lidelser, også de som i tillegg har rusproblemer. Målet er at de skal kunne leve verdige liv, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. Gjennom tiltakene i oppfølgingsplanen styrkes tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser som har behov for samordnet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgssektoren. I tillegg er innsatsen utvidet med tiltak for å forebygge psykiske helseproblemer og rusproblemer i skolen, og hindre frafall fra videregående opplæring.

Økt bruk av graderte sykemeldinger er eksempel på tiltak som skal bidra til å redusere sykefraværet blant personer med psykiske lidelser. Videreføring og videreutvikling av kurspakken *Ses i morgen!* og ordningen med arbeidsgiverløs i regi av NAV arbeidslivssentre skal bistå virksomhetene og arbeidslivet med økt kunnskap om arbeid og psykisk helse. Det skal også legges til rette for økt rekruttering og inkludering av personer med psykiske lidelser gjennom vekt på rask psykisk helsehjelp og arbeidsrettet oppfølging. Målet er ansettelse i ordinært arbeidsliv. Videreføring og videreutvikling av *Individuell jobbstøtte* og *Jobbmestrende oppfølging* er eksempler på tiltak som legger til rette for dette. Her kombineres arbeidsrettet bistand med psykisk helsehjelp. God og oppdatert kompetanse blant veilederne i arbeids- velferdsforvaltningen er viktig for å kunne bistå personer med psykiske problemer.

#### *Vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*

Det er nødvendig med en politikk som legger opp til valg som fører fram til aktive yrkesliv, og tiltak som hindrer passivitet. Kommunene kan stille vilkår til personer som mottar økonomisk sosialhjelp

når dette er hensiktsmessig. Et flertall av stønadsmottakerne har et midlertidig og forbigående behov for sosialhjelp. Et formål med vilkårstillegg er å bidra til at brukerne kommer seg ut av en vanskelig livssituasjon, og å styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Dette er særlig viktig for unge. Unge er derfor den gruppen det oftest stilles vilkår til når de mottar økonomisk sosialhjelp.

Kommunene har pekt på behov for tydeligere retningslinjer for bruk av sanksjoner dersom stønadsmottaker bryter vilkårene. Regjeringen har fulgt opp dette gjennom utdyping og presiseringer i rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Kapittel 6 gir en nærmere omtale av situasjonen og innsatsen for bestemte grupper, med vekt på utsatte unge og personer med psykiske lidelser.

## **1.8 Regjeringens forslag**

Arbeids- og velferdspolitikken omfatter en bred innsats på en rekke områder. I de senere årene er det iverksatt en rekke sentrale reformer og tiltak for å støtte opp om arbeidslinja og målet om arbeid for alle. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å fornye og utvikle arbeids- og velferdspolitikken, slik at flere får muligheten til å delta i arbeidslivet. I denne meldingen foreslås videreføring og styrking av en rekke tiltak. De viktigste nye tiltakene og innsatsene oppsummeres i dette avsnittet.

#### *De helserelaterte ytelsene*

Det er en utfordring at mange i yrkesaktiv alder er utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser. For at flere skal få bruke sine arbeidsevner i arbeidslivet er det nødvendig med bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne, og mer bruk av gradering i de helserelaterte ytelsene. Regjeringen vil utvikle en fastholdelses- og en jobbmulighetsstrategi der følgende spørsmål vil bli vurdert:

- Økt brukermedvirkning. Vurdere hvordan rett og plikt til økt brukermedvirkning og krav til egenaktivitet skal bli en fullverdig integrert del i den enkeltes oppfølgingsløp til arbeid.
- Mer bruk av gradert sykmelding. Dette inkluderer mulige virkemidler for å øke bruken av gradert sykmelding og sikre en mer enhetlig graderingspraksis, spesielt når det gjelder diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og

- visse muskel- og skjelettlidelser. Det inkluderer også tiltak som kan bidra til at arbeidsgiver tilrettelegger slik at flere sykmeldte kan arbeide redusert tid.
- Problemstillinger rundt overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger og mulige endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger knyttet til inngangsvilkår, og avkorting mot samtidig arbeidsinntekt, hvordan ansattes oppsigelsesvern og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt fungerer, oppfølgingssystemet og AAP-periodens varighet. Regjeringen legger til grunn at stillingsvernet skal være minst like godt som i dag.
  - En tydeligere og mer aktiv rolle i sykepengeperioden for Arbeids- og velferdsetaten, med vekt på tidligere avklaring av bistandsbehov/ arbeidsevne, og individuell oppfølging som er tilpasset arbeidsgivers oppfølgingsansvar.
  - Bruk av arbeidsrettede tiltak i sykepengefasen, blant annet sammen med partene vurdere om enkelte av IA-tiltakene bør gjøres tilgjengelig for hele arbeidslivet, og fordeler og ulemper ved bruk av tidsbestemt lønnstilskudd som virkemiddel for å sikre fastholdelse.
  - Bedre arbeidsevnevurderinger og legeerklæringer som kan sikre et bedre samsvar mellom faktisk nedsatt arbeidsevne/hva den enkelte kan gjøre på tross av redusert helse, og uføregrad, blant annet gjennom tiltak som kan gi tydeligere veiledning for skjønnsutøvelse, bedre kompetanse og kvalitet i vurderingene.
  - God oppfølging og formidlingsbistand overfor sykmeldte som trenger ny jobb, og samordnet bistand og gode insentiver til å komme i arbeid for personer som mottar arbeidsavklaringspenger. En mer aktiv oppfølging overfor mottakere av arbeidsavklaringspenger, blant annet ved å vurdere formelle aktivitetskrav og sanksjonsmuligheter, og hvordan de praktiseres.
  - Bedre jobbmuligheter for personer som er tilstøtt en gradert uføreytelse, og som ikke får en deltidsjobb uten en eller annen form for bistand. Herunder vurdere fordeler og ulemper ved ulike tiltak som kan spenne fra god formidlingsbistand til tiltak som ivaretar behov for mer varig bistand, for eksempel bruk av tidsbestemt lønnstilskudd, endret innretning på eksisterende arbeidsmarkedstiltak, tiltak for at offentlig sektor bidrar med flere tiltaksplasser og tilpassede jobber i offentlig sektor.
  - Utvikle arbeidsmarkedskompetansen og oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene overfor personer med delvis nedsatt arbeidsevne/gradert uførepensjon som trenger arbeid.

- Legenes rolle i forbindelse med innvilgelse av varig uførepensjon, herunder spørsmålet om mer bruk av uavhengige leger og bruk av rådgivende leger.

#### *Den aktive arbeidsmarkedspolitikken*

De arbeidsrettede tiltakene er sentrale virkemidler i arbeidet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Regjeringen vil

- øke antall tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne
- øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena gjennom blant annet å utvikle bedre oppfølgingstjenester, og ved at godkjente tiltaksarrangører i enda større grad enn i dag bruker ordinært arbeidsliv som tiltaksarena
- sette i gang forsøk og gjennomgå regelverket for å forenkle og gjøre tiltakene bedre
- arbeide for å trekke inn flere arbeidsgivere og ideelle organisasjoner i tiltaksarbeidet
- styrke kvaliteten i de arbeidsrettede tiltakene gjennom blant annet å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølgings- og kontrollarbeid overfor tiltaksleverandørene
- ta initiativ til mer forskningsbasert kunnskap om tiltaksbruk for personer med nedsatt arbeidsevne
- styrke statistikkgrunnlaget for personer med nedsatt arbeidsevne og nedsatt funksjonsevne

#### *Særskilt innsats for bestemte grupper*

Utsatte unge og personer med psykiske lidelser er sårbare grupper hvor det er viktig å komme tidlig og målrettet i gang med innsats for å unngå ute-stengning fra arbeidslivet og et langt liv på ulike stønadsordninger. Regjeringen vil

- utvide garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne fra aldersgruppen 20-24 år til gruppen 20-29 år. Tidspunktet for utvidelsen vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene
- bidra til å styrke det tverrsektorielle samarbeidet og tett individuell oppfølging for at den enkelte unge skal lykkes i å gjennomføre utdanning eller delta i arbeidslivet
- bidra i arbeidet med å fremme god psykisk helse for unge, blant annet gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*, som legges fram samtidig med denne meldingen



- bedre markedsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet for å legge til rette for god tilgang til praksisplasser og målrettet bruk av arbeidspraksis for unge
- sette i gang et forskningsprosjekt om hvordan individstøtten påvirker unges tilpasning til arbeid og utdanning

## 2 Utviklingen i arbeidsmarkedet

*Sysselsetting* er en sentral størrelse i arbeidsmarkedet. Arbeid har avgjørende betydning for den samlede økonomien og er viktig for den enkeltes velferd. Høy sysselsetting er en forutsetning for å kunne opprettholde og videreutvikle den norske velferdsmodellen. Deltakelse i arbeidslivet har betydning for den enkeltes muligheter til selvrealisering og forsørgelse og er det viktigste virkemiddelet mot vedvarende fattigdom. Hovedmålet for Regjeringens politikk er derfor arbeid for alle og en rettferdig fordeling av goder og byrder. Dette kapitlet ser nærmere på arbeidsmarkedet i Norge og plasserer det i en historisk og internasjonal sammenheng, med vekt på sysselsettingsutvikling og sysselsettingssituasjonen for ulike grupper. Avsnitt 2.1 fokuserer på noen langsiktige og sentrale nasjonale utviklingstrekk, og avsnitt 2.2 trekker opp det internasjonale bildet.

Den aktuelle situasjonen på arbeidsmarkedet, herunder utviklingen det siste året, beskrives nærmere i årlige budsjettproposisjoner og meldinger fra Regjeringen, jf. Prop. 1 S (2012–2013) fra Arbeidsdepartementet, Meld. St. 1 (2012–2013) *Nasjonalbudsjettet 2013* og Meld. St. 2 (2012–2013) *Revidert nasjonalbudsjett 2013*. Det vises til disse dokumentene for en mer detaljert beskrivelse av den aktuelle arbeidsmarkedssituasjonen. Denne meldingen konsentrerer seg om de mer langsiktige og komparative utviklingstrekkene. Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* omtaler de langsiktige utviklingstrekkene og betydningen av sysselsetting for framtidig offentlig økonomi nærmere.

### 2.1 Noen langsiktige nasjonale utviklingstrekk

Sysselsettingen er høy i Norge sett i et historisk perspektiv. Sysselsettingen har vokst med vel 60 prosent siden 1970, fra 1,6 millioner til 2,7 millioner sysselsatte personer i 2012. Samtidig har det vært vekst i befolkningen, slik at sysselsettingen målt som prosent av antall personer i yrkesaktiv alder ikke har steget like mye. Sysselsettingsraten (15-74 år) har vokst fra rundt 60 prosent på begyn-

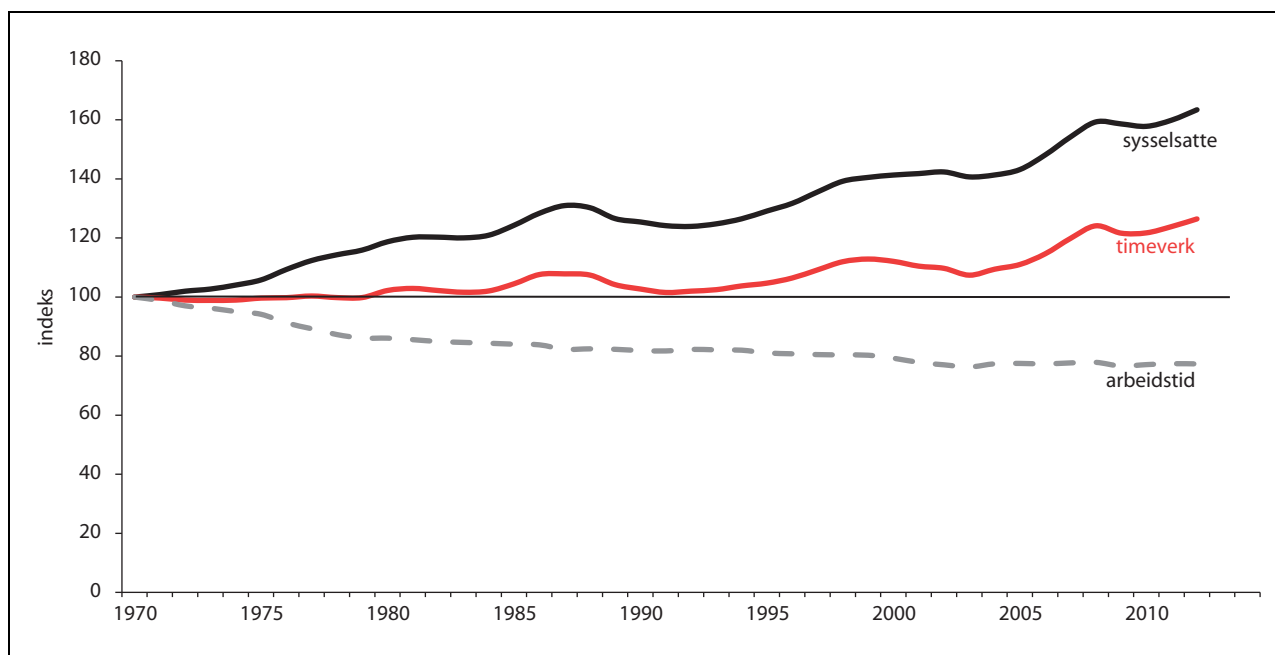
nelsen av 1970-tallet til nærmere 70 prosent i dag, med en klar tendens til utflating i trend de siste femten årene. Rundt denne trenden er det klare konjunktursvingninger. Det er særlig kvinners inntog i arbeidsmarkedet som har bidratt til sysselsettingsveksten siden 1970-tallet.

Økt deltakelse i arbeidslivet har sammen med den teknologiske utviklingen og økende produktivitet bidratt til at Norge gjennom det 20. århundre har opplevd sterk økonomisk vekst og økt velferd. Verdiskapingen i fastlandsøkonomien per innbygger har trendmessig vokst med om lag 3 prosent per år i den siste halvdel av forrige århundre, og etter 2000 har veksten vært på 2,6 prosent. Den årlige verdiskapingen i Norge målt ved nasjonalregnskapet er dermed tredoblet siden tidlig på 1970-tallet.

Det er ikke bare sysselsettingen målt i antall personer som er avgjørende for arbeidets bidrag til verdiskapingen. Også arbeidstid og arbeidskraftsproduktivitet har betydning. Arbeidskraftsproduktiviteten, målt som BNP i fastlandsøkonomien per utførte timeverk, er 2,5 ganger så høy i 2012 som i 1970. En bedre utdannet arbeidsstyrke øker produktiviteten i økonomien. Et høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå i befolkningen fremmer evnen til nytenkning og omstilling og er en kilde til økonomisk vekst. En god helsetilstand i befolkningen kan virke på samme måte.

Gjennomsnittlig arbeidstid per uke har gått ned med mer enn 20 prosent siden begynnelsen av 1970-tallet. Særlig på 1970-tallet var nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid kraftig. De siste ti årene har det vært tegn til stabilisering. En konsekvens av lavere gjennomsnittlig arbeidstid er mindre økning i arbeidstilbudet enn det veksten i antall sysselsatte isolert sett skulle tilsi. Utførte timeverk har like fullt vokst med om lag 25 prosent siden begynnelsen av 1970-tallet, jf. figur 2.1.

Reduksjonen i gjennomsnittlig arbeidstid har skjedd både gjennom redusert normalarbeidstid for heltidsarbeidere, gjennom at flere har kommet inn i arbeidslivet men jobber deltid og i noen grad også gjennom økt midlertidig fravær. Økningen i antallet som jobbet deltid etter 1970 må ses i sammenheng med kvinnes økte yrkesaktivitet. Reduksjon i normalarbeidstiden har skjedd dels



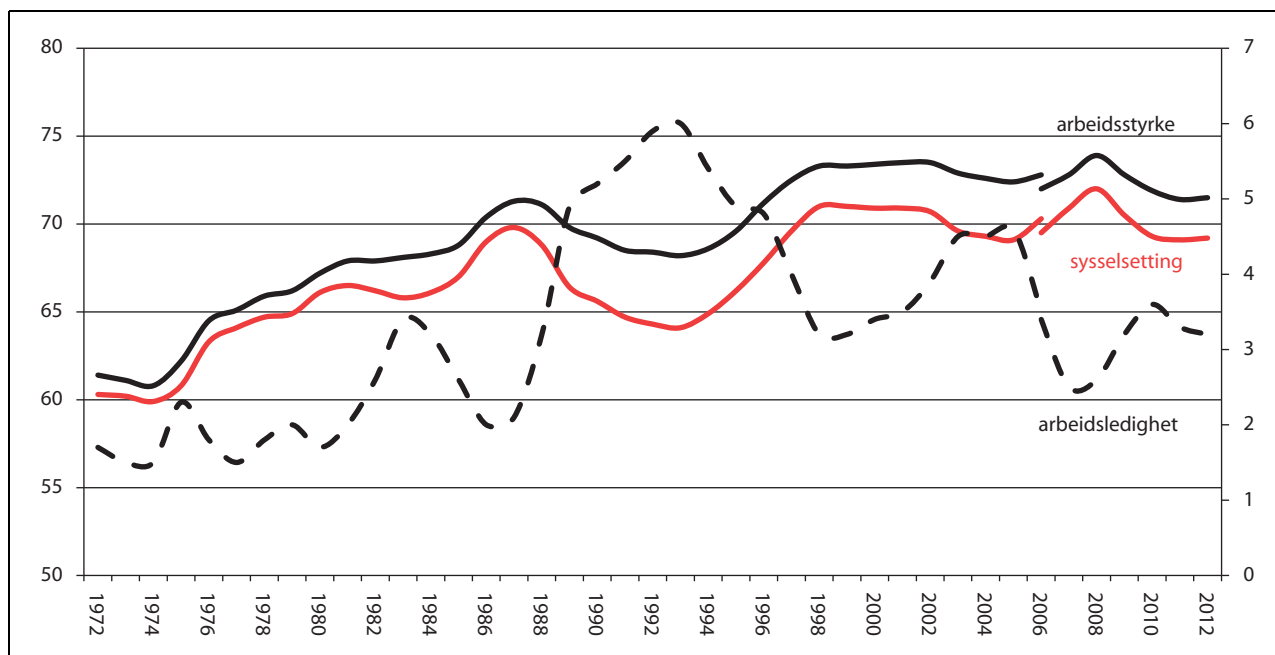
Figur 2.1 Utvikling i antall sysselsatte, utførte timeverk og arbeidstid, 1970–2012.<sup>1</sup> Indeksert, 1970=100

<sup>1</sup> Arbeidstid er beregnet som timeverk dividert på antall sysselsatte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Nasjonalregnskapet

gjennom reduksjon i gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid og dels gjennom økning i antall feriedager. I 1986 ble normalarbeidsdagen satt ned fra 40 til 37,5 timer i virksomheter med tariffavtale,

og tariffoppgjøret i 2000/2001 ga mange grupper en femte ferieuke. Kortere normalarbeidsdag gir lavere arbeidstilbud, og er et uttrykk for bedringer i velferden for arbeidstakere over de senere



Figur 2.2 Deltakelse i arbeidslivet: Arbeidsstyrke og sysselsatte i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder (venstre akse) og arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken (høyre akse), 1972–2012.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det skjedde en større omlegging av AKU fra januar 2006. Befolkningen i yrkesaktiv alder ble blant annet endret fra 16-74 til 15-74 år. Samtidig ble aldersdefinisjonen endret fra alder ved utgangen av året til alder på referansetidspunktene for undersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

tiårene. Befolkningen ønsker normalt mer fritid etter hvert som velstandsnivået øker. Økt midlertidig fravær kan dels tilskrives økt omfang av ferie og permisjoner, som for eksempel foreldrepermisjon, som er en klar velferdsforbedring for barn og småbarnsforeldre, men kan også i perioder dels tilskrives økning i sykefraværet.

#### *Strukturelle og konjunkturelle trekk*

Bak den mer langsiktige, trendmessige veksten i norsk økonomi ligger det betydelige kortsiktige konjunktursvingninger, jf. figur 2.2. Høykonjunktoren på midten av 1980-tallet, med vekst i sysselsettingen og fall i arbeidsledigheten, ble etterfulgt av et kraftig tilbakeslag i andre halvdel av 1980- og inn på 1990-tallet, med sterk reduksjon i sysselsettingen og en rekordhøy arbeidsledighet, målt etter norske forhold. Arbeidsledigheten falt igjen markert tilbake i oppgangskonjunktoren som fulgte fram til slutten av 1990-tallet. Veksten i fastlandsøkonomien avtok deretter inn på 2000-tallet, og norsk økonomi gikk inn i en kortvarig lavkonjunktur i 2002. I årene 2004–2007 var norsk økonomi igjen inne i en kraftig oppgangskonjunktur, før finanskrisen bidro til å forsterke en allerede påbegynt konjunkturedgang i 2008 og 2009. Siden sommeren 2009 har det igjen vært god vekst i norsk økonomi.

Den langsiktige utviklingen i det norske arbeidsmarkedet er et resultat av samspillet mellom politikk på mange områder, og arbeids- og velferdspolitikken har bidratt til de gode resultatene. Elementer i arbeidslinja er nærmere omtalt i kapittel 3.

Et viktig mål i den økonomiske politikken er å legge til rette for høy sysselsetting og lav ledighet over tid. Pengepolitikken har siden 2001 hatt en viktig rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Samtidig legger rammeverket for finanspolitikken til rette for at de automatiske stabilisatorne skal få tilstrekkelig spillerom og gjør det også mulig å benytte aktive tiltak når det er nødvendig. Dette krever at det i gode tider bygges tilstrekkelige reserver til å kunne møte en nedgang.

Inntektspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er en sentral del av den økonomiske politikken som har lang tradisjon i Norge. Samarbeidet legger til rette for en felles forståelse av situasjonen i norsk økonomi og hvilke utfordringer vi står overfor, blant annet for å bevare konkurranseutsatte næringer og dermed unngå høy arbeidsledighet. Trepertssamarbeidet i videre forstand er også viktig, for eksempel som bidrag til god omstillingsevne og høy produktivitet.

Den globale finanskrisen i 2008 og 2009 førte til et tilbakeslag i internasjonal økonomi. Dette ga fall i sysselsettingen og økende arbeidsledighet også i Norge, men langt mindre utslag i ledigheten enn i mange andre land. Dette skyldes blant annet satsing på målrettede tiltak på budsjettets utgiftsside. Finans- og pengepolitikken ble brukt aktivt for å holde etterspørselen oppe og dempe veksten i arbeidsledigheten. I tillegg ble det gjennomført omfattende penge- og kredittpolitiske tiltak for å få finansmarkedene til å fungere. Fra 2010 tok sysselsettingen seg opp igjen. Befolkningen har imidlertid økt mer enn sysselsettingen, som følge av høy innvandring, slik at sysselsettingsraten fortsatt er lavere enn den var ved inngangen til finanskrisen. Det bør imidlertid understrekes at 2008 var slutten på en konjunkturoppgang, med sterk sysselsettingsvekst gjennom flere år og svært lav ledighet. Arbeidsledigheten falt på nytt fra sommeren 2010, men har igjen steget siden høsten 2012. I første kvartal 2013 er ledighetsprosenten fortsatt lavere enn gjennomsnittet de siste 25 årene, og lavere enn nivået i de fleste andre industriland, jf. nærmere omtale av det internasjonale bildet i avsnitt 2.2.

Arbeidsmarkedet i Norge er kjennetegnet av god omstillingsevne. Det skyldes blant annet at arbeidstilbudet i Norge har vist seg å være fleksibelt over konjunktorene. Arbeidsstyrken og sysselsettingen har i stor grad variert i takt. I perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft stiger arbeidstilbudet, og i perioder med fall i etterspørselen trekker mange seg ut av arbeidslivet. For eksempel går mange unge over i fulltidsutdanning. Denne fleksibiliteten betyr at endringer i sysselsettingen ikke slår fullt ut i endringer i arbeidsledigheten.

#### *Høy arbeidsinnvandring*

Også arbeidsinnvandringen bidrar til fleksibilitet i det norske arbeidstilbudet. Norges deltakelse i det felles nordiske og europeiske arbeidsmarkedet gir norske bedrifter muligheten for tilgang til en stor potensiell arbeidsstyrke og det gir adgang til et stort arbeidsmarked for norske arbeidstakere. Utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007 har bidratt til økt arbeidsinnvandring til Norge, særlig den første utvidelsen som innebar at land som Polen og de baltiske landene ble med i det felles europeiske arbeidsmarkedet.

I perioden 2004–2008 ble oppgangen i etterspørselen etter arbeidskraft delvis møtt med høy innvandring fra nye EØS-land, og innvandringen bidro til den raske økningen i sysselsettingen.

Den økte tilgangen på arbeidskraft bidro til å dempe presstendensene i økonomien og dermed til å forlenge konjunkturoppgangen. Etter en stadig voksende nettoinnvandring fram til 2008 gikk innvandringen noe ned i 2009, da etterspørselen etter arbeidskraft falt, før arbeidsinnvandringen tok seg opp på nytt.

Innvandrere har stått for om lag 2/3 av veksten i sysselsettingen siden 2004, i følge registerbasert sysselsettingsstatistikk. De siste årene har arbeidsinnvandrerne vært i flertall blant dem som kommer til landet, og de tilsvarende årlig mer enn et halvt fødselskull i Norge. Arbeidsinnvandrere fra EØS-landene bidrar mest til denne veksten.

Arbeidsinnvandringen påvirkes av konjunkturrene. Mulighetene for å få jobb både i hjemlandet og i aktuelle mottakerland har betydning. Høy arbeidsledighet i mange europeiske land vil trolig bidra til at arbeidsinnvandringen til Norge vil holde seg høy. Framover vil arbeidsinnvandringen, særlig fra Europa, avhenge av den økonomiske situasjonen her hjemme og i de andre europeiske landene, herunder forskjeller i konjunktursituasjon og inntektsnivå. Befolkningsutviklingen

er dermed blitt mer avhengig av økonomiske forhold enn vi har vært vant til. Usikkerheten om befolkningens framtidige størrelse og sammensetning har økt. Erfaring fra andre land viser at arbeidsinnvandringen kan variere kraftig over tid, og også snu ved økonomisk tilbakeslag.

Arbeidsinnvandrere fyller ledige jobber, men konkurrerer også med innenlandske grupper, herunder grupper som har problemer med å få innpass i arbeidslivet. Flere undersøkelser fra blant annet Frischsenteret viser at det er en negativ sammenheng mellom innvandring på den ene siden og lønnsutvikling eller sysselsetting i den opprinnelige befolkningen på den annen side, særlig for personer med lav yrkeskompetanse, tidligere ankomne innvandrere, ungdom og personer i utdanning.<sup>1</sup> Med god tilgang på utenlandsk arbeidskraft kan det derfor bli vanskeligere å få utsatte grupper i jobb. Det gir nye utfordringer for arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken, og reiser blant annet spørsmålet om i hvor stor grad Norge kan føre en egen arbeidsmarkedspolitikk, jf. boks 2.1. En konsekvens er at tiltak for å øke sysselsettingen blant utsatte grupper på arbeids-

### Boks 2.1 Kan Norge føre en selvstendig arbeidsmarkedspolitikk?

Spørsmålet om i hvor stor grad Norge kan føre en selvstendig arbeidsmarkedspolitikk for å motvirke arbeidsledighet og øke sysselsettingen for enkeltgrupper er blitt aktualisert av de forpliktelsene som følger av Norges deltakelse i et åpent europeisk arbeidsmarked gjennom EØS-avtalen, og av den høye arbeidsinnvandringen de siste årene. Spørsmålet har både en juridisk dimensjon, som følge av de forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom internasjonale avtaler, og en realøkonomisk dimensjon, blant annet gjennom de konsekvensene som følger av økte muligheter for arbeidskraftsmobilitet mellom land.

*Den juridiske dimensjonen – internasjonale rammer for arbeidsmarkedspolitikken*

Gjennom EØS-avtalen er Norge i stor grad forpliktet til å følge de samme prinsippene og reglene som gjelder innenfor EU. Fri bevegelighet av arbeidskraft er ett av de grunnleggende prinsippene i EU. Den innenlandske arbeidsmarkedspolitikken er i utgangspunktet et nasjonalt anliggende, men den nasjonale politikken må ikke være i strid med de overordnede EØS-rettslige

prinsippene om ikke-diskriminering og proporsjonalitet:

- *Ikke-diskrimineringsprinsippet* forbyr forskjellsbehandling av borgere fra de ulike EØS-landene på grunnlag av nasjonalitet. Ulovlig forskjellsbehandling kan gjelde både ulik behandling av like tilfeller og lik behandling av ulike tilfeller. Både direkte og indirekte forskjellsbehandling rammes av forbudet. Prinsippet kommer til uttrykk generelt i EØS-avtalen artikkel 4, og enkelte ganger i EØS-avtalens spesielle bestemmelser om de fire frihetene. Det aksepteres likevel saklig begrunnet forskjellsbehandling i en viss utstrekning.
- *Proporsjonalitetsprinsippet* krever forholdsmessighet mellom det målet man ønsker å oppnå, og de midlene som tas i bruk for å oppnå målet. Prinsippet angir i hvilken grad myndighetene kan legge begrensninger på den enkeltes handlefrihet i henhold til fri bevegelighet. Hovedpoenget er at restriksjonene ikke kan gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Prinsippet er ulovfestet og har klare likhetstrekk med forholdsmessighetsprinsippet som gjelder i norsk forvaltning.

## Boks 2.1 (forts.)

EU har også fastsatt minimumsstandarder og gitt regler som sikrer at nasjonale regler ivaretar retten til fri bevegelse og like konkurransevilkår:

- *Minimumsstandarder* (forordning (EU) nr. 492/2011) gir regler som sikrer likebehandling (både praktisk og rettslig) på alle områder som er knyttet til den faktiske utøvelsen av lønnet arbeid og retten til bolig, slik at arbeidstakerens frie mobilitet sikres og familien kan integreres i vertsstaten. I tillegg er det regler om formidlingsvirksomheten, herunder regler om samarbeid mellom sentrale og regionale arbeidskontor og samordning av informasjonsutveksling vedrørende ledige jobber. Det er også gitt minimumsstandarder på en rekke områder innenfor arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet, for eksempel vedrørende skriftlige arbeidskontrakter, arbeidstid, informasjon og drøfting ved oppsigelse, arbeidstakerrettigheter ved virksomhetsoverdragelser, vikarbyrårbeid mv.
- *Trygdekoordineringsreglene* (forordning (EF) nr. 883/2004 og 987/2009) skal underbygge retten til fri bevegelse, ved at de sikrer at personer som benytter sin frie mobilitet ikke taper opptjente trygderettigheter. Trygdekoordineringsreglene innskrenker handlingsrommet for å regulere inn- og utvandrerens tilgang til, og muligheter for, å ta med seg trygdeytelser til et annet land. NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* beskriver og diskuterer de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen og andre internasjonale avtaler, som bilaterale trygdeavtaler. Regjeringen har igangsatt en gjennomgang av omfangsbestemmelsene i folketrygdloven, barnetrygdloven, og bestemmelsene som regulerer utbetalingen av ytelser fra disse ordningene til personer bosatt i utlandet.
- *Statsstøtte- og anskaffelsesregelverket* skal fremme like konkurransevilkår i EØS-området. Samtidig gir EØS-reglene for statsstøtte, konkurranse og anbud en del formelle regler og prosedyrer for hvordan støtte kan gis gjennom arbeidsmarkedspolitikken og hvordan arbeidsmarkedstjenester skal kjøpes, for eksempel ved at tilskudd til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak i visse tilfeller må godkjennes av ESA.

Innenfor de rammene som settes av prinsippene om proporsjonalitet og ikke-diskriminering og regler nevnt over, så er regulering av det innenlandske arbeidsmarkedet gjennom arbeidsmarkedspolitikken et nasjonalt anliggende. Erfaringer har vist at handlingsrommet for å føre en selvstendig politikk er ganske stort. Dette gjelder

også tiltak for å sikre et seriøst arbeidsliv og anstendige vilkår for arbeidstakerne.

*Den realøkonomiske dimensjonen – noen konsekvenser av økt migrasjon*

Åpne grenser, med økt arbeids- og tjenstemobilitet over grensene, gir muligheter for økt sysselsetting og mer effektive arbeidsmarkeder. Det gir arbeidstakere muligheter til å søke seg dit de best kan utnytte sine evner og arbeidsgivere bedre muligheter til å søke etter kompetent arbeidskraft over landegrenser. En fleksibel inn- og utvandring bidrar til at arbeidsmarkedet lettere kan tilpasse seg endringer i etterspørselen og konjunktursvingninger, men arbeidsinnvandring gir også utfordringer. Høy arbeidsinnvandring innebærer integreringsutfordringer, det kan sette arbeidsstandarder og parts- og avtalesystemet under press og det kan gjøre det mer krevende å inkludere utsatte grupper i arbeidslivet. Flere innbyggere innebærer at flere skal inkluderes i arbeidslivet. Økt arbeidsinnvandring gir økt etterspørsel etter konsum, offentlige tjenester som barnehager og skoler, boliger og infrastruktur mv.

For marginale grupper i arbeidsmarkedet kan arbeidsinnvandringen svekke mulighetene for arbeid. Utenlandsk arbeidskraft vil tiltrekkes av muligheter for arbeid i Norge, og arbeidsgivere vil kunne se seg tjent med å søke etter arbeidskraft utenlands framfor å ansette innenlandske grupper med lav eller usikker produktivitet. Høyere etterspørsel etter arbeidskraft kan på denne måten gi høyere innvandring i stedet for lavere innenlandsk ledighet for enkelte grupper. Et åpent europeisk arbeidsmarked kan således forsterke behovet for målrettede tiltak rettet direkte mot disse gruppene, for eksempel gjennom arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Også målrettede tiltak kan påvirke migrasjonsstrømmene, og slike konsekvenser bør derfor alltid vurderes ved utformingen av arbeidsmarkeds- og velferds politikken.

Rammeverket for den økonomiske politikken og styringen av økonomien tar høyde for at Norge som en liten åpen økonomi, er sårbar for store svingninger i internasjonal økonomi. Etter Regjeringens syn er vårt viktigste forsvarsverk god styring av egen økonomi. Det er også viktig for å forebygge kriser vi kan påføre oss selv. Ved å bygge opp reserver i gode tider har vi større muligheter for å dempe virkningene av tilbakeslag i økonomien, slik dette ble gjort under finans-krisen.

markedet i mindre grad kan baseres på å øke arbeidskraftsetterspørselen, ettersom denne etterspørselen delvis vil kunne rette seg mot utenlandske arbeidstakere. Tiltak må derfor i sterkere grad også være rettet direkte mot utsatte grupper, som for eksempel personer med nedsatt arbeids-evne, ungdom som verken er i jobb eller utdanning eller etablerte innvandrergupper. Innsatsen for å styrke arbeidsmarkedssituasjonen for den sistnevnte gruppen skjer både gjennom integreringstiltak og den generelle arbeidsmarkedspolitikken.

#### *Økt sysselsetting blant kvinner – men mye deltid*

Sysselsettingsøkningen Norge har opplevd siden 1970-tallet har særlig kommet blant kvinner. I første halvdel av 1970-tallet lå sysselsettingsraten blant kvinner (16-74 år) under 45 prosent, sammenliknet med en sysselsettingsrate blant menn på over 75 prosent. Sysselsettingsgapet, definert som differansen mellom menns og kvinners sysselsetting, var over 30 prosentpoeng. Kvinnes sysselsetting har siden økt markert, samtidig som mennenes sysselsetting har avtatt noe, jf. figur 2.3, og i dag er sysselsettingsgapet på 5 prosentpoeng. Årsaker til den økte sysselsettingen blant kvinner er blant annet økt utdanningsnivå, sterk etterspørsel etter arbeidskraft i tjenesteytende yrker, som for eksempel helse og omsorg og kommunal tjenesteyting, og økt tilbud av barnehageplasser. Mennenes sysselsetting falt særlig under nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, og til tross for vekst i sysselsettingen i den etterfølgende konjunktur-oppgangen har ikke sysselsettingsraten blant menn senere kommet stabilt opp på det nivået den hadde fram til midten av 1980-tallet. Siden 2000 er mennenes sysselsetting blitt noe redusert, mens kvinnes sysselsetting har vært mer stabil. Sysselsettingsandelen både blant kvinner og menn ble påvirket av konjunkturedgangen som fulgte av finanskrisen i 2008–2009.

Det er flest kvinner som jobber deltid. Nesten tre fjerdedeler av alle deltidsysselsatte er kvinner. I 2012 var deltidsandelen 40 prosent for kvin-

ner og 14 prosent for menn. Samlet for hele befolkningen jobber om lag hver fjerde sysselsatt deltid. Andelen samlet har endret seg lite over de siste ti årene, men andelen har falt noe blant kvinner og økt noe blant menn.

I de siste sju årene har nedgangen i andelen som jobber deltid kommet blant kvinner med barn under 16 år. For kvinner uten barn under 16 år, har deltidsandelen vært om lag uendret i samme periode. Deltidssysselsettingen er nå lavere blant kvinner med barn under 16 år enn blant andre kvinner. Noe av forklaringen på at sistnevnte gruppe ikke har redusert sin deltidsandel, kan være økt antall kvinnelige studenter i gruppen, med tilhørende behov for deltidsjobb, og at det er flere eldre kvinner i gruppen uten barn under 16 år. Eldre kvinner har alltid jobbet relativt mye deltid.

Deltidsarbeidet er for en stor del konsentrert i kvinnedominerte yrker. Andelen som jobber deltid er størst innenfor overnatting og serveringsvirksomhet, helse- og sosialtjenester, personlig tjenesteyting og varehandel. Deltidsarbeid er mest vanlig blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Samlet jobber nesten annenhver kvinne med grunn- eller videregående skole som høyeste fullførte utdanning deltid, sammenliknet med hver sjuende mann på tilsvarende utdanningsnivå. Blant personer med universitets- eller høyskoleutdanning jobber litt over en fjerdedel av kvinnene og en tidel av mennene deltid.

#### *Årsaker til deltid*

Den viktigste grunnen til at sysselsatte jobber deltid, er skolegang eller studier, ifølge Arbeidskraftundersøkelsen. Om lag hver fjerde deltidsysselsatt oppgir dette som hovedårsak til deltid. Den nest viktigste grunnen er at de ikke får heltidsarbeid, som oppgis av hver sjettede i deltid. Hver syvende oppgir at de jobber deltid på grunn av helseproblemer, og en nesten like stor gruppe oppgir at de jobber deltid på grunn av omsorg for egne barn eller pleietrengende voksne. En litt større andel menn enn kvinner oppgir helseproblemer som hovedgrunn til at de jobber deltid. Siden det er mange flere kvinner enn menn som jobber deltid, vil det likevel i antall personer være over dobbelt så mange kvinner enn menn som oppgir helseproblemer som hovedårsak. Kvinner oppgir i sterkere grad enn menn at de jobber deltid på grunn av problemer med å få heltidsarbeid eller omsorg for egne barn. De fleste som begrunner deltidsarbeid med helsemessige årsaker, har ingen ønsker om lengre arbeidstid.

<sup>1</sup> Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, *Immigration and Wages: Evidences from Construction*. CREAM Discussion Paper Series, No. 06/2010.

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Marianne Røed og Pål Schöne, *Immigration Wage Impacts by Origin*. CREAM Discussion Paper Series, No. 30/2010.

Camilla S. Sundt, *Den svenske arbeidsinnvandringen: Fortrenges norsk ungdom i arbeidsmarkedet?* Masteroppgave, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, 2012.

YS sitt arbeidslivsbarometer understreker betydningen av helseproblemer som begrunnelse for deltidsarbeid. To år på rad har denne undersøkelsen vist at blant dem som jobber frivillig deltid, oppgir om lag én av tre helseproblemer som hovedårsak, mens hver femte av dem som jobber ufrivillig deltid oppgir dette som hovedårsak.<sup>2</sup> Noen kan ha flere ulike grunner til å velge deltidsarbeid.

#### Deltid og undersysselsetting

Deltidsarbeid er i mange tilfeller et gode. Den store utbredelsen av deltid er et uttrykk for at mange ønsker en slik tilknytning til arbeidslivet, for eksempel i kombinasjon med utdanning, omsorgsansvar eller som tilpasning til egne behov. Det meste av deltidsarbeidet er ønsket ut fra arbeidstakernes behov, men flere ønsker også lengre arbeidstid. Av de deltidssysselsatte oppgir om lag en sjettedel at de ønsker lengre arbeidstid. Av disse har litt over halvparten forsøkt å få lengre avtalt arbeidstid og kan øke sin arbeidstid innen en måned. Deltidssysselsatte som ønsker, er tilgjengelige for og har forsøkt å få lengre avtalt arbeidstid, defineres som undersysselsatte i Arbeidskraftundersøkelsen. Disse utgjør om lag

10 prosent av de deltidssysselsatte. Andelen er omtrent den samme for kvinner og menn. Blant kvinner er det flere undersysselsatte enn arbeidsledige, blant menn er det motsatt.

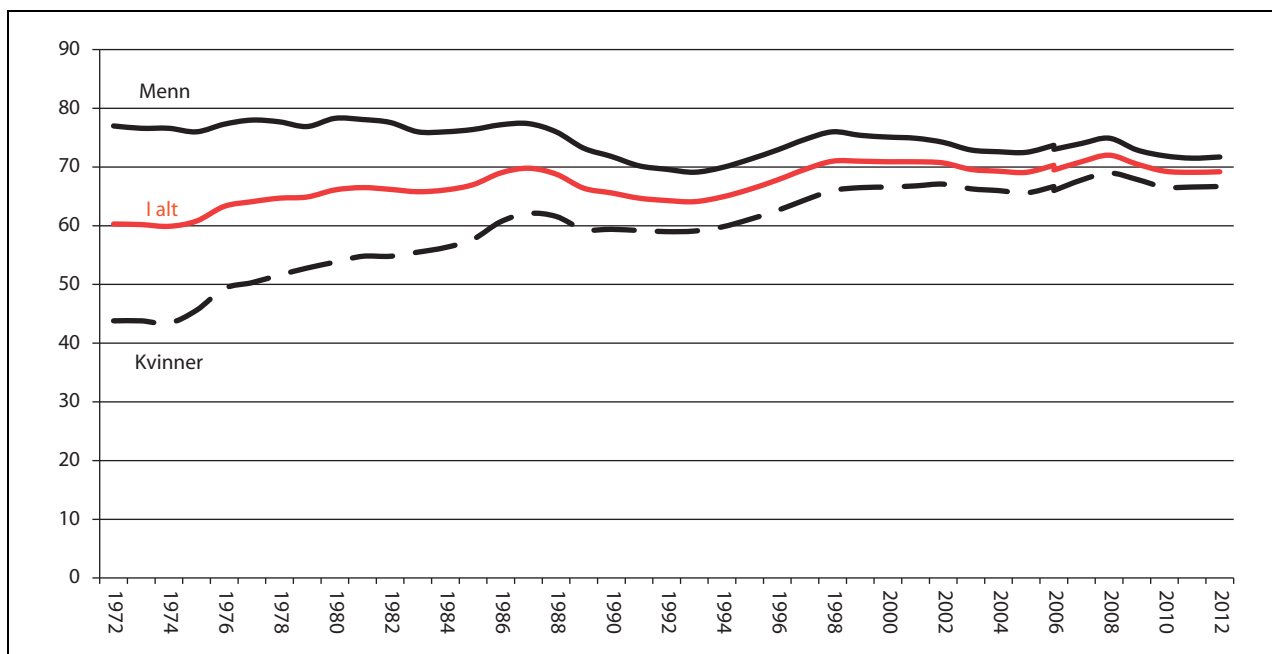
Undersysselsettingen følger konjunktorene på samme måte som arbeidsledigheten. Det er flest undersysselsatte i næringer med mye deltid. Litt over 40 prosent av de undersysselsatte arbeider innenfor helse- og sosialtjenester og omtrent 20 prosent er i varehandel. Nesten 10 prosent jobber innenfor undervisning. Samlet er det omtrent like mange undersysselsatte i offentlig forvaltning som i privat sektor.

Ikke alle undersysselsatte ønsker full jobb. Samlet tilbyr de undersysselsatte 24 000 årsverk ekstra hvis de hadde fått sitt ønske om arbeidstid oppfylt i 2012. Hvis man samtidig legger til de arbeidstidene som de 86 000 arbeidsledige ønsket å jobbe i 2012, tilsvarer det et tilbud på 98 000 heltidsstillinger. Om lag tre fjerdedeler av det urealiserte arbeidstilbudet i arbeidsstyrken kommer altså fra de helt arbeidsledige, mens en fjerdedel kommer fra de undersysselsatte. I tillegg er det en betydelig arbeidskraftsreserve blant personer utenfor arbeidsstyrken, for eksempel blant personer med nedsatt arbeidsevne og de som går på midlertidige og passive velferdsytelser, jf. nærmere omtale av disse under.

En av de store utfordringene i velferdssamfunnet i årene framover blir å skaffe nok arbeidskraft til pleie- og omsorgsoppgavene. Ettersom de fleste av dem som jobber deltid velger dette ut fra

<sup>2</sup> Arbeidsforskningsinstituttet, *Norsk arbeidsliv 2011. Stabilit, men skyer i horisonten*. Oslo: 2011.

Arbeidsforskningsinstituttet, *Norsk arbeidsliv 2012. Sveket motstandskraft i gode tider*. Oslo: 2012.



Figur 2.3 Sysselsettingsrate etter kjønn, prosent 1972–2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen



### Boks 2.2 Styrket innsats mot ufrivillig deltid

Regjeringen har satt i verk flere tiltak og fremmet flere lovforslag som skal bidra til at de som ønsker det skal få rett til større stilling:

*Lovendringer for å bekjempe ufrivillig deltid ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2013 og trer i kraft 1. januar 2014, jf. Prop. 83L (2012-2013):*

- Plikt for arbeidsgiver til å drøfte bruken av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året.
- Lovfestet rett til økt stillingsprosent tilsvarende faktisk arbeidstid for deltidsansatte som jevnt har arbeidet utover avtalt arbeidstid de siste 12 månedene.
- Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i stilling som arbeidstaker krever fortrinnsrett til, skal spørsmålet så langt som praktisk mulig drøftes med arbeidstaker.

Lovforslagene er en oppfølging av Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, der Regjeringen varslet flere tiltak mot ufrivillig deltid.

*Tidligere gjennomførte tiltak mot ufrivillig deltid:*

- Lovfestet fortrinnsrett for deltidsansatte til utvidet stilling framfor nyansettelse i virksomheten som trådte i kraft 1. januar 2006.
- Likestilling av arbeidstiden for skift- og turnusarbeidere som trådte i kraft 1. januar 2010.
- Siden 2011 har Regjeringen hvert år satt av 25 millioner til forsøk/prosjekter for å redusere ufrivillig deltid. Endelig evaluering av prosjektene planlegges i 2014.
- Helseforetakene fikk i 2011 et ambisiøst eierkrav om å redusere bruken av deltid med 20 prosent.

egne behov, er det først og fremst personer på uønsket deltid som utgjør den umiddelbare arbeidskraftsreserven. Men også den frivillige tilpasningen mellom heltid og deltid kan påvirkes. Det nye pensjonssystemet, hvor all arbeidsinntekt opp til 7,1 G årlig gir pensjonsopptjening, kan for eksempel bidra til at flere ønsker heltidsarbeid.

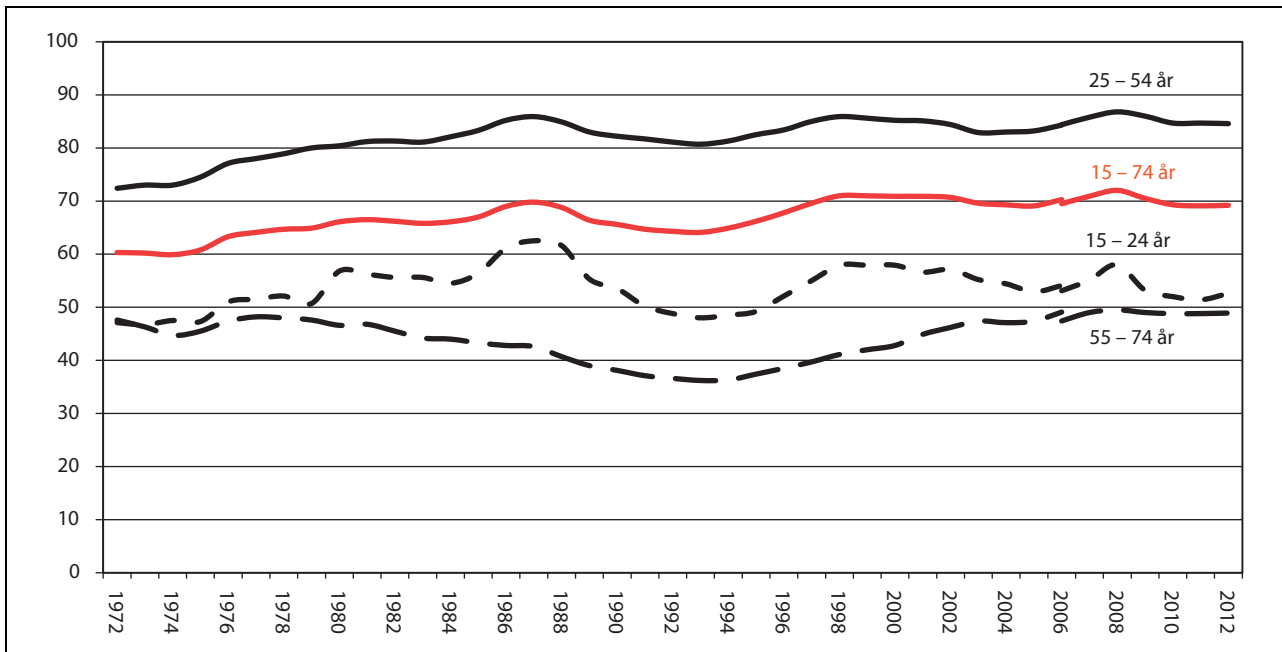
Det er et mål for Regjeringen å redusere ufrivillig deltid og at de som ønsker det, får arbeide heltid. Regjeringen har derfor gjennomført flere tiltak og fremmet flere lovforslag som skal sikre flere deltidsansatte rett til større stilling, se boks 2.2. Lovendringene er vedtatt av Stortinget og trer i kraft i januar 2014. For en treårsperiode siden 2011 er det satt av nær 25 millioner kroner hvert år til tiltak som kan bidra til å redusere omfanget av uønsket deltid. Foreløpige resultater fra disse forsøkene viser blant annet at mange deltidsarbeidere kan ønske å øke sin arbeidstid hvis forholdene legges bedre til rette for dette på arbeidsplassen. Dette kan for eksempel gjøres gjennom andre typer turnusordninger enn det som er vanlig i dag, grundigere arbeidsplaner for bedre utnyttelse av ressursene, ved tilrettelegging fra arbeidsgiver for at arbeidstaker kan jobbe på flere steder (f.eks. via vikarpool, bemanningssenter eller kombinasjonsstillinger) og gjennom videreutdanning slik at de ansatte kan mestre flere

arbeidsoppgaver. Med endring i organisering og rammevilkår i arbeidslivet, kan både etterspørselen etter og tilbudet av heltidsjobber øke.

Samtidig ønsker Regjeringen å legge til rette for mer gradering i de helserelevante ytelsene, og at mer av den gjenværende arbeidsevnen skal kunne utnyttes i det ordinære arbeidslivet, jf. kapittel 4. Det vil isolert sett føre til mer deltid i arbeidslivet samtidig som samlet arbeidsinnsats øker.

#### *Økt sysselsetting blant seniorer*

Sysselsettingsutviklingen de siste 40 årene har vært veldig forskjellig for ulike aldersgrupper i yrkesaktiv alder. Sysselsettingen for kjernealdergruppen 25-54 år økte klart i de første to tiårene, fram til den sterke konjunkturedgangen på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet. Fra andre halvdel av 1990-tallet har sysselsettingen for kjernealdergruppen i arbeidslivet endret seg lite, men variert moderat med konjunktorene. Konjunktursvingningene er tydeligere når det gjelder sysselsettingen for unge under 25 år, mens sysselsettingsøkningen over perioden har vært moderat for denne gruppen. For aldersgruppen 55-74 år falt sysselsettingen markert fram til midten av 1990-tallet. Dette må blant annet ses i sammen-



Figur 2.4 Sysselsetningsrate etter alder, prosent 1972–2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

heng med innføring og utvidelser av AFP og økt uføretrygging. Strukturendringer kombinert med den generelle nedgangskonjunktoren i andre halvdel av 1980-tallet og første del av 1990-tallet førte også til at eldre arbeidstakere falt ut av arbeidslivet, blant annet som følge av nedbygging av industri og reduksjon i bygg og anlegg. Det var særlig sysselsettingen blant eldre menn som gikk ned, mens sysselsettingen blant eldre kvinner var mer stabil i denne perioden.

Etter konjunkturbunnen i 1993 har sysselsettingen økt markert for den eldste aldersgruppen. Sysselsettingen har økt både for eldre kvinner og eldre menn i de to siste tiårene. Økt etterspørsel etter arbeidskraft, økt oppmerksomhet om eldre som betydningsfull arbeidskraft gjennom pensjonsreformarbeidet og særskilte seniorpolitiske tiltak kan bidra til å forklare dette. I følge Norsk Seniorpolitisk Barometer har arbeidstakerne de senere årene fått mer positive holdninger til å stå lenge i arbeid, og også blant arbeidsgiverne er det registrert en mer positiv holdning til å ta inn eldre arbeidstakere i arbeid. Barometeret viser for eksempel at et overveiende og stigende flertall ledere i det norske arbeidslivet sier at «det er en fordel for vår virksomhet at folk jobber helt fram til pensjonsalder». Høyere utdanningsnivå i nye alderskull trekker også opp sysselsettingen blant eldre.

Sysselsettingen blant eldre har utviklet seg positivt også de siste årene. Andelen sysselsatte

falt fra 2008 til 2012 for alle aldersgrupper under 60 år og økte for alle aldersgrupper fra 60 år og eldre. Særlig var reduksjonen stor blant de unge, og særlig var økningen stor i aldersgruppen 60-64 år. Det er for tidlig å konkludere med hvilken sammenheng det siste har med pensjonsreformen, hvor de viktigste delene trådte i kraft 1. januar 2011. Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at pensjonsreformen har hatt positiv effekt på sysselsettingen blant eldre. Det pekes særlig på at sysselsettingen har økt mest i privat sektor, hvor AFP-ordningen er lagt om fra å være en tidligpensjonsordning til å komme som en livsvarig ytelse utformet etter samme prinsipper som alderspensjon fra folketrygden.<sup>3</sup> Pensjonsreformen fases inn gradvis, og effektene blir derfor sterkere over tid. Beregninger fra SSB har vist at reformen vil kunne ha betydelige positive effekter på arbeidstilbudet på lang sikt.<sup>4</sup> Både den nye ordningen med fleksibel alderspensjon og den nye modellen for opptjening av alderspensjon i folketrygden stimulerer til å stå lenge i arbeid. I tillegg får levealdersjusteringen økende betydning over tid. Pensjonsreformen er nærmere omtalt i kapittel 3.

<sup>3</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, «Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid». *Arbeid og velferd* 2013:1.

<sup>4</sup> Dennis Fredriksen og Nils Martin Stølen, *Utforming av ny alderspensjon i folketrygden*. Rapport 2011/22. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

OECD har nylig vurdert arbeidsmarkedet for seniorer i Norge, og de påpeker at situasjonen er bedre enn i de fleste andre land.<sup>5</sup> Sysselsettingen er høy og ledigheten er lav blant seniorer. Likevel er det et potensial for bedring. Mobiliteten blant seniorer i Norge er relativt lav og uførepensjeringer er høy. Mer kan gjøres for å mobilisere inaktive seniorer, ifølge OECD. Dessuten peker OECD på at en stor del ikke omfattes av hoveddelene av pensjonsreformen, enten fordi de er ansatt i offentlig sektor eller kommer fra uførepensjon.

#### *Arbeidsmarkedssituasjonen for innvandrere*

Det er relativt store og vedvarende forskjeller i tilknytningen til arbeidsmarkedet mellom ulike grupper innvandrere og befolkningen for øvrig. Sysselsettingen for befolkningen eksklusive innvandrere (15-74 år) var i 4. kvartal 2012 70 prosent, sammenliknet med 63 prosent for innvandrere.

Det er store forskjeller innad i innvandrerbefolkningen. Sysselsettingsraten blant innvandrere fra EØS-området er høy og ligger samlet sett noe over sysselsettingen i befolkningen eksklusive innvandrere. Dette gjelder særlig personer fra Norden, men også personer fra EU-land i Øst-Europa. Dette skyldes i stor grad at arbeidsinnvandrere dominerer i disse gruppene og at de er overrepresentert i de mest arbeidsføre aldersgruppene. Sysselsettingen blant innvandrere fra Asia og Afrika er betydelig lavere, med henholdsvis 55 og 43 pst. Dette kan delvis forklares med at en større del av disse er flyktninger enn i andre grupper. Forskjellene mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere blir større når en tar hensyn til at innvandrere i Norge har en alderssammensetning som gjør at de er overrepresentert i de aldersgruppene som generelt har høy sysselsetting. Brochmannutvalget (NOU 2011: 7) har vist at sysselsettingen også for arbeidsinnvandrere fra EØS-land ligger lavere enn hos majoritetsbefolkningen når en tar hensyn til forskjellene i kjønns- og alderssammensetning.

Mens sysselsettingsraten blant mannlige innvandrere er 10 prosentpoeng høyere enn blant kvinnelige innvandrere, er forskjellen betydelig mindre i befolkningen ellers, rundt 5 prosentpoeng. Innvandrere fra Norden og Øst-Europa utenom EU-land skiller seg ut med små kjønnsforskjeller i sysselsettingen.

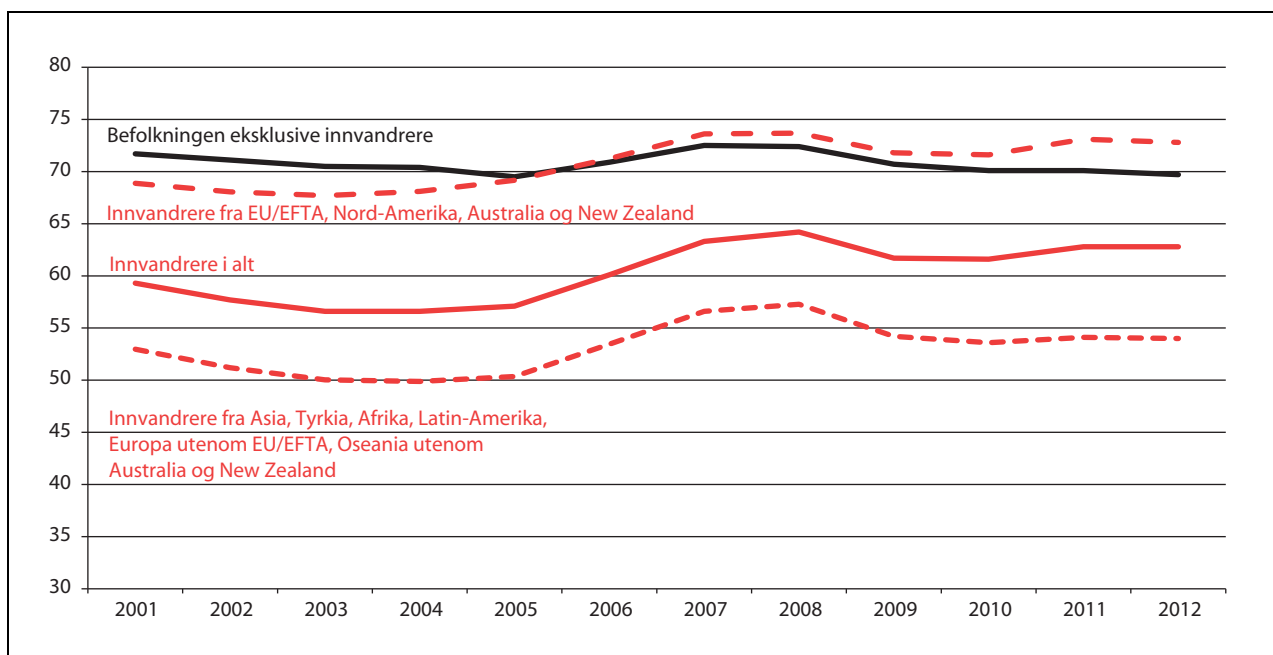
Sysselsettingsandelen økte for både majoritetsbefolkningen og for innvandrere under den økonomiske oppgangsperioden fra 2005 til 2008, jf. figur 2.5. I denne perioden var det vekst i sysselsettingen både blant innvandrere som kom fra land som er preget av arbeidsinnvandring til Norge, som EØS-området, Nord-Amerika, Australia og New Zealand, og blant innvandrere som kom fra land som i større grad er preget av humanitær innvandring og familieinnvandring. Etter finanskrisen har sysselsettingsandelen gått tilbake i en del innvandrergrupper og i majoritetsbefolkningen. Nedgangen er størst blant innvandrere fra Afrika, men dette skyldes delvis en økning i antallet flyktninger herfra.

Forskjellen i sysselsettingsandelen mellom majoritets- og innvandrerbefolkningen er blitt noe redusert siden 2005. Dette skyldes delvis arbeidsinnvandringen men også delvis større forskjeller i alderssammensetning. Andelen av bosatte innvandrere med opprinnelse fra EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand har økt etter 2005, og dette har bidratt til å øke den samlede sysselsettingsraten blant innvandrere.

Ledigheten speiler sysselsettingsmønsteret. Det er således betydelige og varige forskjeller i arbeidsledigheten mellom majoritetsbefolkning og grupper av innvandrere. Den registrerte arbeidsledigheten for befolkningen eksklusiv innvandrere var 2 prosent i 1. kvartal 2013, mens ledigheten for innvandrere samlet var 6,8 prosent. Ledigheten blant innvandrere fra Norden var 2,6 prosent. For innvandrere fra EU-land i Øst-Europa var den på 7,7 prosent, fra Asia 7,9 prosent og fra Afrika 13 prosent. Innvandrere fra EU-land i Øst-Europa opplevde en sterk vekst i ledigheten gjennom finanskrisen, fra et meget lavt nivå, men siden har ledigheten i denne gruppen falt noe målt som andel av arbeidsstyrken. Antallet ledige har derimot økt.

Noen studier finner en tendens til fallende sysselsetting og økende trygderater blant enkelte innvandrergrupper etter noen år i arbeidslivet, se nærmere omtale i NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon* og Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*. Arbeidsdepartementet har satt i gang et forskningsprosjekt for å få mer informasjon om hvor typiske og generelle slike langsiktige mønstre er for ulike innvandrergrupper. Formålet er å få mer kunnskap om eventuelle utstøtingsmekanismer i arbeidslivet, tiltrekkingsmekanismer i velferdssystemet eller andre forklaringer til tidlig avgang fra arbeidslivet blant enkelte innvandrere. Resultatene skal etter planen foreligge i 2014.

<sup>5</sup> OECD, *Ageing and Employment Policies Norway - Working better with age*. Paris, 2013.



Figur 2.5 Sysselsetningsrate blant innvandrere etter landbakgrunn, og befolkningen eksklusive innvandrere (15–74 år), prosent 4. kvartal 2001–2012<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Gruppen EU/EFTA, Nord-Amerika, Australia og New Zealand omfatter land som ble medlem av EU i 2004 og 2007 gjennom hele perioden.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, registerbasert sysselsetningsstatistikk, og Arbeidsdepartementet

I tillegg til bosatte innvandrere, er det en del personer som jobber i Norge uten å være registrert som bosatt. Dette omfatter i hovedsak personer som forventes å oppholde seg i Norge i en periode kortere enn seks måneder, og personer som pendler over grensen til arbeid i Norge. Antallet lønnstakere på korttidsopphold økte svakt fra 80 400 i 4. kvartal 2008 til 82 800 i 4. kvartal 2012, etter å ha ligget på et noe lavere nivå i de mellomliggende årene. Denne gruppen domineres av personer fra Norden og EU-land i Øst-Europa.

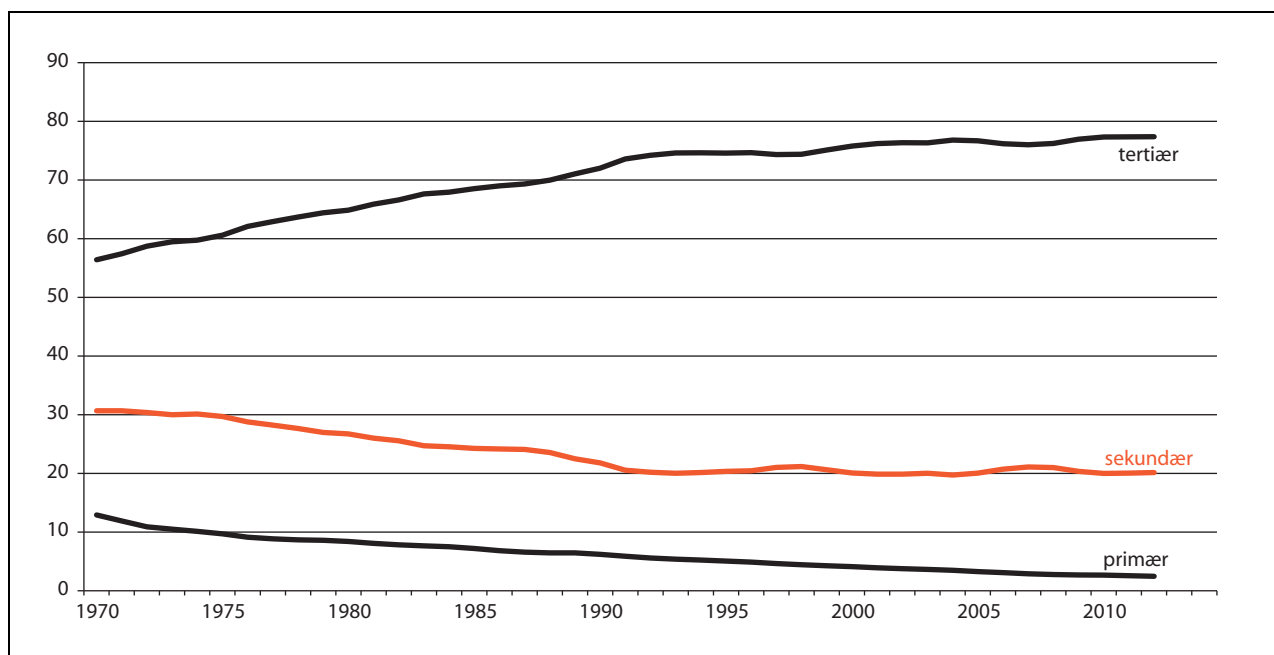
I Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*, gjør Regjeringen rede for tiltak for å få flere innvandrere i arbeid. Blant de viktigste tiltakene er bedre norskopplæring, mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet, bekjempelse av diskriminering og bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet.

#### Tjenestesektoren vokser

Ulike næringer og bransjer opplever ulik vekst i sysselsettingen over tid. I Norge, som i andre industriland, flytter arbeidskraft over tid fra vareproduserende til tjenesteytende næringer. Andelen av de sysselsatte som jobber i primærnæringene (*jordbruk, skogbruk og fiske*) er kontinuerlig

reduert over tid, jf. figur 2.6. I dag er det under 3 prosent av de sysselsatte som jobber i primærnæringene. Andelen som jobber i sekundærnæringene (*industri, strøm- og vannforsyning og bygg og anlegg*) ble særlig mye redusert i perioden 1975–1990. Etter 1990 har andelen som er sysselsatt i sekundærnæringene, holdt seg stabil. I dag står sekundærnæringene for 20 prosent av sysselsettingen. Motsatsen til at vareproduserende næringene er blitt bygget ned, er en tilsvarende vekst i tertiærnæringer (tjenesteytende næringer). I dag er 77 prosent av de sysselsatte i tertiærnæringer.

*Industrien* er den største delnæringen blant sekundærnæringene. Antall sysselsatte i industrien er redusert med nær ti prosent etter 1990, og industriens andel av samlet sysselsetting er redusert fra 13 til 9 prosent i samme periode. Selv om sekundærnæringenes andel av samlet sysselsetting har holdt seg stabil etter 1990, har med andre ord industrisysselsettingen fortsatt å falle også i de siste to tiårene. *Bygg og anlegg* er den delnæringen som har størst variasjon i sysselsetting over tid. Det skyldes ikke minst at næringen er svært konjunkturfølsom. Antall sysselsatte her er doblet etter 1994. Bygg og også i noen grad anlegg har de siste årene i økende grad tatt i bruk utenlandsk arbeidskraft, gjennom både ansettelser og innleie.



Figur 2.6 Sysselsetting fordelt på hovednæringer, prosent 1970–2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Nasjonalregnskapet

Sysselsettingsutviklingen innad i tjenesteytende næringer varierer. *Helse- og sosialtjenester* er den delnæringen i tjenestesektoren som klart har vokst raskest og mest. Denne delnæringen sysselsetter nå 550 000 personer, nær en femdobling på førti år. *Undervisning* er en annen delnæring med stor vekst i sysselsetting. I dag er det 200 000 som er sysselsatt i undervisning, mer enn en dobling på førti år. *Offentlig administrasjon og forsvar* sysselsetter i dag 7 prosent av alle sysselsatte. Sysselsettingsveksten i denne delnæringen har de siste førti år vært noe lavere enn samlet sysselsetting og etter 1993 er sysselsettingen blitt noe redusert.

Det er to hovedmekanismer bak overgangen i sysselsetting fra vareproduserende til tjenesteytende næringer. For det første har produktivitetsveksten gjennomgående vært høyere i vareproduserende enn i tjenesteytende sektor. Det betyr at en gitt mengde vareproduksjon kan framskaffes ved mindre bruk av arbeidskraft. Den andre mekanismen har å gjøre med at vi over tid blir rikere og at en større del av den økte kjøpekraften vil rettes mot tjenester. Det gir vekst i tjenesteytende næringer. I tillegg kan andre mekanismer virke inn. Blant annet er det mange vareproduserende bedrifter som har satt ut aktiviteter som regnskapsføring, renhold mv. til spesialiserte tjenesteleverandører, og som kjøpes som tjenester. Det er også mange bedrifter som leier inn arbeidskraft fra utleiefirmaer for å utføre kjerneoppgaver i bedriften. Fortsatt produktivitetsvekst i varepro-

duserende næringer og generell økonomisk vekst vil trolig medføre ytterligere næringsvridning framover.

Et viktig bidrag fra myndighetene er å legge til rette for et høyt tilbud av arbeidskraft, slik at de ulike sektorene får tak i den arbeidskraften som de etterspør. Samtidig er det også viktig å legge til rette for at arbeidstakerne er kvalifisert for de ledige jobbene. Det bidrar til å dempe kostnadsvekst og til at vareproduserende sektor kan opprettholdes, samtidig som arbeidskraft kan finne veien til tjenesteytende næringer og med det bidra til å tilfredsstille befolkningens økende etterspørsel.

Næringsvridningen innebærer omstillinger. Omstillinger i næringslivet kan også skyldes mer kortsiktige konjunkturerendringer, endrede etterspørselsforhold, innføring av ny teknologi eller omorganisering. Omstillinger kan være kostnadskrevende. Et arbeidsliv i endring kan for eksempel føre til at enkelte får problemer med å tilpasse seg til dagens arbeidsmarked. Noen arbeidstakere faller ut av arbeidslivet ved omstilling og bedriftsnedleggelse.<sup>6</sup> Det kan derfor være nødvendig at enkelte endringer tas over tid, samtidig som en god omstillingsevne er viktig for økonomisk vekst. Overgang fra primærnæring og tradisjonell industri til et tjenestesamfunn kan sette nye krav til kunnskap og ferdigheter. I tillegg har det vært hevdet at et mindre inkluderende arbeidsliv fører til mindre sysselsetting blant de

### Boks 2.3 Noen ord og uttrykk i meldingen

I dagligtale, i offentlige dokumenter og i forskjellige undersøkelser veksles det mellom ulike begreper for personer med funksjonsnedsettelse. I denne meldingen brukes følgende begreper:

*Nedsatt funksjonsevne, redusert funksjonsevne* eller *funksjonsnedsettelse* foreligger når en av kroppens fysiske eller kognitive funksjoner er tapt eller skadet og på en eller annen måte er nedsatt. En funksjonsnedsettelse behøver ikke innebære begrensninger i samfunnsmessig deltakelse. Grad av tilrettelegging og universell utforming av samfunn og arbeidsliv vil påvirke dette. IA-avtalens delmål 2 er rettet mot personer med redusert funksjonsevne. Jobbstrategien er rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. I denne meldingen benyttes disse begrepene om hverandre.

*Nedsatt arbeidsevne* er et rettslig og administrativt begrep i arbeids- og velferdsforvaltningen, basert på behovs- og arbeidsevnevurderinger, og et begrep som brukes som vilkår for rett til enkelte trygdeytelser (AAP og uførepensjon). Personer med nedsatt arbeidsevne omfatter nå alle som har fått gjennomført en arbeidsevnevurdering som konkluderer med et betydelig behov for innsats for at personen skal komme i jobb. Dette inkluderer, i motsetning til tidligere,

et stort antall brukere som i hovedsak har behov for helsemessig behandling og rehabilitering før de har nytte av arbeidsrettede tiltak. Tall for personer med nedsatt arbeidsevne fra og med mars 2010 er derfor ikke sammenliknbare med tidligere tall. Om lag 80 prosent av personene med nedsatt arbeidsevne mottar AAP. I denne meldingen brukes begrepet nedsatt arbeidsevne når vi omtaler den gruppen som har fått denne definisjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen.

*Funksjonshemmede* brukes i dagligtale. Statistikk som presenteres i denne meldingen, bygger blant annet på SSBs arbeidskraftundersøkelse der respondentene blir spurt om de etter egen mening kommer inn under den følgende definisjonen av funksjonshemming: «Med funksjonshemming menes fysiske eller psykiske helseproblemer av mer varig karakter som kan medføre begrensninger i det daglige liv. Det kan for eksempel være sterkt nedsatt syn eller hørsel, lese- og skrivevansker, bevegelsehemninger, hjerte- eller lungeproblemer, psykisk utviklingshemning, psykiske lidelser eller annet.» I denne meldingen benyttes begrepet funksjonshemmede når de som faller inn under dette begrepet i SSBs arbeidskraftundersøkelse omtales.

mest utsatte gruppene, men det er vanskelig å dokumentere dette.<sup>7</sup> I kapittel 4 er sammenhengen mellom ulike forhold i arbeidslivet og overgang til uførepensjon og andre helserelaterte ytelser omtalt nærmere.

<sup>6</sup> Flere norske studier viser at omstillinger og bedriftsnedleggelse fører til at berørte arbeidstakere øker risikoen for å forlate arbeidsstyrken og at risikoen for uførepensjonering øker:

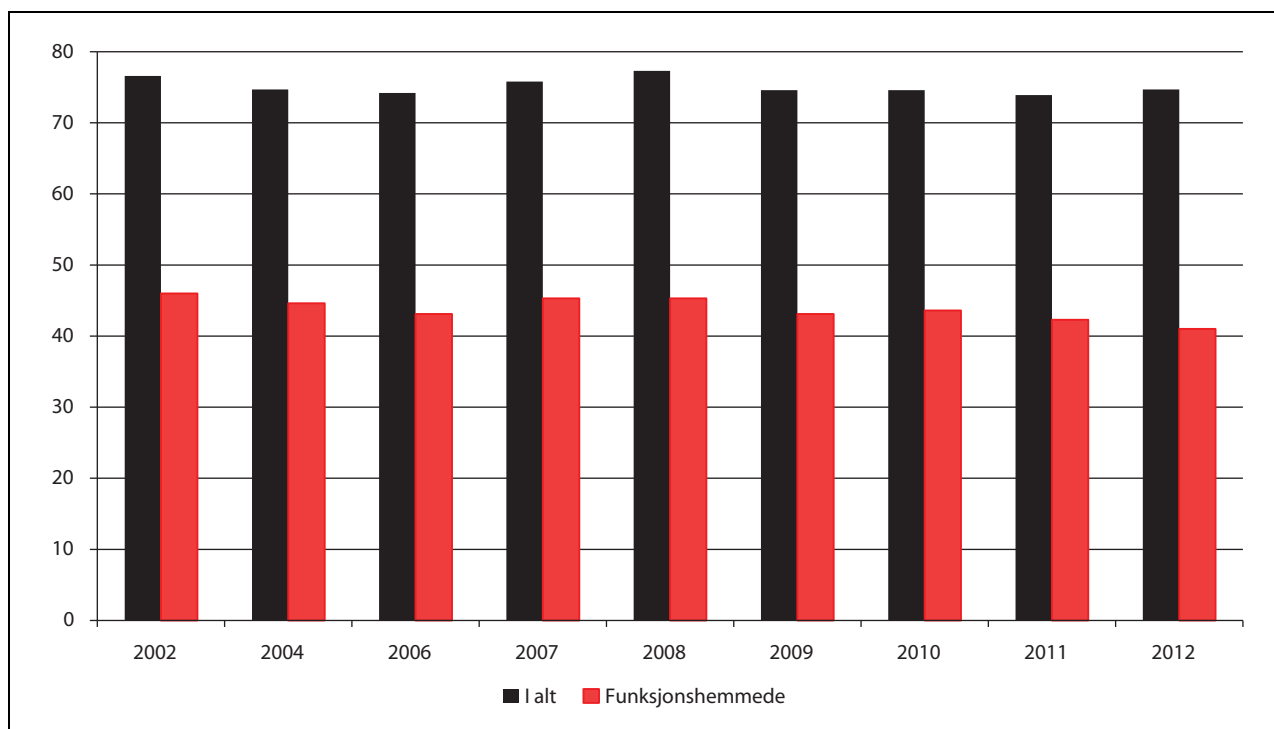
- Mari Rege, Kjetil Telle og Mark Votruba, «The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization». *Journal of the European Economic Association*, 7:4, s. 754-785, 2009.
- Bernt Bratsberg, Elisabeth Fevang og Knut Røed, *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* IZA DP 4897, 2010.
- Kristiina Huttunen, Jarle Mjøen og Kjell Salvanes, «How Destructive is Creative Destruction? Effects of Job Loss on mobility, withdrawal and income». *Journal of the European Economic Association*, 9:5, s. 840-870, 2011.

<sup>7</sup> Thomas Hugaas Molden og Jan Tøssebro, «Yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16:1, 2013.

### Utdanning og kompetanse

Næringsvridningen de siste tiårene har falt sammen med et annet tydelig utviklingstrekk: Befolkningen og de sysselsatte har fått stadig høyere utdanningsnivå. Flere har fått utdanning på universitets- og høyskolenivå og færre har grunnskole som sin høyeste utdanning. Det er grunn til å tro at økt utdanningsnivå har gjort arbeidsstyrken mer produktiv, omstillingsdyktig og mobil. Andelen i befolkningen med universitets- eller høyskoleutdanning har økt fra vel 10 prosent i 1980 til om lag 30 prosent i 2011.

Utdanning og kompetanse og deltakelse i arbeidslivet er nært knyttet sammen. Personer med lavt utdanningsnivå og liten kompetanse har høyere risiko for arbeidsledighet og utstøting fra arbeidslivet enn andre. Arbeidsledigheten blant personer med grunnskoleutdanning er mellom tre og fire ganger så høy som arbeidsledigheten blant personer med høyere utdanning. Yrkesakti-



Figur 2.7 Sysselsettingsrate blant funksjonshemmede, prosent 2002–2012<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Undersøkelsen er gjennomført i 2. kvartal hvert år, unntatt i 2009 da den ble gjennomført i 4. kvartal.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen

viteten blant personer med grunnskoleutdanning er om lag to-tredjedeler av yrkesaktiviteten blant personer med høyere utdanning.

Det er godt dokumentert at et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen øker sannsynligheten for frafall i videregående opplæring, noe som igjen mangedobler sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen.<sup>8</sup> Ungdom uten videregående opplæring har betydelig lavere pensjonsgivende inntekt enn ungdom med fullført videregående opplæring, selv etter at det er kontrollert for individuelle kjennetegn og familiebakgrunn.<sup>9</sup>

Sammenhengen mellom opplæring og arbeid blant unge er nærmere omtalt i kapittel 6.

#### Lav sysselsetting blant funksjonshemmede

Statistisk sentralbyrå gjennomfører hvert år en tilleggsundersøkelse i AKU om funksjonshemmede.

<sup>8</sup> Torberg Falch og Ole Henning Nyhus, *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. Rapport 2009:7. Trondheim: Senter for økonomisk forskning.

<sup>9</sup> Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Hege Marie Gjefsen, *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne. Hvor havner ungdom som slutter i skolen i ung alder?* Rapport 2010:3. Oslo: Frischsenteret.

Undersøkelsen omfatter personer som oppgir å ha fysiske eller psykiske helseproblemer av varig karakter, jf. nærmere omtale av begreper i boks 2.3. Om lag 15 prosent av utvalget i alderen 15-66 år oppga i 2012 å være funksjonshemmet, noe som tilsvarer 521 000 personer i hele befolkningen. Andelen har holdt seg nokså stabil over tid.

Personer med funksjonshemming har lavere sysselsettingsrate enn befolkningen i alt. Den relativt lave sysselsettingen blant funksjonshemmede må ses i sammenheng med at en stor andel mottar uførepensjon. Sysselsettingen blant funksjonshemmede falt fra 2008 til 2011 som for befolkningen ellers. Fra 2011 til 2012 har andelen sysselsatte funksjonshemmede fortsatt å falle svakt, samtidig som sysselsettingen for befolkningen i alt har økt. Sysselsettingsreduksjonen blant funksjonshemmede kan skyldes statistisk usikkerhet i utvalgsundersøkelsen.<sup>10</sup> Halvparten av de sysselsatte som oppgir å være funksjonshemmet, jobber deltid. Nær seks av ti av de ansatte hadde fått arbeidssituasjonen tilpasset funksjonshemmingen. Av dem som ikke hadde fått noen tilretteleg-

<sup>10</sup> Det er større usikkerhet i tilleggundersøkelsen om funksjonshemmede enn i den ordinære Arbeidskraftundersøkelsen, fordi utvalget som deltar i undersøkelsen er mindre. I 2012-undersøkelsen har usikkerheten økt ytterligere på grunn av høyt frafall.



ging, mente hver femte at det var behov for dette. Av dem som allerede hadde fått noe tilrettelegging, mente nesten hver sjettede at det var behov for enda mer tilrettelegging. Disse tallene er i tråd med tidligere års resultater.

Flere funksjonshemmede som er uten arbeid, kunne ha vært i jobb dersom forholdene ble lagt bedre til rette for det. Arbeidsledigheten målt som prosent av arbeidsstyrken er noe høyere for funksjonshemmede enn for befolkningen for øvrig. Andelen arbeidsledige i prosent av befolkningen er imidlertid likt for funksjonshemmede og hele befolkningen, med 2,6 prosent. I tillegg oppgir om lag en av fire funksjonshemmede som ikke er sysselsatt, at de ønsker arbeid. Denne andelen har vært om lag uendret over tid. Selv om mange funksjonshemmede som ønsker arbeid, ikke søker aktivt etter jobb, antyder omfanget likevel at flere funksjonshemmede kan delta i arbeidslivet enn i dag. I tillegg vil trolig også flere av de funksjonshemmede som sier at de ikke ønsker arbeid, kunne endre sine ønsker under andre betingelser i arbeidslivet. En viktig del av denne meldingen handler om hvilke betingelser myndighetene kan påvirke, slik at flere med redusert funksjonsevne kan delta i arbeidslivet.

#### *Mange mottar helserelaterte ytelser*

I etterkrigstiden har velferdssystemet vært i stadig utvikling og både antall og andel mottakere av offentlige ytelser har økt betydelig. Veksten i antall mottakere er en viktig utfordring for velferdssamfunnet. Behovet for inntektssikring til de som ikke kan forsørge seg selv, må balanseres opp mot langsiktig økonomisk bærekraft. I tillegg er arbeidslivet en viktig sosial arena som flest mulig bør få anledning til å delta i. Folketrygden ble innført i 1967 og står som et avgjørende skritt i retning av en allmenn obligatorisk forsikring mot sykdom og arbeidsledighet. I dag mottar hoveddelen av personer i yrkesaktiv alder som ikke er sysselsatt eller under utdanning, offentlige ytelser, hvor særlig de helserelaterte ytelsene er en viktig inntektskilde for mange som står utenfor arbeidslivet. Folketrygden utbetaler også pensjonsytelser til et stadig økende antall eldre. I tillegg til folketrygdens ytelser kommer økonomisk sosialhjelp som et siste sikkerhetsnett i velferdssystemet.

Antall mottakere av uførepensjon har vokst betydelig siden innføringen av folketrygden. Veksten stoppet opp på begynnelsen av 1990-tallet, for så å øke mot slutten av 1990-tallet og fram til innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004. Veksten tiltok igjen fra 2007, og ved utgangen av 2012

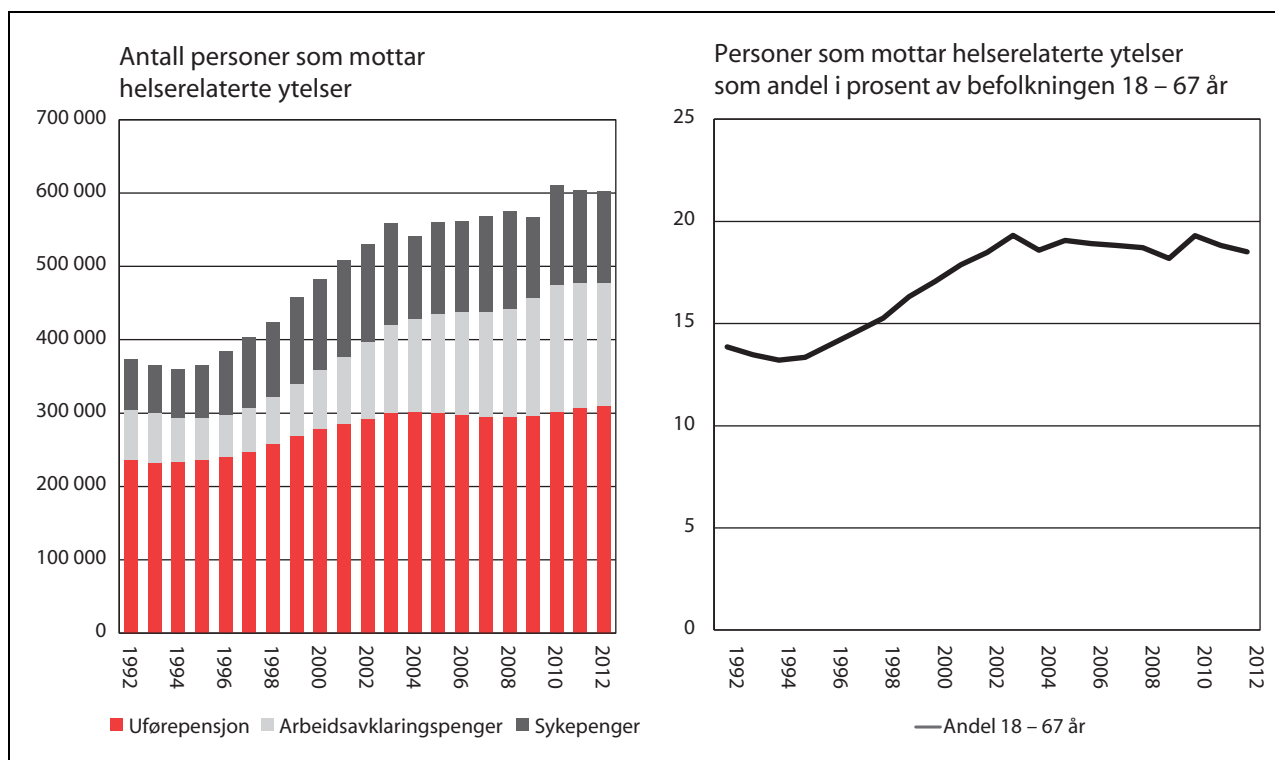
mottok nær 310 000 personer uførepensjon. Andelen i befolkningen 18-67 år som mottar uførepensjon har økt fra om lag 6 prosent i 1980 til 9,5 prosent i 2012. I samme tidsrom har vi også sett en betydelig økning i antall mottakere av midlertidige helserelaterte ytelser. Om lag 166 000 personer, eller drøyt 5 prosent av befolkningen 18-67 år, mottok arbeidsavklaringspenger ved utgangen av 2012. Til sammenlikning var det om lag 22 400 mottakere av attføringspenger ved utgangen av 1980, noe som utgjorde i underkant av 1 prosent av befolkningen 18-67 år.<sup>11</sup>

Figur 2.8 viser utviklingen i antall og andel personer som mottok helserelaterte ytelser fra 1992 til 2012. Nær hver femte person i alderen 18-67 år mottar nå en helserelatert ytelse. Antallet mottakere har økt i hele perioden, med unntak av en nedgang fra 2003 til 2004 og fra 2010 til 2012. Andelen mottakere vokste jevnt i perioden 1994–2003, men siden har andelen vært relativt stabil. Dette til tross for at alderssammensetningen i befolkningen trekker i retning av en økning i andelen. Helsen svekkes med alderen, noe som isolert sett tilsier at andelen mottakere av helserelaterte ytelser øker når en større andel av befolkningen er eldre. Av de som mottok uførepensjon ved utgangen av 2012 var 33 prosent i alderen 50-59 år, og 42 prosent i alderen 60-67 år. Høy produktivtetsvekst og krav til effektivitet i arbeidslivet kan også ha økt terskelen for friskhet. Det er imidlertid også faktorer som trekker i motsatt retning, eksempelvis økt utdanningsnivå samt den kraftige arbeidsinnvandringen vi har hatt til Norge siden 2005. I tillegg kommer at helsetilstanden i befolkningen trolig har blitt bedre over tid, noe som også har ført til økt levealder. Statistisk sentralbyrås helse- og levekårsundersøkelse viser for eksempel at egenrapportert helse har bedret seg for personer i alderen 45-64 år. Helseproblemer og funksjonshemming fører ikke alltid til at en person er uskikket til å delta i arbeidslivet. Mange personer med helseutfordringer er i jobb, eventuelt kombinert med en gradert trygdeytelse. I kapittel 4 drøftes utviklingen i antall personer på helserelaterte ytelser nærmere.

Både arbeidsledigheten og antall mottakere av økonomisk sosialhjelp er lav i Norge sammenliknet med antallet som mottar økonomiske ytelser grunnet helseplager. Utviklingen i antall motta-

<sup>11</sup> I 1980 var attføringspenger den eneste midlertidige helserelaterte ytelsen etter utløp av sykepengeperioden. Attføringspenger var en livsoppholdsyttelse som ble gitt til personer med behov for medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Medisinsk rehabilitering ble skilt ut av ordningen som en egen ytelse i 1994.





Figur 2.8 Mottakere av helserelaterte ytelser 18-67 år, 1992–2012<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Det som tidligere het attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønning er i figuren slått sammen til arbeidsavklaringspenger.

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

kere av økonomisk sosialhjelp har en tendens til å variere i takt med arbeidsledigheten. Antall sosialhjelpsmottakere har med noen mindre svingninger ligget noenlunde stabilt på samme nivå på 2000-tallet. I løpet av 2011 mottok 118 000 personer økonomisk sosialhjelp, dvs. 3,1 prosent av befolkningen 18 år og eldre. En studie fra SSB av sosialhjelpsmottakernes tilknytning til arbeidsmarkedet viser at en snau tredel av mottakerne av sosialhjelp er sysselsatte i løpet av året.<sup>12</sup> Økonomisk sosialhjelp er nærmere beskrevet i avsnitt 4.2.

Attføringsmeldinga fra 1992 uttrykte bekymring over en tendens til at «sosiale livsproblemer» gjøres til helseproblemer.<sup>13</sup> Videre utover 1990- og 2000-tallet har vi sett en kraftig vekst i mottakere av helserelaterte ytelser grunnet psykiske lidelser. Dette er til dels et uttrykk for økt aksept for psykisk sykdom i helsevesenet og hos befolk-

ningen generelt, altså en redefinering av helseproblemer som også eksisterte tidligere, men som i stor grad forble ubehandlet. Samtidig mener flere samfunnsforskere å observere en generell sykeliggjøring av en stadig friskere befolkning.<sup>14</sup> Nyere forskning viser blant annet at det innenfor vårt inntektssikringssystem er en gråson mellom arbeidsledighet og uførhet.<sup>15</sup> Dette kan blant annet slå ut i at arbeidsmarkedsproblemer blir omgjort til helseproblemer, for eksempel når personer som mottar helserelaterte ytelser egentlig burde vært regnet som arbeidsledige.<sup>16</sup> Norske forskere har blant annet pekt på at sykepenger i visse tilfeller kompenserer for inntektstap som ikke er forårsaket av sykdom eller skade,<sup>17</sup> og at insentivstrukturen i velferdsytelsene, som er slik at særlig sykepenger, men også arbeidsavkla-

<sup>14</sup> Ivar Frønes, *Annerledeslandet*. Oslo: Gyldendal, 2005.

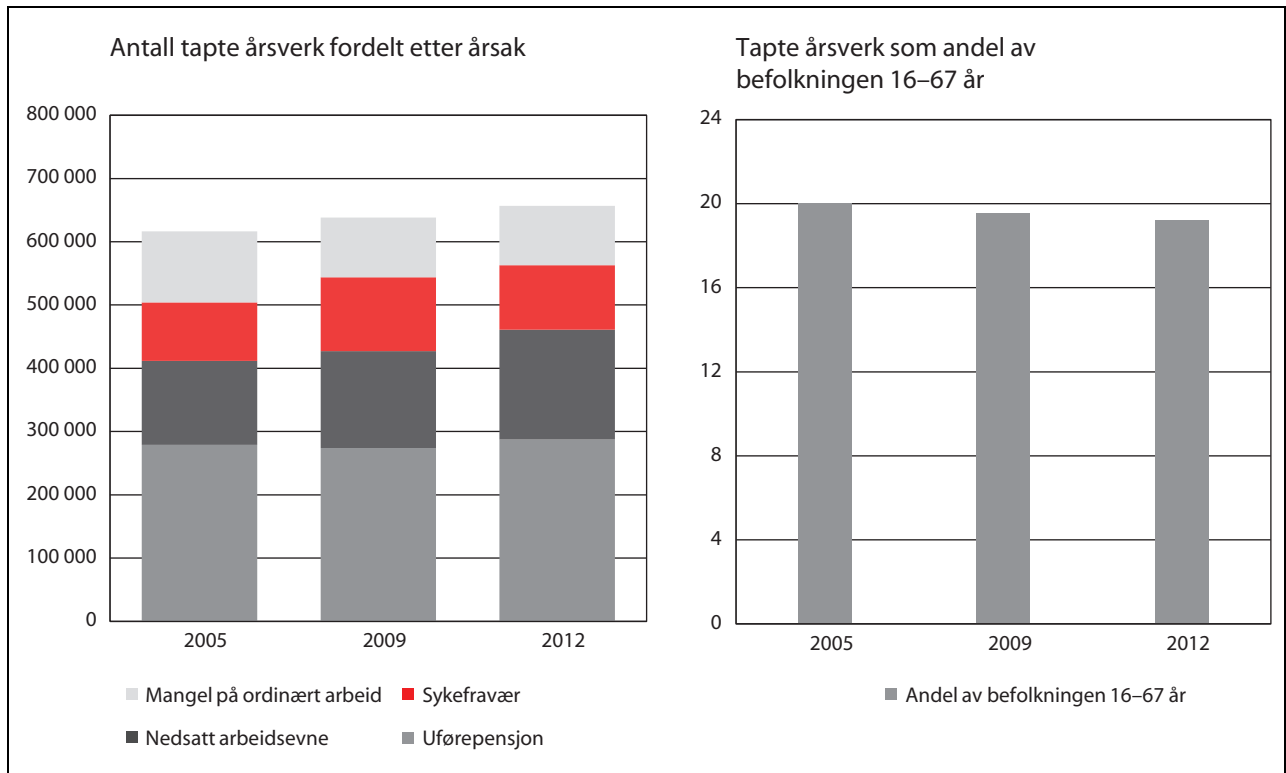
<sup>15</sup> Steinar Holden, Simen Markussen og Knut Røed, «Arbeid til alle?» *Samfunnsøkonomen* 2012:9.

<sup>16</sup> Bernt Bratsberg, Elisabeth Fevang og Knut Røed, *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise*. IZA DP No. 4897, 2010.

<sup>17</sup> Ekspertgrupperapport, *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform*. Levert til Arbeidsdepartementet 1.2.2010.

<sup>12</sup> Arne Andersen (2012), «Sosialhjelpsmottakere på arbeidsmarkedet». *Sosialhjelp og levekår i Norge*, Statistiske analyser 2012:130, Unni Beate Grebstad (red.). Oslo: Statistisk sentralbyrå.

<sup>13</sup> St.meld. nr. 39 (1991–1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (*Attføringsmeldingen*). Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.



Figur 2.9 Tapte årsverk på grunn av mottak av helse relaterte ytelser eller mangel på ordinært arbeid for personer i alderen 16–67 år, årsgjennomsnitt<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Antall personer med nedsatt arbeidsevne gjelder fra før 1. mars 2010 summen av personer registrert som yrkeshemmet/personer med nedsatt arbeidsevne og mottakere av rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mangel på ordinært arbeid inkluderer helt arbeidsledige, delvis arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ringpenger, er mer sjenerøse enn dagpenger, kan bidra til dette.<sup>18</sup> I et kompetansekrevede samfunn med høye krav til effektivitet kan det være betydelige gråsoner mellom arbeidsførhet og arbeidsuførhet, også uavhengig av inntektssikringssystem.

Mange peker på at fullstendig tilbaketrekning fra arbeidslivet ikke er den beste behandlingen av eksempelvis psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser, som er primærdiagnose hos drøyt 6 av 10 norske uførepensjonister, jf. avsnitt 3.3 og 6.2.1. I mange tilfeller bør arbeid inngå som en større del av behandlingstilbudet, eventuelt med nødvendig tilrettelegging. Det er i samfunnets interesse at arbeidskraftsressursene ikke står ubrukt, og det er i den enkeltes interesse å ha en meningsfull hverdag med arbeidsinntekt. Samtidig gir inntektssikringsordningene økonomisk forutsigbar-

het for de som ikke har egen forsørgingsevne i kortere eller lengre perioder, og kan dermed bidra til trygghet for den enkelte og sosial utjevning. Det er derfor viktig å beholde et velutbygd sosialt sikkerhetsnett, samtidig som dette begrenses til å fange opp de som reelt sett ikke har egen forsørgingsevne. Tryggheten i inntektssikringsordningene må derfor også avveies mot i hvilken grad ytelsene oppmuntrer helt eller delvis arbeidsføre mennesker til å ønske seg og å søke seg mot lønnsarbeid.

#### Tapte årsverk

De som står utenfor arbeidsmarkedet, kan også være privat forsørget eller livnære seg av arbeid som ikke fanges opp i arbeidsmarkedsstatistikken. I Norge er personene utenfor arbeidsmarkedet i hovedsak mottakere av én eller flere offentlige ytelser som uførepensjon, arbeidsavklaringspenger, arbeidsledighetstrygd og økonomisk sosialhjelp. Enkelte mottar flere offentlige ytelser samtidig. Det er også en mindre andel som mottar graderte ytelser. Derfor gir summen av antall mottakere av

<sup>18</sup> Morten Blekesaune, «Unge med helsesvikt stenges ute fra arbeidslivet». *Arbeid, velferd og samfunn*, desember 2005. Oslo: Rikstrygdeverket.

Anna Aasen Godøy, *Sick leave and temporary layoffs*. Paper presentert på EALE-konferansen i Bonn, 22.9.2012. Oslo: Frischsenteret.

de ulike ytelsene ikke et riktig bilde på hvor mange som står utenfor arbeidslivet. I tillegg kan det også være strømmer mellom de ulike offentlige ytelsene som skyldes administrative forhold, for eksempel innføringen og avviklingen av tidsbegrenset uførestønad i årene 2004–2010. Stabiliseringen av antall uførepensjonister i denne perioden hadde sammenheng med et økende antall mottakere av tidsbegrenset uførestønad, og de siste tre års vekst i antall uføre må ses i sammenheng med avviklingen av tidsbegrenset uførestønad.

Arbeids- og velferdsetaten har laget et estimat over antall tapte årsverk knyttet til mottak av helserelevante ytelser og mangel på ordinært arbeid, som også korrigerer for at en del personer mottar graderte ytelser. Tallene gir et mål på en teoretisk arbeidskraftreserve, og kan ikke tolkes som at det er ønskelig eller mulig at alle personer 16–67 år skal delta i det ordinære arbeidslivet. Derimot kan antall tapte årsverk gi et godt bilde av det samlede omfanget av velferdsordningene.

Figur 2.9 viser antall tapte årsverk for utvalgte år.<sup>19</sup> Fra 2005 til 2012 økte antall tapte årsverk med nær 7 prosent, fra 616 000 til 657 000. Denne veksten må ses i sammenheng med demografiske endringer. Dersom befolkningen ikke hadde endret seg i perioden ville vi ha observert en nedgang på 30 000 i samme periode.<sup>20</sup> Samtidig får befolkningen et stadig høyere utdanningsnivå som isolert sett skulle gi et lavere antall mottakere av helserelevante ytelser.<sup>21</sup> I perioden 2005 til 2012 har vi sett en økning i antall tapte årsverk knyttet til nedsatt arbeidsevne, mens det i samme periode har vært en nedgang i antall tapte årsverk knyttet til mangel på arbeid. Se kapittel 4 for en nærmere diskusjon av utviklingen i mottakere av helserelevante ytelser.

## 2.2 Norge i det internasjonale bildet

Sysselsettingen er høy i Norge, sett i internasjonal sammenheng. For aldersgruppen 15–64 år, som er den aldersgruppen som er regnet som yrkesaktiv alder i internasjonale sammenhenger, er sysselsettingen i Norge på 76 prosent (2012), sammenliknet med en gjennomsnittlig sysselsettingsrate i OECD-området på 65 prosent og i EU på 64 pro-

sent. I 2012 er det bare Island og Sveits som har høyere sysselsettingsrater enn Norge av landene som er medlem i OECD.

Norge er blant OECD-landene med lavest arbeidsledighet. I 2012 var arbeidsledigheten i Norge på 3,2 prosent, sammenliknet med en gjennomsnittlig arbeidsledighet i OECD-området på 8 prosent og en arbeidsledighet i EU på 10 ½ prosent. Arbeidsledigheten i Norge er også langt lavere enn den er i våre naboland. I Danmark, Finland og Sverige ligger arbeidsledigheten på 7–8 prosent. På Island kom arbeidsledigheten ned i 6 prosent i 2012.

Yrkesandelen, som er summen av sysselsatte og arbeidsledige (dvs. arbeidsstyrken) i prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder, kan betraktes som et mål på det samlede arbeidstilbudet. Til tross for at Nederland, Danmark og Sverige har noe høyere yrkesandel som Norge, har de lavere sysselsetting. Det skyldes at disse landene har høyere arbeidsledighet. I tillegg har også Island og Sveits høyere yrkesandel enn Norge, noe som kan tilskrives at de både har høyere sysselsetting og høyere arbeidsledighet enn Norge, jf. figur 2.11.

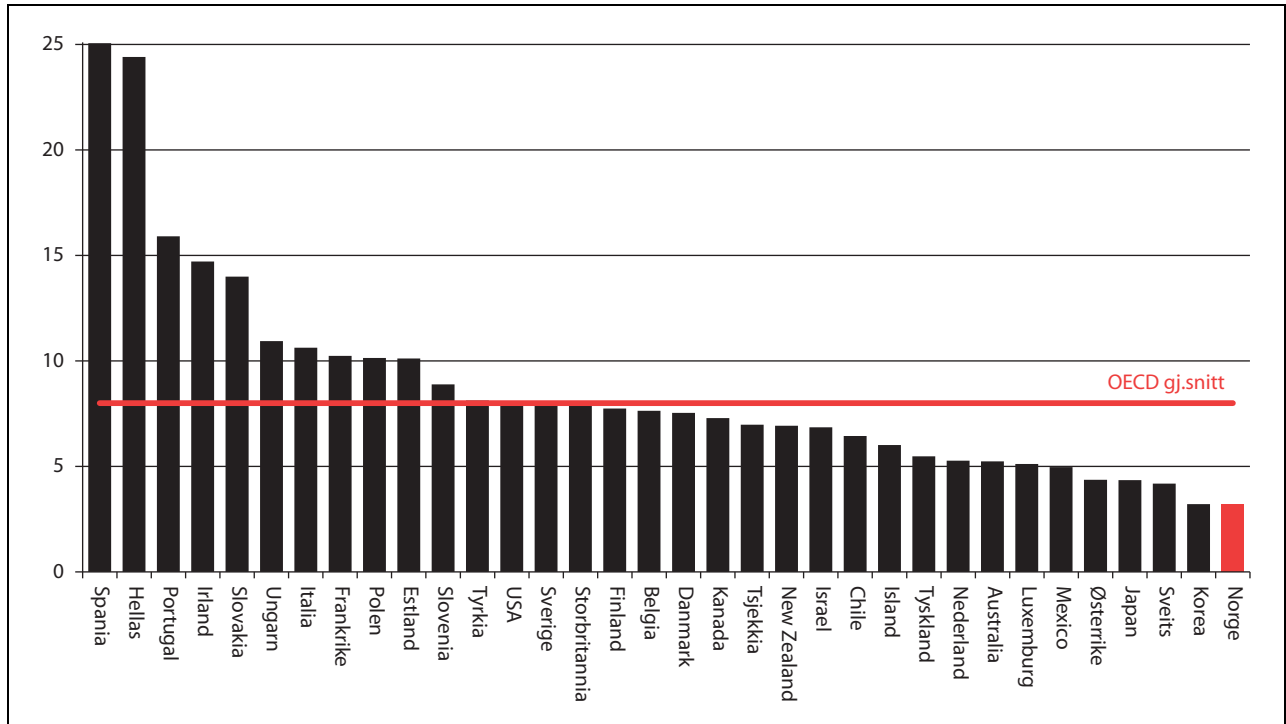
Den lave arbeidsledigheten i Norge skyldes delvis at arbeidstilbudet er fleksibelt over konjunktorene. Dette kan illustreres med virkningene av den globale finanskrisen som satte inn i 2008–2009. Fra 2008 til 2010 opplevde Norge en reduksjon i sysselsettingsraten som var større enn i mange andre OECD-land og en god del større enn den gjennomsnittlige sysselsettingsnedgangen i OECD. Likevel opplevde Norge en lavere vekst i arbeidsledigheten enn mange andre land i disse årene. Årsaken til at arbeidsledigheten økte relativt lite i Norge til tross for et relativt stort fall i sysselsettingen, er at mange trakk seg ut av arbeidslivet under nedgangskonjunkturen.

Mye av fleksibiliteten i arbeidstilbudet over konjunktorene skyldes at ungdom trekker seg ut av arbeidslivet under nedgangskonjunktur, og i større grad deltar i utdanning. Fra 2008 til 2010 falt for eksempel arbeidstilbudet markert for ungdom i Norge, mer enn arbeidstilbudet for eldre aldersgrupper og mer enn blant ungdom i OECD-området samlet. I Norge deltok flere unge i utdanning i kjølvannet av finanskrisa, både ved at andelen som har utdanning som hovedaktivitet økte og ved at færre kombinerte heltidsstudier med arbeid. Det er særlig arbeidsmarkedstilknytningen til ungdom i utdanning som er konjunkturfølsom. Når elever og studenter trekker seg ut av arbeidsmarkedet slår det mer ut i sysselsetting i antall personer enn sysselsetting målt i timeverk,

<sup>19</sup> Personer som kun mottar sosialhjelp er ikke med i disse tallene.

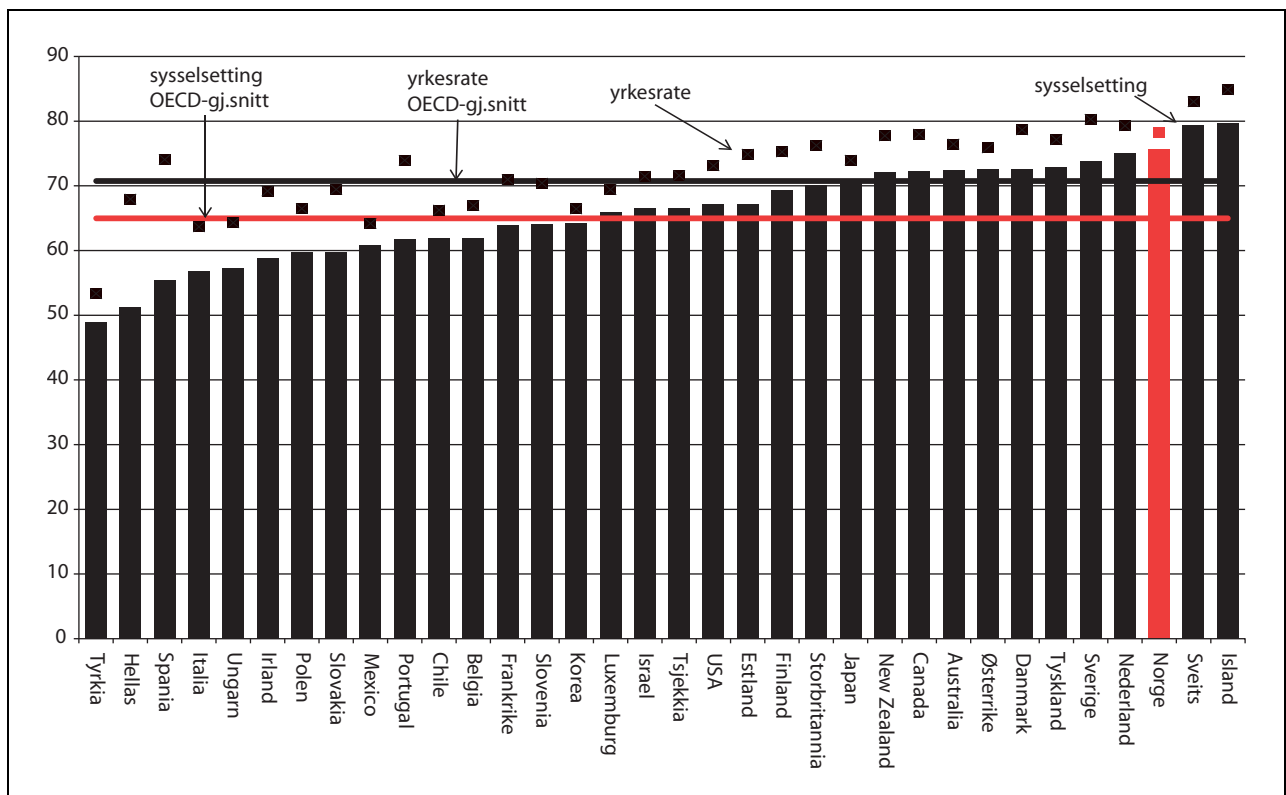
<sup>20</sup> Jorunn Furuberg, Xu Cong Qui og Ola Thune, «657 000 tapte årsverk i 2012». *Arbeid og Velferd* 2/2013. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>21</sup> Elisabeth Fevang og Knut Røed, *Veien til uføretrygd i Norge*. Rapport 10/2006. Oslo: Frischsenteret.



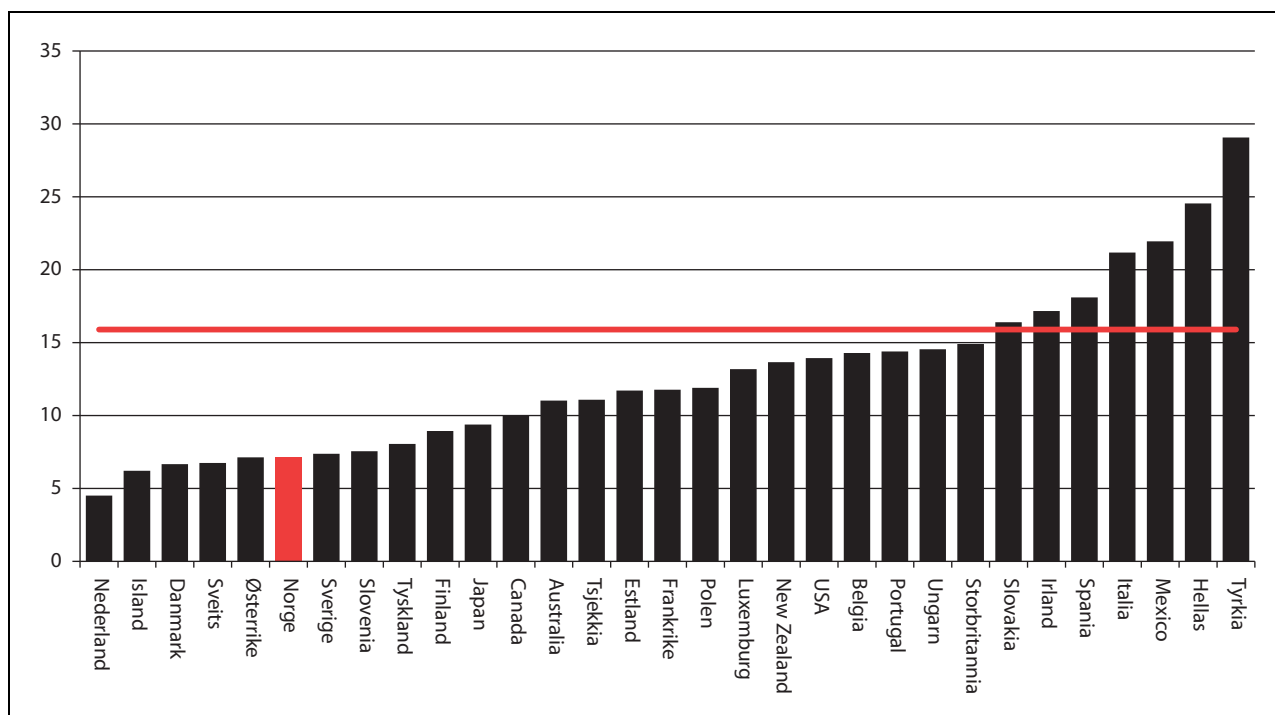
Figur 2.10 Arbeidsledighet i OECD-landene, prosent 2012

Kilde: OECD, Shortterm Labour Market Statistics



Figur 2.11 Yrkesrate og sysselsettingsrate i OECD-landene, prosent 2012

Kilde: OECD, Shortterm Labour Market Statistics



Figur 2.12 Unge utenfor opplæring og arbeid (NEET-rate) i OECD-landene, 2012<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Data er fra 1. kvartal 2012 og gjelder for ungdomsgruppen 15-24 år. NEET-raten beregnes som andelen unge som verken er sysselsatte, i utdanning eller opplæring (*Not in Employment, Education or Training*).

Kilde: OECD

fordi mange studenter og elever jobber færre timer enn andre.

#### Unge utenfor opplæring og arbeid

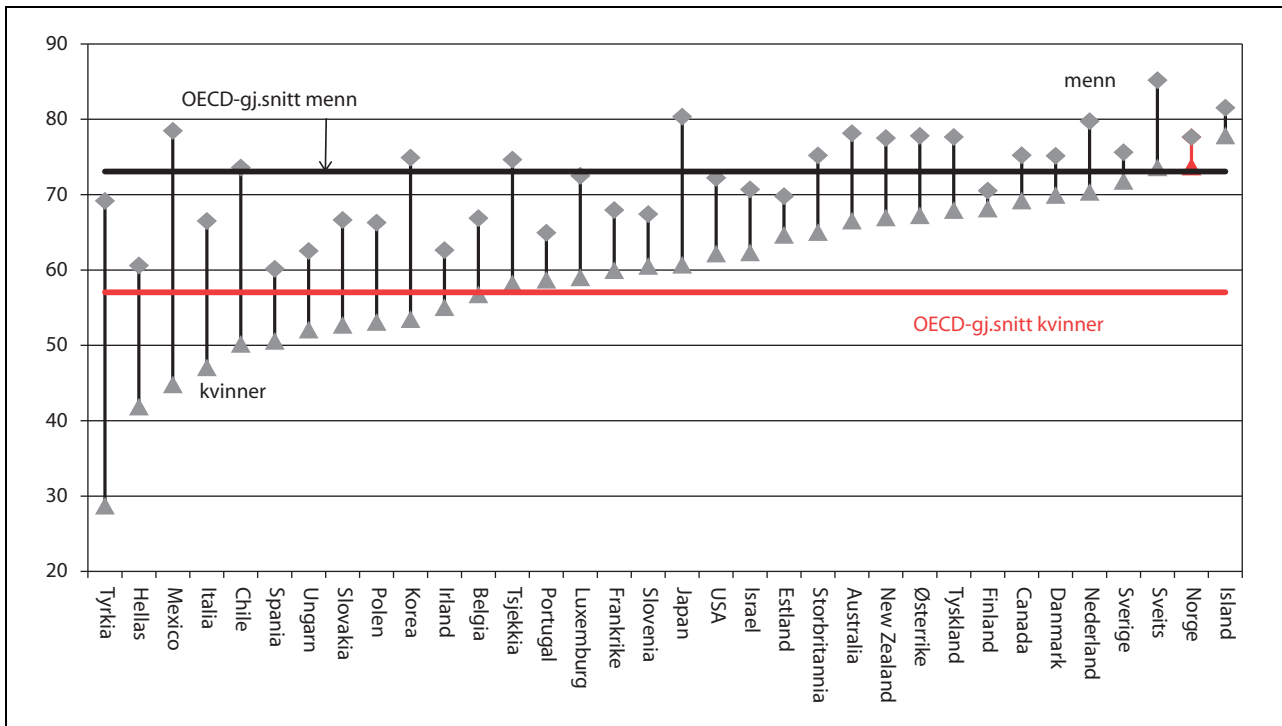
Endringer i yrkesaktivitet og utdanningstilbøyelighet blant ungdom avspeiles i andelen ungdom som verken er i jobb, utdanning eller opplæring. Internasjonalt er denne andelen kjent som NEET-raten (*Not in Employment, Education or Training*). Her omtales denne gruppen også som *unge utenfor opplæring og arbeid*. Det er stor bekymring for denne gruppen, fordi passivitet i ungdomsårene eller i begynnelsen av yrkeskarrieren kan gi langvarige negative karriereeffekter og økt risiko for varig utstøting fra arbeidslivet. Andelen unge utenfor opplæring og arbeid i OECD er på nesten 16 prosent, sammenliknet med vel 7 prosent i Norge, slik OECD beregner dette.<sup>22</sup> En ikke ubetydelig andel personer i Norge i aldersgruppen 15-

24 år er altså enten arbeidsledige, det vil si at de ønsker jobb og søker aktivt etter jobb, eller er helt inaktive. Andelen unge utenfor opplæring og arbeid er lavere i Norge enn i mange andre OECD-land. Forskjellene mellom nordiske land som Island, Danmark, Norge og Sverige er imidlertid ikke store, jf. figur 2.12.

Norge er kjennetegnet ved at majoriteten av de unge utenfor opplæring og arbeid ikke er arbeidsledige, men står helt utenfor arbeidslivet eller utdanningssystemet: Om lag 25 prosent av gruppen i Norge er arbeidsledige, mens 75 prosent verken er arbeidsledige eller i utdanning eller opplæring. I OECD-området samlet er om lag 35 prosent av NEET-gruppen arbeidsledige, og i EU-området er over halvparten av NEET-gruppen arbeidsledige. En mindre gruppe av de unge utenfor opplæring og arbeid i Norge søker altså etter arbeid og inngår i arbeidstilbudet enn de gjør i mange andre land. En grunn til det kan være at andelen unge som er ledige i Norge er lav, og at flere unge i Norge er på helserelaterte ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, enn i mange andre land.

Internasjonalt har NEET-raten økt i kjølvannet av finanskrisen, særlig i en del europeiske land. Både i EU og OECD har økningen særlig skjedd gjennom økt ungdomsarbeidsledighet.

<sup>22</sup> NEET-ratene fra OECD som brukes i dette avsnittet er ikke helt sammenliknbare med de nasjonale NEET-ratene som oppgis i kapittel 4, basert på SSB-tall. Det skyldes at OECD og SSB beregner personer i utdanning og opplæring på noe forskjellige måter, selv om begge NEET-definisjonene tar utgangspunkt i de nasjonale arbeidskraftundersøkelsene. I tillegg kommer at OECD-tallene gjelder for 1. kvartal 2012 mens SSB-tallene i kapittel 6 er årsgjennomsnittet.



Figur 2.13 Sysselsetningsrater etter kjønn i OECD-landene, rangert etter sysselsetting blant kvinner, prosent 2012

Kilde: OECD, Shortterm Labour Market Statistics

Den høye ungdomsledigheten er en stor bekymring i mange europeiske land. I tillegg har disse landene også grupper av unge utenfor opplæring og arbeid som ikke søker etter arbeid. I Norge er ungdomsledigheten lavere enn i mange andre land. Se nærmere omtale av utsatte unge i kapittel 6.

#### Høy sysselsetting i de fleste gruppene, men mye deltid

Sysselsettingen er gjennomgående høy i de fleste gruppene i Norge, sammenliknet med det som er situasjonen i mange andre land. Sysselsetningsandelen ligger godt over OECD-gjennomsnittet både for kvinner og menn, unge og eldre aldersgrupper, lavt og høyt utdannede, innenlandsfødte og utenlandsfødte. Sysselsettingen er spesielt høy blant kvinner, eldre arbeidstakere og personer med høyere utdanning, sett i et internasjonalt perspektiv. Sysselsettingen for kvinner i Norge ligger for eksempel på nivå med den gjennomsnittlige sysselsettingen blant menn i OECD-området, jf. figur 2.13.

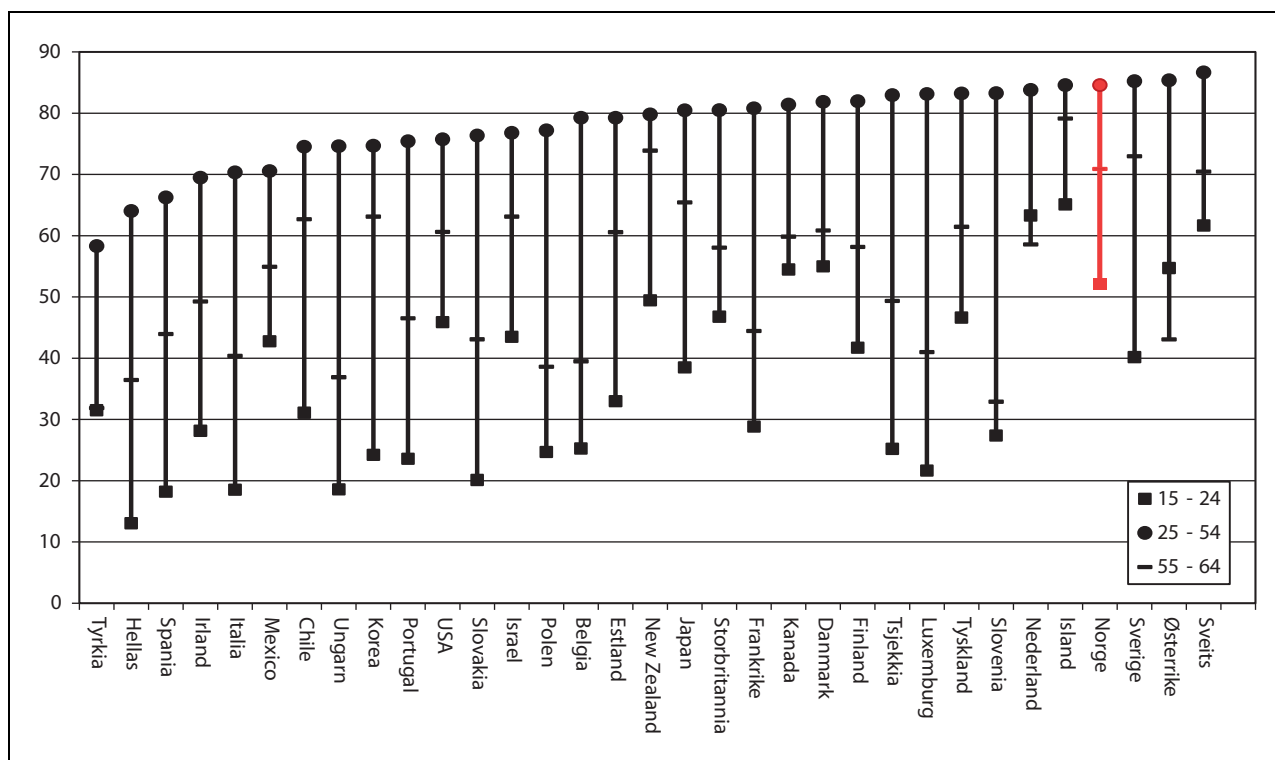
Samtidig jobber mange kvinner i Norge deltid. Ifølge tall fra OECD jobber 30 prosent av de sysselsatte norske kvinnene deltid, sammenliknet med en gjennomsnittlig deltidsprosent på 26 prosent blant kvinner i OECD-området. Norske menn jobber også noe mer deltid enn det som er vanlig

blant menn i OECD-området samlet, med en deltidsandel på henholdsvis 11 og 9 prosent.

Den alminnelige ukentlige arbeidstiden for fulltidsarbeidere i Norge er noe kortere enn i mange andre land. Tall fra 2012 viser at gjennomsnittlig avtalt arbeidstid per uke er 37,5 timer i Norge og 38,1 timer per uke som gjennomsnitt i EU-landene. Samtidig har Norge noe færre fridager årlig enn mange andre europeiske land. Samlet innebærer dette at den avtalte arbeidstiden gjennom året ligger svært nær gjennomsnittet for de europeiske landene.<sup>23</sup> Den avtalte alminnelige arbeidstiden i Norge gjennom året, korrigert både for avtalt ukentlig arbeidstid, antall fridager og offentlige høytidsdager, er lavere både i Finland, Sverige og Danmark, samt i store europeiske land som Frankrike, Tyskland, Italia og Storbritannia, i tillegg til Nederland, enn den er i Norge. Det er særlig de nye medlemslandene i EU som trekker den avtalte alminnelige arbeidstiden opp i Europa, mens den alminnelige årlige arbeidstiden for de gamle medlemslandene, EU15, er lavere enn i Norge.

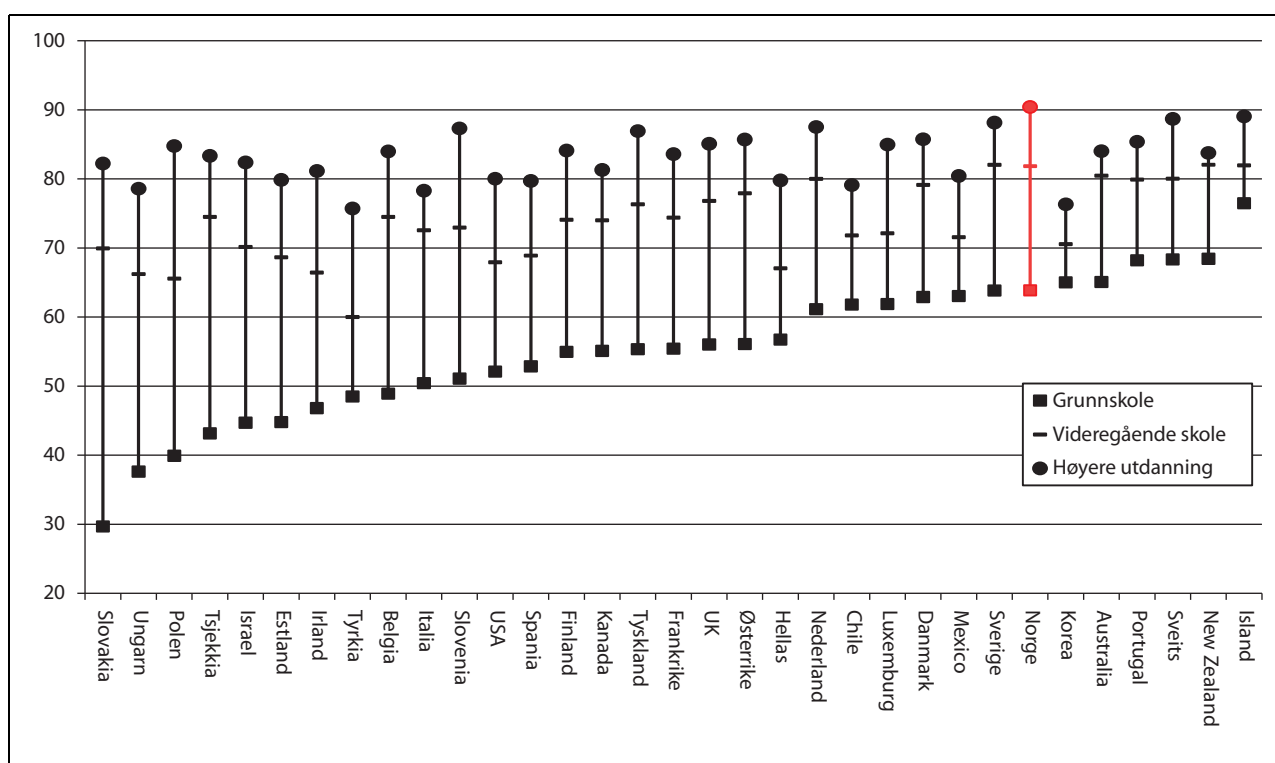
Den faktiske arbeidstiden avviker fra avtalt arbeidstid av flere grunner, som overtidarbeid, mertid og fravær. Det er vanskelig å sammen-

<sup>23</sup> EIRO, *Working time developments – 2012*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. 2013.



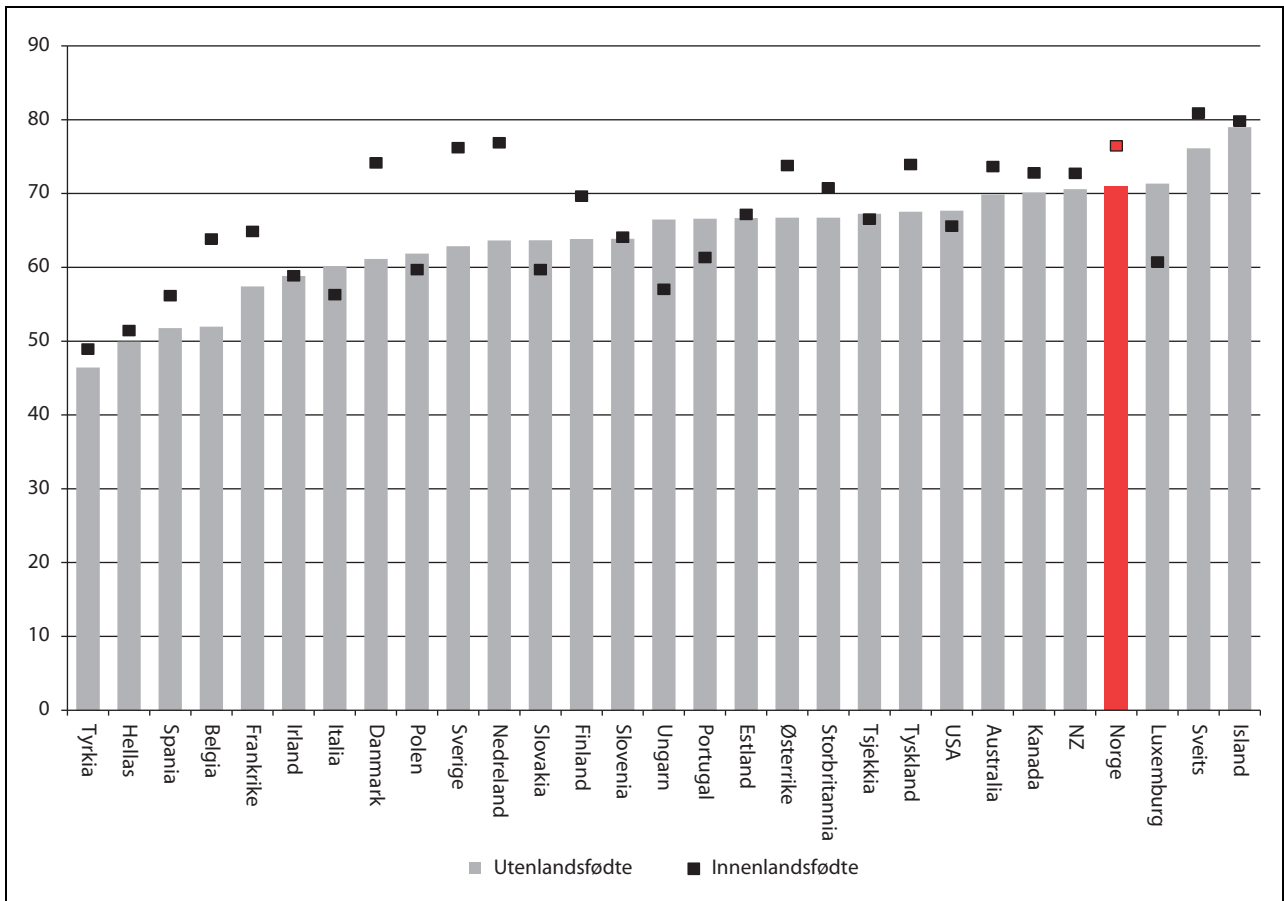
Figur 2.14 Sysselsettingsrater etter alder i OECD-landene, rangert etter sysselsettingen i aldersgruppen 25-54 år, prosent 2012

Kilder: OECD, Shortterm Labour Market Statistics



Figur 2.15 Sysselsettingsrater etter utdanning i OECD, rangert etter sysselsettingen blant personer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, prosent 2010

Kilde: OECD



Figur 2.16 Sysselsettingsrater etter fødeland, rangert etter sysselsettingen blant utenlandsfødte, prosent 2012  
Kilde: OECD

likne den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden internasjonalt, fordi innsamlingsmetodene og beregningene varierer mellom land. De tallene som OECD har publisert på dette området viser likevel at Norge er blant de landene som har kortest faktisk arbeidstid i OECD-området.<sup>24</sup> Tall fra EIRO bekrefter at Norge er blant de landene som har kortest faktisk arbeidstid i Europa. De to undersøkelsene varierer imidlertid noe når det gjelder rangeringen av en del andre europeiske land, noe som kan skyldes at OECD tar med både heltids- og deltidsarbeidere i sine beregninger, mens EIRO sammenlikner faktisk arbeidstid blant heltidsarbeidere, og kun arbeidstid i hovedarbeidsforholdet.<sup>25</sup> Den gjennomsnittlige arbeidstiden per sysselsatt i Norge ligger om lag 20 prosent under det gjennomsnittlige nivået i OECD, slik OECD måler dette. Tallene påvirkes imidlertid av en rekke norske velferdsordninger,

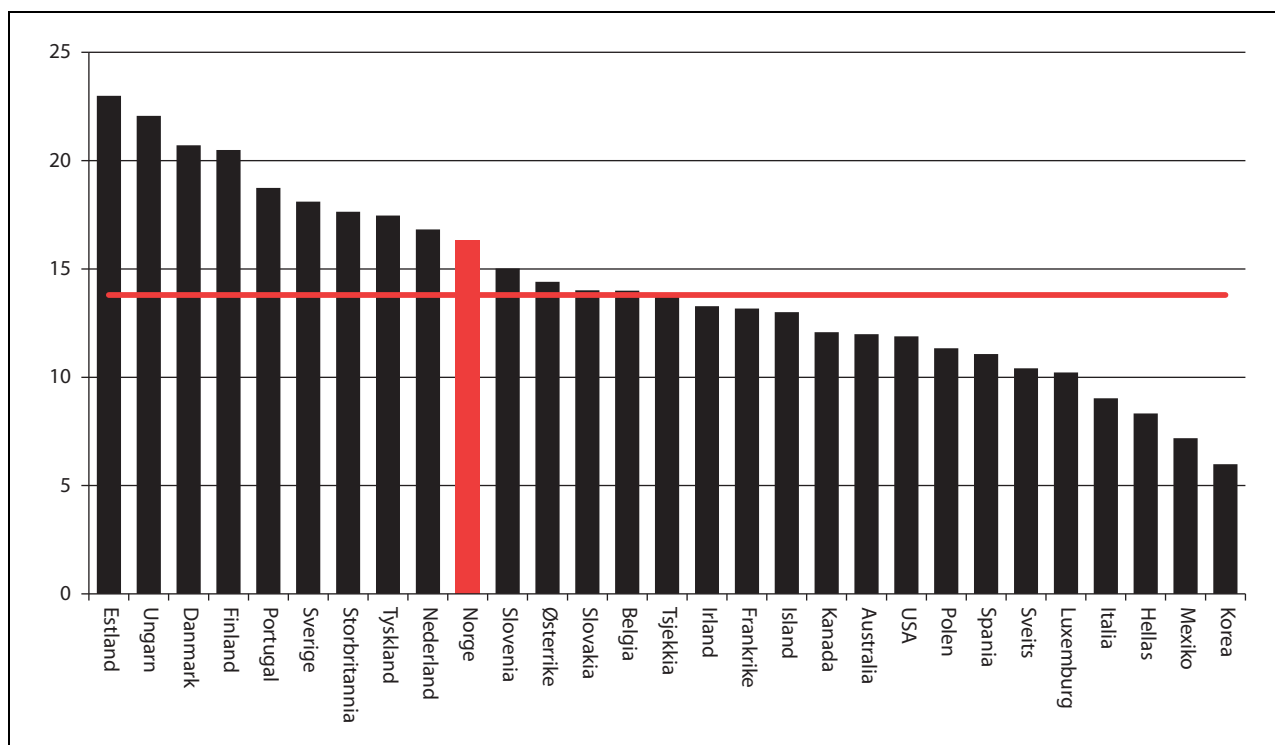
slik som relativt lange fødselspermisjoner og senior dager. Det er derfor ikke utelukkende negativt at Norge har lav gjennomsnittlig arbeidstid i disse undersøkelsene. Samtidig har Norge en sysselsettingsrate som ligger om lag 16 prosent over det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået i OECD. Det innebærer at den gjennomsnittlige arbeidstiden beregnet i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder ligger nærmere, men fortsatt noe under OECD-gjennomsnittet. Ifølge tall i Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* er arbeidsinnsatsen i Norge per innbygger like over gjennomsnittet i EU.

Når sysselsettingen er høy samtidig som den gjennomsnittlige faktiske arbeidstiden per sysselsatt er relativt lav, så innebærer det at mange personer bidrar til den samlede arbeidsmengden. Det er bra i et fordelings- og inkluderingsperspektiv at mange deltar i arbeidslivet. Samtidig betyr det at vi fortsatt har en potensiell arbeidskraftsreserve knyttet til den relativt høye andelen som jobber deltid. Et godt deltidarbeidsmarked antas imidlertid å bidra til høy sysselsetting i befolkningen samlet. Deltid er en viktig forutsetning for vår

<sup>24</sup> OECD, *Employment Outlook*. Paris, 2012.

<sup>25</sup> En annen forskjell mellom de to undersøkelsene er at OECD tar utgangspunkt i tall fra nasjonalregnskapet, mens EIRO tar utgangspunkt i arbeidskraftundersøkelsen.





Figur 2.17 Andel funksjonshemmede i prosent av befolkningen 20-64 år, OECD, andre halvdel 2000-tallet<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Data er fra sent 2000-tallet for en rekke land, 2005 for Norge. For nærmere detaljer, se noter til *OECD Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers*, figur 1.1.

Kilde: OECD

høye sysselsettingsrate. Dette bekreftes av OECD, som viser at land med høy grad av deltidsarbeid har høyere kvinnelig sysselsetting, korrigert for andre faktorer.<sup>26</sup>

#### Ikke spesielt høy sysselsetting blant funksjonshemmede

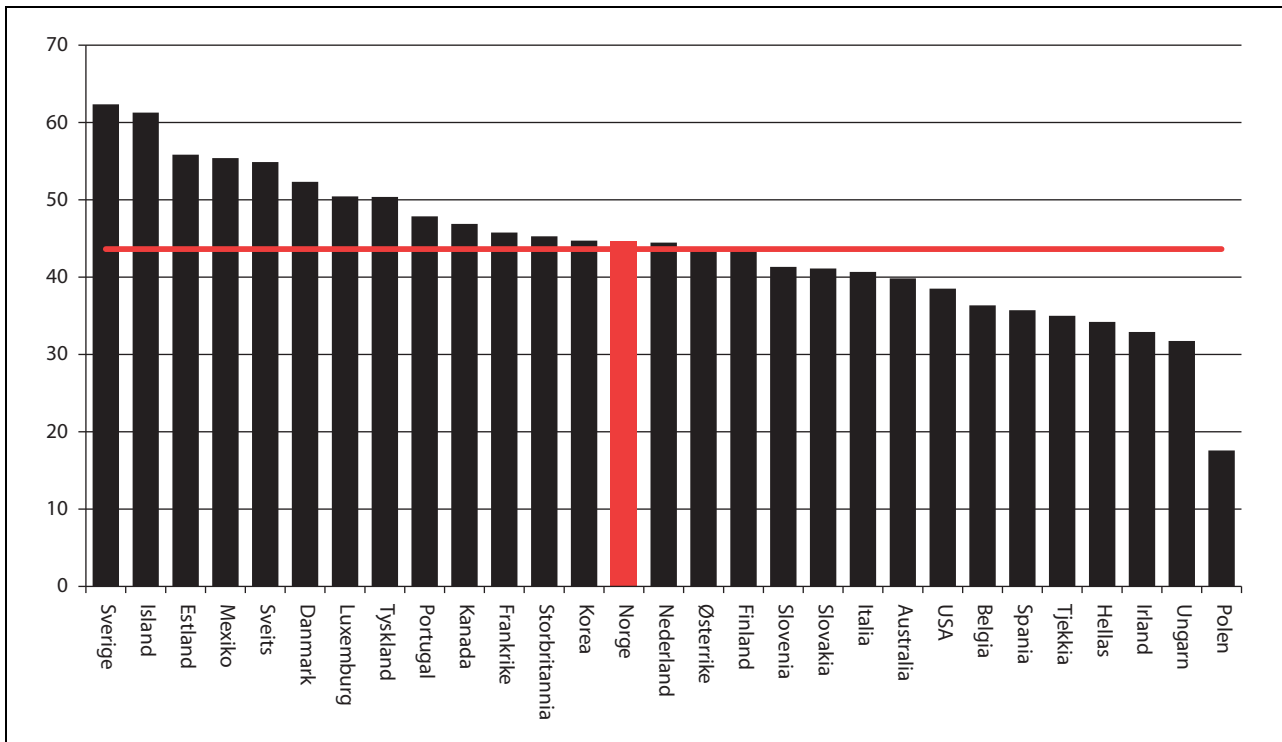
Sysselsettingen blant funksjonshemmede ligger nær det gjennomsnittlige nivået i OECD. Siste publiserte tall fra OECD på dette området viser en sysselsetting blant funksjonshemmede på 45 prosent i Norge sammenliknet med 44 prosent som OECD-gjennomsnitt. Tallene fra OECD på dette området bør tolkes med varsomhet, blant annet fordi det å være funksjonshemmet er basert på selvrapporing, og dette kan oppfattes forskjellig i ulike land.<sup>27</sup> I OECD oppgir en av sju i alderen 20–64 år at de er funksjonshemmede. I Norge

er det om lag en av seks som sier de er funksjonshemmede, mens det i Danmark og Finland er om lag en av fem som regner seg som funksjonshemmede, jf. figur 2.17. Videre stammer tallene fra andre halvdel av 2000-tallet, og de norske dataene helt tilbake fra 2005. Nasjonale tall viser at sysselsettingen blant funksjonshemmede har falt noe siden midten av 2000-tallet i Norge, jf. avsnitt 2.1.

Den relativt moderate sysselsettingen blant funksjonshemmede i Norge står i kontrast til den høye sysselsettingen i befolkningen for øvrig. Dersom vi tar utgangspunkt i OECD-tallene, er forholdstallet mellom sysselsettingsraten for funksjonshemmede og befolkningen for øvrig på 54 prosent i Norge, sammenliknet med et OECD-gjennomsnitt på 58 prosent. I alle de andre nordiske landene ligger sysselsettingen for funksjonshemmede nærmere sysselsettingen for befolkningen for øvrig enn den gjør i Norge. I Sverige og på Island er sysselsettingen blant funksjonshemmede over 70 prosent av det den er i befolkningen for øvrig, jf. figur 2.18. Den høye sysselsettingen blant funksjonshemmede i disse to landene kan vanskelig forklares med andelen funksjonshemmede i befolkningen: Island har noe lavere andel funksjonshemmede i befolkningen enn Norge, mens Sverige har en noe høyere andel.

<sup>26</sup> OECD, *Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD-countries*. Paris, 2004.

<sup>27</sup> Ulike definisjoner av funksjonshemming påvirker sysselsettingsratene, og det varierer hvordan Norge kommer ut i internasjonale sammenlikninger avhengig av hvilke datakilder som benyttes. Se Thomas Hugaas Molden og Jan Tøssebro, «Yrkesdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne». *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16:1, 2013.



Figur 2.18 Sysselsetningsrater blant funksjonshemmede, OECD, andre halvdel 2000-tallet<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Se merknad til figur 2.17. For detaljer, se noter til *OECD Sickness, Disability and Work, Breaking the Barriers*, figur 2.1. Kilde: OECD

OECD peker på at sysselsettingen blant funksjonshemmede ikke synes å ha noen systematisk sammenheng med en bestemt politikktilnærming. Høy sysselsetting blant funksjonshemmede kan gjenfinnes i land som har stort fokus på aktiv attføring, som har pålagt kvoteringsordninger for sysselsetting av funksjonshemmede eller som bruker andre plikter eller insentiver overfor arbeidsgivere, som for eksempel subsidiering av slik arbeidskraft. Men sysselsettingen blant funksjonshemmede kan også være høy i land uten særlig bruk av slike aktive virkemidler. Norge er et eksempel på et land som, ifølge OECD, legger stor vekt på aktive virkemidler for å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, med betydelig vekt på attføring og arbeidsrettede virkemidler, men er likevel blant de landene hvor sysselsettingen blant funksjonshemmede ikke er spesielt høy. OECD mener at dette blant annet kan skyldes at noen av de aktive virkemidlene blir motvirket av et omfattende velferdssystem som ikke gir tilstrekkelige insentiver til arbeid.<sup>28</sup> Norge har gode helserelaterede ytelser, kombinert

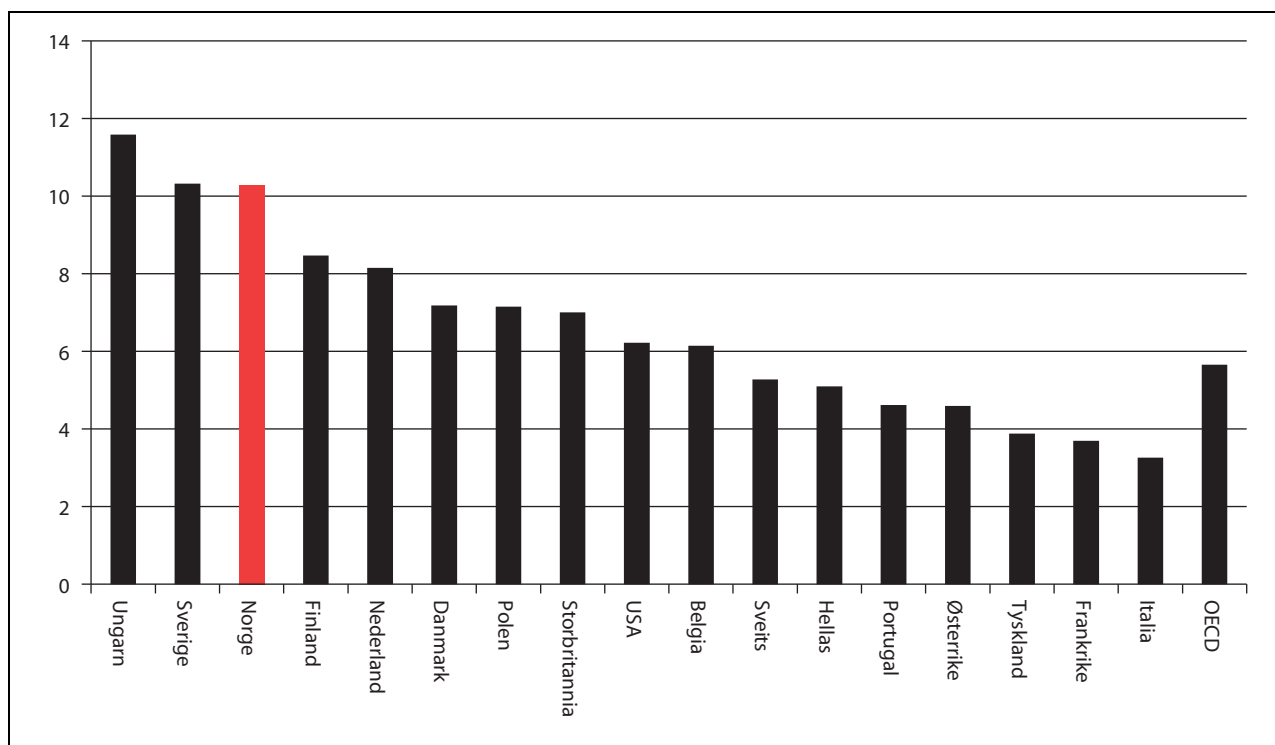
med aktiv arbeidsrettet innsats for personer med nedsatt funksjonsevne.

#### Høy andel i befolkningen som mottar ytelser

Økt tilstrømming til offentlige ytelser er ikke et særnorsk fenomen, men Norge har en høy andel mottakere av ytelser sammenliknet med andre industrialiserte land, spesielt andelen som mottar helserelaterede ytelser. Figur 2.18 sammenlikner andelen som mottar uføreytelser i ulike land. I 2008 hadde Norge den tredje høyeste uføreandelen av 28 OECD-land, om lag dobbelt så høy som gjennomsnittet. Dette mønsteret gjenspeiles også i sykefraværstatistikken, hvor Norge lå høyest av samtlige land med nær 7 prosent sykefravær i 2010.

Det er store forskjeller mellom trygdesystemene i ulike land. Internasjonale sammenlikninger er derfor forbundet med usikkerhet. Variasjon i forhold som pensjonsalder og utformingen av velferdsordningene begrenser informasjonen en kan få ved å sammenlikne en enkelt ytelse mellom land. Det er også internasjonale forskjeller i utbredelsen av privat forsørgelse. Norge har en lav andel hjemmeværende som forsørges av familie sammenliknet med mange andre land. Dette

<sup>28</sup> OECD, *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*. Paris 2010.  
OECD, *Mental Health and Work: Norway*. Paris 2013.



Figur 2.19 Mottakere av uføreytelser i prosent av befolkningen 20-64 år i OECD, 2008

Kilde: OECD

bidrar til høy sysselsetting, men også til en høyere andel som mottar trygdeytelser.

Dersom vi ser på andelen av BNP som går til sosiale utgifter som alders- og uførepensjoner, helse, familie, arbeidsmarkedstiltak, arbeidsledighetstrygd og bostøtte, ligger Norge omtrent på gjennomsnittet for OECD-landene.<sup>29</sup> Når en kun sammenlikner utgifter til offentlige inntektssikringer til befolkningen i arbeidsfør alder som andel av BNP, ligger Norge høyere enn snittet for OECD, jf. figur 2.19. Høye utgifter til inntektssikring kan blant annet ses i sammenheng med at mange i Norge har opptjent rettigheter på grunn av høy sysselsetting, jf. for eksempel den høye sysselsettingen blant kvinner i Norge sammenliknet med mange andre land. De helserelaterte ytelsene har et særlig høyt nivå sammenliknet med øvrige OECD-land. Norge har de høyeste utgiftene til helserelaterte ytelser målt som andel av BNP, og et relativt lavt utgiftsnivå på ytelser knyttet til arbeidsledighet.<sup>30</sup> Uførepensjon blir i stor grad gitt til eldre arbeidstakere, og derfor bør antall mottakere av helserelaterte ytelser ses i sammenheng med alders- og førtidspensjonsord-

ninger. Det illustrerer noen av problemene med å sammenlikne enkeltytelser mellom land.

### 2.3 Oppsummering

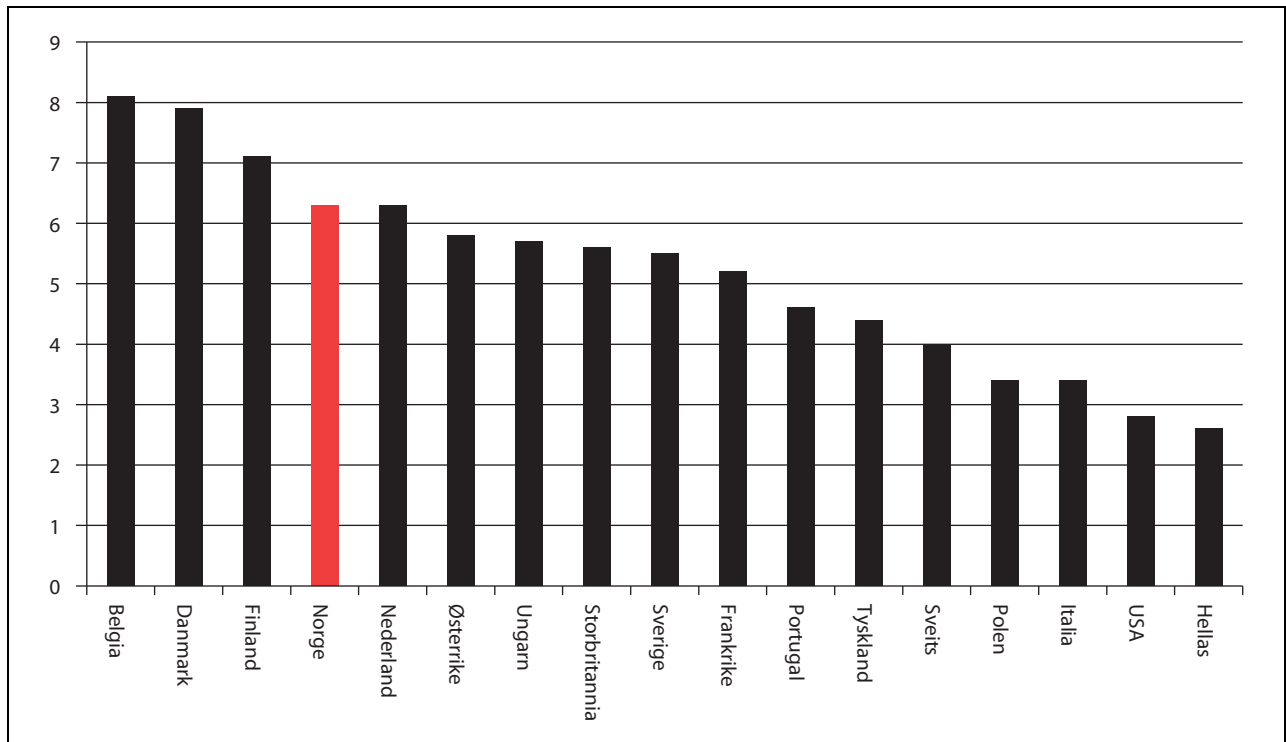
Arbeidsmarkedssituasjonen er bra for det store flertallet i Norge. Sysselsettingen er høy i de fleste gruppene, både i historisk sammenheng og sammenliknet med andre land. Arbeidsledigheten er lav. Den lave arbeidsledigheten innebærer at de fleste som ønsker det kommer i jobb.

Mange ikke-sysselsatte i yrkesaktiv alder mottar offentlige ytelser, særlig helserelaterte ytelser. Det gir god inntektssikring og bedre velferd for dem som ikke kan jobbe. Samtidig trekkes mottakere av helserelaterte ytelser ut av arbeidsstyrken for en midlertidig periode eller mer permanent. Dette bidrar til at færre er disponible for arbeidslivet selv om en del av dem som mottar helserelaterte ytelser også deltar i arbeidslivet.

Norge er blant de landene som kombinerer et omfattende velferds- og inntektssikringssystem med stor vekt på aktive virkemidler og arbeidsrettede tiltak for å integrere personer som står utenfor arbeidslivet. I tillegg er det satt i verk en rekke reformer som vil bidra positivt i tiden som kommer. Arbeidslivet i Norge er kjennetegnet av blant

<sup>29</sup> OECD Social Expenditure Database.

<sup>30</sup> OECD, *Sickness, Disability and Work. Breaking the barriers*. Paris, 2010.



Figur 2.20 Offentlige utgifter til inntektssikringer til befolkningen i yrkesaktiv alder, prosent av BNP. 2009

Kilde: OECD

annet høye krav til effektivitet, omstillinger og høy innvandring. Det kan gjøre det utfordrende for utsatte grupper å beholde eller få fotfeste i arbeidslivet. Sysselsettingen blant funksjonshemmede er ikke spesielt høy i Norge. For denne gruppen har sysselsettingen blitt redusert siden 2008 og sysselsettingen ligger nær OECD-gjennomsnittet. Sysselsettingsraten blant funksjonshemmede må blant annet ses i sammenheng med at en stor andel av dem mottar uførepensjon.

Den samlede arbeidsinnsatsen i Norge trekkes opp av at en høy andel av befolkningen er sysselsatt. Høy andel på deltid trekker antall arbeidstimer per sysselsatt ned. Det er et mål for Regjeringen å redusere ufrivillig deltid, og at de som ønsker det, får arbeide heltid. Rammevilkårene i arbeidslivet kan påvirke både etterspørselen etter

og tilbudet av heltidsjobber. Tilrettelegging for mer gradering i de helse relaterte ytelsene, og for at mer av den gjenværende arbeidsevnen skal kunne utnyttes i det ordinære arbeidslivet, tilsier imidlertid at det også legges til rette for å tilby og etterspørre deltidarbeid.

Blant ungdom er det en ikke ubetydelig andel som verken er i jobb, skole eller opplæring. Mange andre land sliter med høy ungdomsledighet. Dette er ikke et like stort problem i Norge. I Norge er de fleste unge utenfor opplæring og arbeid ikke arbeidsledige. Noen er på helse relaterte ytelsene som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Det er en utfordring å fange disse opp tidlig, slik at passivitet i ung alder ikke gir langsiktige negative virkninger på yrkeskarriere og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

## 3 Mål, strategier og reformer i arbeids- og velferdspolitikken

### 3.1 Innledning

Arbeid til alle er et hovedmål for Regjeringen. Høy yrkesdeltakelse er en forutsetning for høy verdiskaping. Det muliggjør opprettholdelse og videreutvikling av velferdssamfunnet. For den enkelte er arbeid en kilde til inntekt, økonomisk trygghet og selvrealisering. Samtidig bidrar deltakelse i arbeidslivet til å øke den kollektive velferden og redusere økonomiske og sosiale forskjeller.

Den høye yrkesaktiviteten i Norge har gitt grunnlag for å utvikle gode og universelle velferdsordninger. De norske velferdsordningene omfatter både finansiering og produksjon av tjenester innen blant annet utdanning, helse og omsorg og et overføringssystem som sikrer den enkelte inntekt ved sykdom, uførhet, arbeidsledighet og i alderdommen. Utviklingen av et felles økonomisk sikkerhetsnett har bidratt til å dempe sosial risiko for den enkelte. Sammen med partene i arbeidslivet legger velferdsordningene grunnlaget for å fremme økonomisk utvikling gjennom et fleksibelt arbeidsmarked med lav terskel for omstillinger og nyetableringer. Gode velferdsordninger bidrar til rettferdig fordeling og til sosial og økonomisk stabilitet.

I dette kapitlet gis en kortfattet omtale av sentrale virkemidler i realiseringen av arbeidslinja de senere årene, en begrunnelse for arbeidslinja og en beskrivelse av sentrale reformer og tiltak som er iverksatt for å støtte opp om arbeidslinja og målet om arbeid for alle. Det gjelder blant annet NAV-reformen, innføring av ny alderspensjon, ny uførepensjon, satsingen på Inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og innføring av flere nye tiltak og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen.

### 3.2 Realiseringen av arbeidslinja

Arbeids- og velferdspolitikken omfatter en bred innsats på en rekke områder og med ulike tilnærminger for å fremme målet om arbeid til alle. Arbeidslinja er sentral i arbeids- og velferdspolitikken. Hovedelementer i realiseringen av arbeidslinja er:

- at det føres en aktiv politikk for høy yrkesdeltakelse
- at arbeidslivet legger forholdene til rette for å hindre utstøting
- at det skal lønne seg å arbeide

Et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser er viktig for å fremme målet om arbeid for alle. Den generelle utviklingen på arbeidsmarkedet har innvirkning også på utsatte gruppers muligheter i arbeidslivet, selv om høy arbeidskraftetterspørsel ikke er en garanti for økt sysselsetting blant marginale grupper, jf. boks 2.1. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for høy yrkesdeltakelse og god utnyttelse av arbeidskraften. Vekt på formidling av arbeidskraft, informasjon og rådgiving om arbeidsmarkedet og bruk av aktive, arbeidsrettede tiltak overfor arbeidsledige og personer med nedsatt arbeids-evne, bidrar til å motvirke langvarig ledighet og helserelevanter fravær og hindre utstøting fra arbeidslivet. Oppfølgingstiltak, kvalifiseringstiltak, ulike former for tilrettelegging, motivasjonstiltak mv. er sentrale virkemidler i realiseringen av arbeidslinja. Den aktive arbeidsmarkedspolitikken er således en viktig del av arbeidet med å sikre flere muligheter til arbeid.

Den aktive innsatsen for å få innvandrere i arbeid gjennom tiltak i integreringspolitikken inngår også i arbeidslinja. Regjeringen la høsten 2012 fram Meld. St. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk – mangfold og fellesskap*. I meldingen foreslås en styrket innsats for å få flere innvandrere i arbeid. Blant de viktigste tiltakene er bedre norskopplæring, mer målrettet kvalifisering til arbeidsmarkedet, bekjempelse av diskriminering og bedre bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet.

Familiebakgrunn og oppvekstvilkår har betydning for senere muligheter på arbeidsmarkedet. Som omtalt i kapittel 2 kan et svakt faglig grunnlag fra grunnskolen øke sannsynligheten for frafall i videregående opplæring, noe som igjen øker sannsynligheten for å bli ekskludert fra videre utdanning og arbeidsliv allerede som ung voksen. At flere fullfører videregående opplæring er der-

for viktig, jf. også omtalen i kapittel 6. Dette ble blant annet diskutert i St. meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* hvor Regjeringen legger vekt på tidlig innsats som en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall. Styrking og systematisering av samarbeidet mellom arbeidsmarkeds- og utdanningsmyndighetene har derfor også stått sentralt de siste årene.

Arbeidsplassen er den viktigste arenaen for å forebygge utstøting fra arbeidslivet, og det er på den enkelte arbeidsplassen at utstøting skal hindres og inkludering virkeliggjøres. Et godt arbeidsmiljø er viktig for å sikre at folk ikke blir syke av jobben og faller ut av arbeidslivet. Det er også en forutsetning for at personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne delta i arbeidslivet. Gode arbeidsvilkår og et godt arbeidsmiljø er således viktige verktøy for å oppnå målet om at flest mulig skal delta i arbeidslivet. Dette ansvaret deler myndighetene med partene i arbeidslivet, og samarbeidet om oppfølging av IA-avtalen står derfor sentralt i arbeidet med å øke deltakelsen i arbeidslivet. Dette er drøftet i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*.

Det skal lønne seg å arbeide, og det gir føringer for utformingen av velferdsordningene og inntektssikringssystemet. Disse skal være utformet slik at man opparbeider rettigheter gjennom arbeid, og at det skal lønne seg å gå over til eller forbli i arbeid. Deltakelse i arbeidslivet gir god inntektssikring ved ledighet, sykdom og eventuell uførhet siden stønadsinntekter ofte avhenger av tidligere arbeidsinntekt. Siden ytelsesnivået for de aller fleste er basert på tidligere inntekt, er nivået i inntektssikringsordningene i dag slik at de fleste vil få høyere inntekt dersom de går fra trygd til arbeid. Dette stimulerer til deltakelse i arbeidslivet og bidrar til å underbygge arbeidslinja.

Når en tar hensyn til samspeillet mellom livsoppholdsytelser, tilleggsytelser og skattesystem, kan det likevel være tilfeller hvor den økonomiske gevinsten av å arbeide framfor å motta trygd kan være liten eller fraværende. Dette vil særlig gjelde for personer med lave inntekter. Dette kan gi opphav til såkalte stønadsfeller, det vil si at uheldige økonomiske insentiver på kort sikt bidrar til at personer forblir på et relativt lavt inntektsnivå, selv om de har potensial til å øke inntekten over tid gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet. Aktiv arbeidsmarkedspolitikk og en god utforming av regelverket for stønader, herunder inngangsvilkår, stønadsperiode, stønadsnivå, aktivitetskrav og sanksjoner kan bidra til å bedre den enkeltes motivasjon til å søke arbeid. Samtidig vil helsesituasjon, personlig økonomi, ønsker om fritid, famili-

ære forhold, yrkes- og utdanningsløp og forhold på arbeidsplassen mv. også kunne påvirke den enkeltes valg og muligheter. Det er viktig at inntektssikringsordningene gir økonomisk trygghet og motvirker fattigdom blant de som står utenfor arbeidslivet og ikke kan forsørge seg selv. I realiseringen av arbeidslinja må derfor innretningen av de økonomiske insentivene i ytelsene balanse-res mot viktige velferds- og fordelingshensyn.

### 3.3 Arbeidets betydning for privat og kollektiv velferd

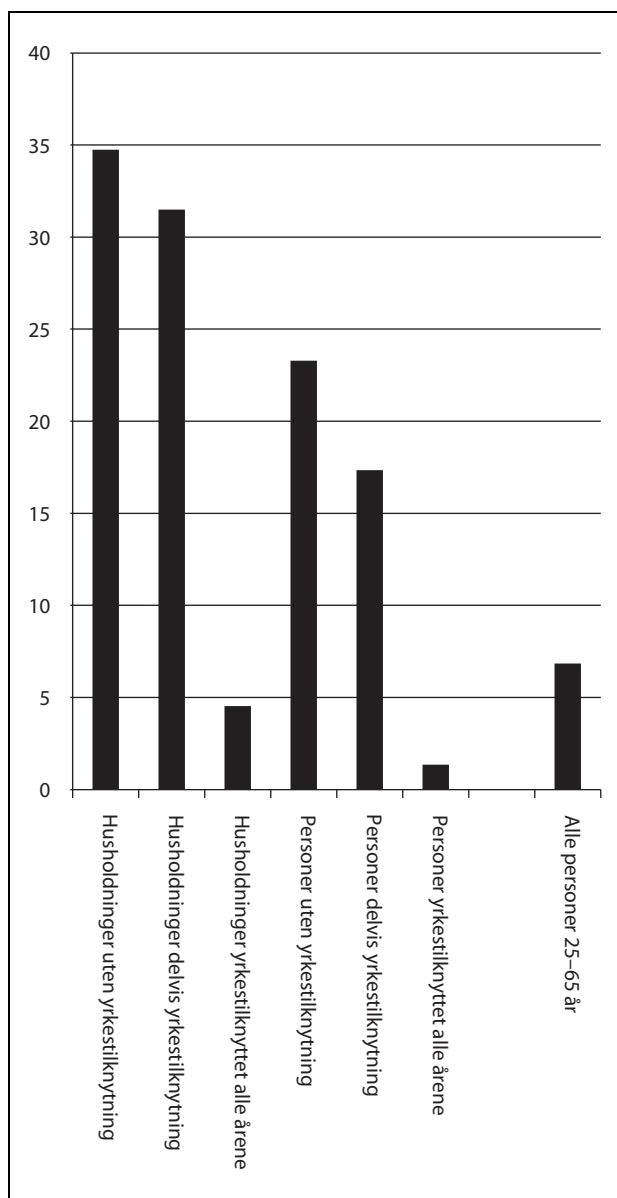
Arbeidslinjas grunnlag ligger i den betydningen arbeid har for privat og kollektiv velferd. Det er en nær sammenheng mellom arbeid og velferd, både for den enkelte og for samfunnet.

#### *Arbeidets betydning for den enkelte*

Å være i inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst sammenliknet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Samtidig har alle behov for fritid og tid til å utføre andre gjøremål. Hver enkelt må derfor veie inntekt og andre fordeler av å delta i arbeidslivet opp mot verdien av fritid og ubetalt arbeid.

Norge har mindre forskjeller i levekår enn de fleste andre land. Lønnsstrukturen er sammenpresset sammenliknet med den man finner i de fleste andre land, og særlig i den nedre delen av skalaen. Likevel eksisterer det økonomiske og sosiale forskjeller også i Norge, og disse er ofte knyttet til det å stå varig utenfor arbeidslivet.

Betydningen av arbeid kan illustreres ved sammenhengen mellom deltakelse i arbeidslivet og vedvarende lavinntekt. Figur 3.1 viser at manglende tilknytning til arbeidslivet har en klar sammenheng med lavinntekt, både for husholdninger og for enkeltindivider. I husholdninger der ingen var yrkestilknyttet i årene 2008–2010, har over 1/3 av husholdningene vedvarende lavinntekt. Tilsvarende andel var kun fem prosent i husholdninger der minst ett av medlemmene var yrkestilknyttet i alle tre årene. Vedvarende lavinntekt blant husholdninger med mer marginal tilknytning til arbeidslivet (det vil si yrkesaktiv i minst ett av årene) er nesten den samme som for husholdninger uten yrkestilknytning. En varierende eller sporadisk tilknytning til arbeidslivet bidrar følgelig i liten grad til å redusere risiko for vedvarende lavinntekt. Sammenhengen mellom manglende yrkestilknytning og vedvarende lavinntekt forster-



Figur 3.1 Andel med vedvarende lavinntekt i perioden 2008–2010 blant personer 25–65 år, etter yrkestilknytning i husholdning og egen yrkestilknytning.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Husholdninger eller personer uten yrkestilknytning har ingen yrkestilknytning noen av de tre årene (2008–2010). Husholdninger eller personer med delvis yrkestilknytning har vært yrkestilknyttet minst ett av årene, men ikke alle tre. Vedvarende lavinntekt er definert som at gjennomsnittsinntekten i en treårsperiode ligger under EUs lavinntektsdefinisjon, dvs. 60 prosent av medianinntekten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

kes når det er personens egen yrkestilknytning som legges til grunn i stedet for husholdningens yrkestilknytning. Vedvarende lavinntekt forekommer stort sett bare blant personer som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, mens kun en prosent av de personene som er yrkestilknyttet i alle tre årene har vedvarende lavinntekt. Den lave

andelen med vedvarende lavinntekt blant permanent sysselsatte har vært stabil i mange år. En viktig grunn til å arbeide er altså at det bedrer inntekten og hever den enkeltes materielle levekår.

Arbeidsplassen er videre en viktig sosial arena for mange, og et sted hvor den enkelte kan få brukt sine ressurser. Deltakelse i arbeidslivet har betydning for sosial inkludering.<sup>1</sup> Dette kan skje direkte, gjennom den samhandlingen man har med andre i arbeidet, og indirekte, gjennom den sosiale anerkjennelsen det å ha et arbeid gir. Å ha en jobb å gå til kan også gi mer struktur i hverdagen. Det er selvsagt mulig å skape lignende innhold i livet uten at arbeidet inngår, for eksempel gjennom omsorgsarbeid, ved frivillig innsats i nærmiljøet eller andre deler av det sivile samfunn. Selv om arbeid også koster noe, i form av blant annet tapt fritid, er kjerneelementet likevel at det oppleves og oppfattes som en meningsfull og nyttig aktivitet. Dette innebærer også at mange som står utenfor eller i utkanten av arbeidsmarkedet ofte ønsker å komme i arbeid selv, jf. også omtale i kapittel 4.

Som pekt på innledningsvis i dette kapitlet, er fullføring av videregående opplæring en stadig viktigere forutsetning for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet. En større, komparativ studie viser at det er en sterk sammenheng mellom lavt ferdighetsnivå og det å stå midlertidig eller varig utenfor arbeidsmarkedet.<sup>2</sup> For mange er den viktigste grunnen til å delta i etter- og videreutdanning knyttet til arbeid, og det er også pekt på i forskningen at yrkesaktivitet påvirker deltakelse på studier og kurs og at de som står utenfor arbeidsmarkedet har vanskeligere tilgang til læringsaktiviteter.<sup>3</sup> Dette underbygger betydningen av å være i arbeid for den enkelte.

#### Arbeidets betydning for helse

Noen har helsemessige problemer som gjør at det er vanskelig å delta i arbeidslivet på ordinære vilkår. For de fleste vil en periode utenfor det ordinære arbeidslivet på grunn av helseproblemer være midlertidig, men for andre setter helsen en permanent begrensning i muligheten til å delta i ordinært arbeid. Mens det for noen tår siden var

<sup>1</sup> Tone Fløtten, *Poverty and social inclusion – Two Sides of the Same Coin?* Oslo: FAFO, 2006.

<sup>2</sup> Egil Gabrielsen, *Basisferdigheter i voksenbefolkningen – en internasjonal sammenlikning*. Stavanger: Lesesenteret, Universitetet i Stavanger, 2013.

<sup>3</sup> Liv Finbak og Heidi Engesbak, *Å delta eller ikke delta. Om voksnes deltakelse i etter- og videreutdanning*. Stavanger: Lesesenteret, Universitetet i Stavanger, 2006.



en alminnelig oppfatning at sykdom ikke er forenlig med arbeid, og derfor skal behandles med hvile, viser nyere forskning at arbeid og aktivitet i mange tilfeller er helsebringende, særlig for personer med de sykdomsdiagnosene som dominerer i trygdestatistikken, det vil si muskel- og skjellettsykdommer og psykiske lidelser.<sup>4</sup>

OECD oppsummerer tidligere studier og gjennomfører nye analyser av sammenhengen mellom arbeid og psykisk helse, og konkluderer med at arbeid generelt er positivt for psykisk helse.<sup>5</sup> Forskningen på dette området framhever med andre ord arbeid som en viktig del av helsebringende behandling. For mange vil det derfor kunne være gunstig å være i mest mulig normal aktivitet, eventuelt med tilpassede arbeidsoppgaver. Effekten av arbeid for helsen må likevel nyanseres i hovedsak når det gjelder tre forhold. For det første gjelder at selv om den gjennomsnittlige effekten av arbeid er positiv, vil effekten variere mellom individer. For noen kan det være negativt å være i arbeid. For det andre vil helseeffektene av arbeid kunne avhenge av forhold på arbeidsplassen, som arbeidsoppgaver og arbeidsmiljø. I tillegg til arbeid er det naturlig nok også andre faktorer som er viktige for psykisk helse.

Selv om psykiske lidelser, rusproblemer og andre helseproblemer, eller alvorlige forhold som kriminalitet, som oftest har andre årsaker enn arbeidsledighet, kan ledighet medvirke til å opprettholde eller forsterke slike problemer.

Vektlegging av arbeidslivets positive helseeffekter ligger også til grunn for anbefalingene til en rekke offentlige utvalg og ekspertgrupper de senere årene, som for eksempel den faglige ekspertgruppen som i 2010 vurderte tiltak for å redusere sykefraværet,<sup>6</sup> Brochmannutvalgets aktiviseringsalternativ i de helserelevante ytelsene (NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*) og OECDs nylige gjennomgang og anbefalinger knyttet til velferd og psykisk helse.<sup>7</sup> Oppsummert kan en si at disse anbefalingene betoner arbeid og aktivitet som en viktig del av en helsebringende behandling. Dette vil ikke gjelde fullt ut for alle. Noen har en helse som setter permanente begrensninger for muligheten til å delta i arbeid.

<sup>4</sup> Gordon Waddel og Kim Burton, *Is work good for your health and well-being?* London: TSO, 2006 og Steinar Holden, Simen Markussen og Knut Røed, «Arbeid til alle?». *Samfunnsøkonomen* nr. 9/2012.

<sup>5</sup> OECD, *Employment Outlook*. Paris, 2008.

<sup>6</sup> Ekspertgrupperapport, *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform*. Levert til Arbeidsdepartementet 1.2.2010.

<sup>7</sup> OECD, *Mental Health and Work: Norway*. Paris, 2013.

### *Arbeidets betydning for samfunnet*

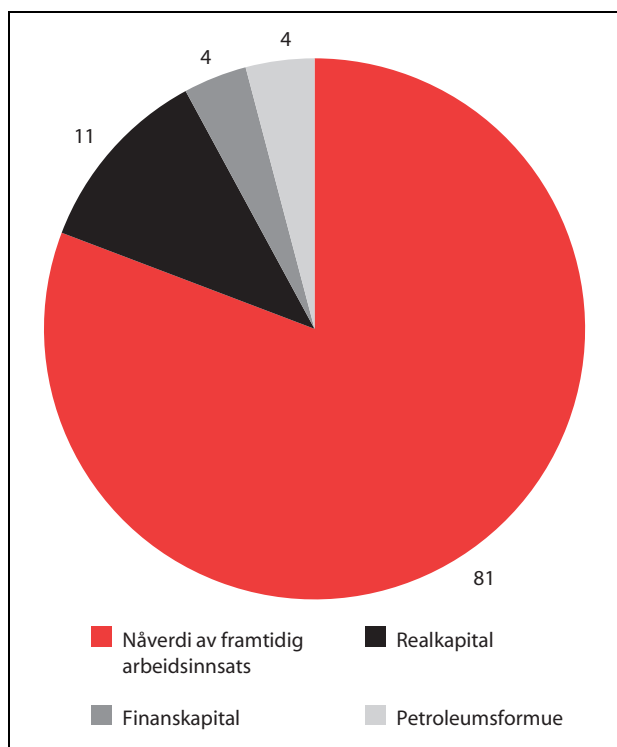
Selv om petroleumsinntektene setter Norge i en gunstig situasjon sammenliknet med mange andre land, er det utviklingen i fastlandsøkonomien som over tid er hovedgrunnlaget for produksjon, sysselsetting og inntekt. Arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betydning for både verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Analysene i Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* viser at arbeidskraften er vår viktigste ressurs og en nøkkel til å møte framtidens utfordringer. Vår nasjonalformue består først og fremst av verdien av det arbeidet vi utfører. Det understrekes klart av beregninger av nasjonalformuen der det anslås at verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats utgjør mer enn 80 prosent av nasjonalformuen. Petroleums- og finansformuen utgjør til sammenlikning under 10 prosent, jf. figur 3.2. Varige skift i arbeidsinnsatsen per innbygger framover vil derfor ha stor betydning for størrelsen på nasjonalformuen.

Langsiktige budsjettframskrivninger viser at det etter hvert vil bli mer krevende å finansiere velferdsordningene. Økt levealder bidrar til en aldring av befolkningen som både vil svekke offentlige inntekter og øke utgiftene. Det skaper utfordringer for offentlige finanser. I *Perspektivmeldingen 2013* er det gjort anslag for hva som skal til for å kunne videreføre dagens velferdsordninger de neste 50 årene. Som det framgår av meldingen, er dette referanseforløpet verken en prognose for utviklingen framover eller et uttrykk for Regjeringens mål. Beregningene er likevel et hensiktsmessig utgangspunkt for å drøfte betydningen av enkelte forhold som påvirker den makroøkonomiske utviklingen og utviklingen i offentlige finanser på lang sikt. Beregningene indikerer at en videreføring av dagens velferdsordninger de neste femti årene ikke dekkes av vekst i skatteinntekter eller avkastning av Pensjonsfondet. Behovet for inndekning stiger til om lag seks prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien fram mot 2060 dersom arbeidstilbudet ikke øker når levealderen øker. Utviklingen i arbeidstilbudet framstår derfor som særlig viktig.

Det er to hovedveier til økt arbeidsinnsats. Den ene er at de som arbeider, arbeider flere timer i året. Den andre er at en større del av befolkningen deltar i arbeidslivet, det vil si at yrkesdeltakingen øker.

I *Perspektivmeldingen 2013* drøftes betydningen av alternative forutsetninger om utviklingen i





Figur 3.2 Netto nasjonalformue per innbygger 2010. Prosent.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Petroleumsformuen er beregnet som nåverdien av framtidig grunnrente per innbygger. Se ellers vedlegg 1 til Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013*.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

arbeidstilbudet for offentlige finanser. I referanseforløpet er det lagt til grunn at dagens tilknytning til arbeidsmarkedet føres videre for befolkningsgrupper fordelt på alder, kjønn og landbakgrunn. Figur 3.3 viser hvilken betydning ulike forløp for arbeidstilbudet har for inndekningsbehovet i offentlige finanser i 2060. Dersom arbeidstilbudet øker i tråd med Statistisk sentralbyrås beregninger av hvordan pensjonsreformen kan slå ut, det vil si at utførte timeverk er 8 prosent høyere enn i referanseforløpet og gitt de øvrige forutsetningene i referansebanen, vil det langt på vei dekke finansieringsbehovet fram mot 2060. Nedgang i antall sysselsatte uten at antall stønadsmottakere øker, har samme effekt på offentlige finanser som nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid. Figuren viser betydningen av at den trendmessige nedgangen i gjennomsnittlig arbeidstid fra de siste tjue årene fortsetter. Arbeidsinnsatsen i 2060 blir da over 10 prosent lavere enn i referansebanen. Finansieringsbehovet vil nesten doubles. Motsatt vil høyere gjennomsnittlig arbeidstid styrke offentlige finanser på samme måte som økt sysselsetting. Beregningene viser at utviklingen i arbeidstilbudet har stor betydning for bærekraf-

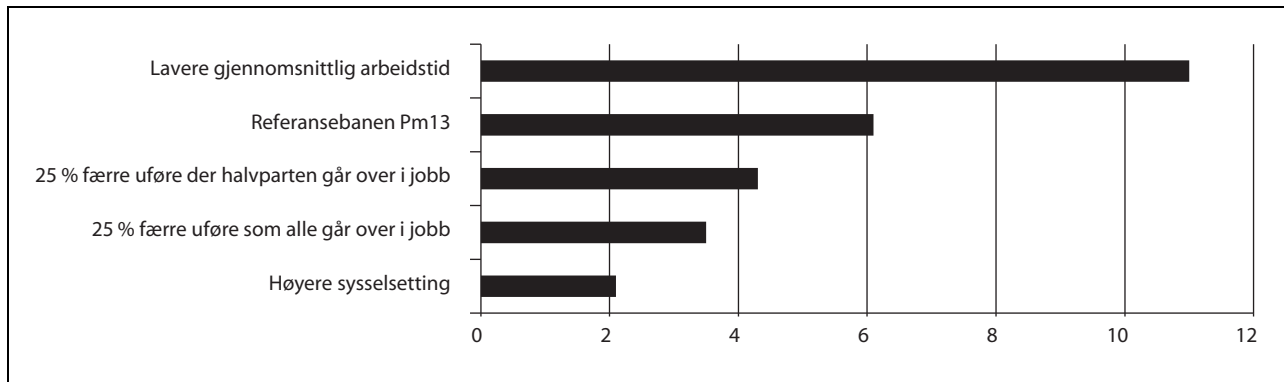
ten i offentlige finanser. I alternativet med økt sysselsetting reduseres behovet for inndekning fram mot 2060 til 2 prosent av fastlands-BNP. Motsatt øker inndekningsbehovet til 11 prosent av fastlands-BNP i alternativet med fortsatt reduksjon i arbeidstiden.

Beregningene fra *Perspektivmeldingen 2013* viser hvordan økt sysselsetting gir økte skatteinntekter, men tar ikke hensyn til eventuelle virkninger av økt sysselsetting på trygdeutgiftene. I den grad økt sysselsetting gir færre stønadsmottakere, og dermed lavere trygdeutgifter, vil beregningen overvurdere behovet for økt arbeidsinnsats. For å illustrere betydningen av lavere trygdeutgifter er det i figur 3.3 også vist to beregninger der en antar at antall uførepensjonister reduseres med 25 prosent fram mot 2060 sammenlignet med det som følger av en videreføring av de ratene som gjelder i dag og er benyttet i referansebanen. I alternativ 1 er det antatt at reduksjonen i antall uførepensjonister motsvares av en tilsvarende økning i arbeidsstyrken og at disse i gjennomsnitt jobber like mye som befolkningen for øvrig. Dette bidrar til å øke arbeidsinnsatsen med nær 3 prosent sammenliknet med referanseforløpet i 2060. Det langsiktige inndekningsbehovet i 2060, medregnet effekter på sysselsetting og skattegrunnlag, reduseres da til 3,5 prosent av fastlands-BNP. I alternativ 2 er økningen i samlet arbeidsinnsats halvparten av dette. Tolkningen av denne beregningen kan være at arbeidsstyrken øker mindre enn nedgangen i antall uførepensjonister skulle tilsi eller at de jobber færre timer enn gjennomsnittet for øvrig. Selv med en mer moderat effekt på arbeidsinnsatsen reduseres behovet for inndekning fram mot 2060 til 4 ¼ prosent av fastlands-BNP.

Lykkes vi med å øke sysselsettingen, vil det gi en markert bedring i offentlige finanser. Høy sysselsetting gir samfunnet større verdiskaping og et tryggere økonomisk grunnlag for velferden. Perspektivmeldingen framhever på denne bakgrunn arbeidslinja som en hovedstrategi for å møte utfordringene framover.

### 3.4 En arbeids- og velferdspolitik i endring

I de senere årene er det gjennomført en rekke reformer og tiltak i arbeids- og velferdspolitikken med sikte på å støtte opp om arbeidslinja. Et sentralt mål for mange av reformene er å få flest mulig til å stå lengst mulig i arbeid. I dette avsnittet omtales de viktigste endringene som er gjen-



Figur 3.3 Behov for inndekning i offentlige finanser i 2060 ved ulike utviklingsforeløp for sysselsetting og arbeidstid. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet

nomført på arbeids- og velferdsområdet fra og med etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen i 2006. Pensjonsreformen står i en særstilling blant de endringene som er gjennomført de siste årene. Dette skyldes både reformens omfang og forventede betydning på sikt.

### 3.4.1 Endringer i arbeids- og velferdspolitikken

#### NAV-reformen

Forslag om en ny arbeids- og velferdsforvaltning, NAV-reformen, ble fremmet i St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* av Regjeringen Bondevik II. NAV-reformen ble vedtatt av Stortinget våren 2005. Hovedmålene for NAV-reformen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne og tilpasse tjenestene etter brukernes behov, samt skape en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Reformen innebar at Aetat og trygdeetaten ble slått sammen til én statlig etat, Arbeids- og velferdsetaten, fra 1. juli 2006. Videre 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, som fikk betegnelsen NAV-kontor. De kommunale tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret er definert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, det vil si råd og veiledning, kvalifiseringsprogrammet, økonomisk sosialhjelp og midlertidig botilbud. Utover disse kan det avtales å inkludere andre tjenester.

Arbeids- og velferdsetaten og kommunene har stor frihet til selv å bestemme hvilke oppgaver som skal legges til de lokale NAV-kontorene.

Dette gir muligheter til å tilpasse omfang av både statlige tjenester og kommunal oppgaveløsning til kommunestruktur, lokale variasjoner i organiseringen av kommunale velferdstjenester og arbeidsmarkedssituasjonen mv. Handlingsrommet gir også mulighet til å velge mellom felles eller delt ledelse av NAV-kontorene, samt etablere interkommunale løsninger (felles kontorer for flere kommuner).

Både NAV-reformen og de nye virkemidlene og tiltakene som ble lagt til NAV-kontoret, jf. omtalen nedenfor, har som ambisjon å styrke oppfølgingen av brukerne av NAV-kontoret. For å konsentrere innsatsen i NAV-kontoret, er mange oppgaver som ikke er knyttet til arbeidsrettet oppfølging flyttet ut av NAV-kontorene. I tillegg er det igangsatt en omfattende IKT-modernisering som på sikt blant annet vil gi flere selvbetjeningsløsninger.

#### St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* ble det lagt fram en samlet strategi for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Flere av tiltakene som ble innført i etterkant av meldingen, bidro også til å gi NAV-kontorene nye muligheter for å følge opp brukerne og la dermed bedre til rette for å understøtte NAV-reformens mål om bedre individuelt tilpasset og arbeidsrettet oppfølging av den enkelte. Meldingen foreslo blant annet etablering av et kvalifiseringsprogram særlig rettet mot utsatte grupper, innføring av en enklere og mer arbeidsrettet tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden (arbeidsavklaringspenger), mer fleksibel

### Boks 3.1 Gjennomføring av Kvalifiseringsprogrammet

En evaluering av implementeringen av kvalifiseringsprogrammet viser at deltakerne får tettere oppfølging enn hva som er vanlig for andre tiltaksdeltakere, og at tiltakene ofte kombineres med andre typer tilbud som kommunene tilbyr og ulike helsetilbud. NAV-kontorene samarbeider tettere med tiltaksarrangører, arbeidsgivere, helsetjenesten og andre aktuelle aktører om oppfølgingen av deltakerne.<sup>1</sup>

Tall fra en rapportering fra NAV-kontorene viser at av de som hadde gjennomført programmet etter avtale med NAV-kontoret i perioden 2008–2012 gikk 33 prosent til arbeid, 6 prosent til utdanning og 9 prosent til andre arbeidsrettede tiltak. Andelen som går til arbeid eller et løp med arbeid som mål, har økt fra 41 prosent i 2010 til 50 prosent i 2012. Det foreligger så langt lite kunnskap om hvor lenge de tidligere deltakerne forblir i arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført en studie av de som avsluttet program-

met i 2010 og 2011. Gjennomgangen viser at 26 prosent var i arbeid seks måneder etter avsluttet program. Det var flest utenlandsfødte menn over 24 år og færrest norske menn over 24 år som var i jobb. Blant dem som hadde kommet i jobb, var det likevel mange som fortsatt mottok sosialhjelp eller andre ytelser fra NAV-kontoret. De som sluttet i programmet i 2010 er også fulgt to år etter avsluttet program. Etter to år var andelen i jobb redusert fra 26 prosent til 20 prosent. 10 prosent hadde hatt en stabil arbeidstilknnytning gjennom hele perioden.<sup>2</sup>

Det er igangsatt en effektevaluering av kvalifiseringsprogrammet hvor resultatene vil foreligge i løpet av 2013.

<sup>1</sup> Angelica Schafft og Øystein Spelkavik, *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet, sluttrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, 2011.

<sup>2</sup> Ivar Andreas Lima og Sille Ohrem Naper, «Kommer deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet i jobb?», *Arbeid og Velferd* nr. 2, 2013.

bruk av virkemidler og at det ble etablert nye tiltak, herunder avklarings- og oppfølgingstiltak og tidsubestemt lønnstilskudd (TULT). Disse forslagene er senere fulgt opp, og i dette avsnittet presenteres endringene nærmere.

*Kvalifiseringsprogrammet*, som startet opp i 2007, representerer en forsterket innsats overfor personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som har ingen eller svært begrensede rettigheter til ytelser fra folketrygden. Dette gjelder i stor grad personer som uten et slikt program ville vært avhengig av økonomisk sosialhjelp som hovedinntektskilde over lengre tid, og som ofte har sammensatte utfordringer, som svak tilknytning til arbeidsmarkedet, lav utdanning og helseproblemer, herunder rusmiddelmissbruk og psykiske lidelser. Programmet er et viktig tiltak i innsatsen mot fattigdom. Kvalifiseringsprogrammet og den tilhørende kvalifiseringsstønad er en lovpålagt oppgave for kommunene etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og forvaltningen av programmet er lagt til NAV-kontorene. Programmet ble faset inn i takt med etableringen av NAV-kontor, og ble landsdekkende fra 1. januar 2010.

Et sentralt budskap i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* var at arbeids-

rettede tiltak og tjenester i større grad skal gis ut fra en konkret vurdering av de behovene den enkelte bruker har. Høsten 2008 startet implementeringen av en ny metodikk for kartlegging av behov og oppfølging av brukere ved NAV-kontorene ved innføring av *behovs- og arbeidsevnevurdering*. Målet med den nye arbeidsmetodikken er å kunne tilby arbeidsrettet bistand bedre tilpasset den enkeltes behov. Metodikken skal også bidra til større oppmerksomhet på arbeidsevne og muligheter og mindre på sykdom og begrensninger, og legge bedre til rette for brukervedvirkning. God brukervedvirkning skal bidra til at brukerens egne erfaringer, vurderinger og løsningsforslag legges til grunn slik at det arbeidsrettede løpet blir best mulig. I 2010 ble retten til å få en behovs- eller arbeidsevnevurdering lovfestet, jf. også omtalen i kapittel 5.

Innsatte i fengsel har samme rettigheter til tjenester fra arbeids- og velferdsforvaltningen som befolkningen ellers. De har imidlertid ikke samme mulighet som andre til å oppsøke NAV-kontoret. Det er derfor et særlig ansvar for kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsforvaltningen i fellesskap å legge til rette for at denne gruppen kan få de tjenestene de har behov for. Gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderingen er en oppgave lagt til NAV-kontorene.

Det er gjort flere endringer i tiltaksbruken de senere årene både for å møte arbeidslivets krav til den enkelte og ivareta føringene om at tiltaksbruken skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov. Med *revideringen av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene* i 2009 ble arbeidsmarkedstiltak som tidligere hadde vært forbeholdt avgrensede målgrupper gjort tilgjengelige for flere og bredere brukergrupper. Særlig viktig er at avklaringstil-taket og et nytt oppfølgingstiltak ble gjort tilgjengelig for alle brukere som har behov for denne typen tjenester. Videre ble arbeidsrettet rehabilitering, som tidligere var forbeholdt sykmeldte arbeidstakere, opprettet som et regulært arbeidsmarkedstiltak og utvidet til å omfatte alle brukere registrert med nedsatt arbeidsevne. Som ledd i utvidelsen av tjenestetilbudet, ble *forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)* iverksatt i mai 2007. TULT er et virkemiddel for personer med varige helseproblemer og ordningen skal bidra til å redusere uførepensjonering samt redusere risikoen arbeidsgivere påtar seg ved å ansette personer med usikker og variabel arbeidsevne. For å bidra til mer målrettet tiltaksbruk og bedre legge til rette for at brukerne får tilgang til arbeidsrettede tiltak etter behov, ble den tidligere inndelingen mellom ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere opphevet i 2008. Dette medførte også enkelte endringer i budsjettstrukturen for arbeidsmarkedstiltakene og attføringsstønadene, jf. også omtale i kapittel 5.

Ordningene med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble i 2010 erstattet av *arbeidsavklaringspenger*. Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, mens de får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe eller beholde arbeidet. Arbeidsavklaringspenger er et viktig virkemiddel for å få et enklere og mer arbeidsrettet stønadsløp for personer som av helsemessige årsaker ikke deltar på arbeidsmarkedet. Bruk av aktivitetskrav i stønadsordningene kan bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til jobb og gi legitimitet til velferdsordningene. Eksempelvis er det et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at mottaker bidrar aktivt i prosessen for å komme i arbeid. Mottakerne skal blant annet medvirke ved utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid og har tilsvarende rett til å få jevnlig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det skal avtales tidspunkter der etaten sammen med mottakeren skal vurdere om vilkårene for rett til

ytelse fortsatt er oppfylt, og om vedkommende har den ønskede framdriften mot målet om å komme i arbeid. De som ikke følger opp det som er avtalt, kan miste stønaden. Kravene til aktivitet, tiltak og oppfølging for personer med nedsatt arbeidsevne er utformet med hensyn til at mottakerne har varierende helsemessige forutsetninger og funksjonsnivå.

For å bidra til at flere mottakere av arbeidsavklaringspenger kan få ordinært arbeid i ordinært arbeidsliv, ble det fra 2013 igangsatt et *forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd*. Ordningen gir en utvidet mulighet for midlertidig ansettelse. Unge under 30 år skal prioriteres i forsøket, og oppfølging av arbeidsgivere og arbeidstakere er sentralt.

Omfang og utvikling i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger er nærmere omtalt i kapittel 4.

#### *IA-avtalen*

Den første intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom partene i arbeidslivet og regjeringen i 2001, med en varighet på fire år. IA-avtalen ble inngått for å arbeide for et mer inkluderende arbeidsliv. Avtalen har senere blitt forlenget to ganger. Mye fokus i IA-arbeidet vært rettet mot sykefraværsmålet om å redusere sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i 2. kvartal 2001. Dette innebærer at sykefraværet på nasjonalt nivå ikke skal overstige 5,6 prosent. De andre delmålene i IA-avtalen er mål om økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne og mål om økt yrkesaktivitet for personer over 50 år.

Hovedtanken i IA-samarbeidet er at tiltak for å hindre frafall skal forankres i arbeidslivet og på den enkelte arbeidsplass. Et annet viktig element er tidlig intervensjon. God dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, samt tidlig innsats og oppfølging er grunnleggende forutsetninger for å kunne iverksette vellykkede tilretteleggingstiltak.

Regjeringen og partene i arbeidslivet ble i februar 2010 enige om å videreføre og videreutvikle IA-samarbeidet, og det ble inngått en ny avtale som gjelder for perioden 1. mars 2010 – 31. desember 2013. Alle tre delmålene i den tidligere IA-avtalen ble videreført. I tillegg til ny IA-avtale, ble det undertegnet en egen protokoll med en rekke tiltak for raskere og tettere oppfølging av sykmeldte som skal gjelde for hele arbeidslivet og bidra til å redusere sykefraværet. Det er krevende å måle de direkte effektene av IA-arbeidet. Det er likevel grunn til å tro at både nedgangen i sykefra-

### Boks 3.2 Gjennomføring av arbeidsevnevurderinger

Proba Samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført to analyser av arbeidsevnevurderingene i 2011 og 2012.<sup>1</sup>

Evalueringen fra 2011 konkluderer med at metoden gir gode muligheter til å målrette innsatsen til brukernes behov og sikre brukermedvirkning. Det har imidlertid vært krevende å ta metoden i bruk, og undersøkelsen avdekket variasjoner i kvaliteten i gjennomføringen av arbeidsevnevurderingene. Evalueringen peker blant annet på svakheter i dialogen med brukerne og brukernes medvirkning i gjennomføringen av arbeidsevnevurderingene. Evalueringen pekte videre på at det er en utfordring for saksbehandlerne å vri oppmerksomheten bort fra brukernes helseproblemer og over mot brukernes ressurser og muligheter i arbeidslivet. Vanligvis gjennomføres arbeidsevnevurderinger først ved overgang til arbeidsavklaringspenger og mange av de spurte i undersøkelsen opplevde metoden mest som et verktøy for å fatte vedtak om ytelser.

Oppfølgingsundersøkelsen fra 2012 hadde som mål å undersøke utviklingen i gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger siden forrige undersøkelse. I undersøkelsen konkluderes det

blant annet med at det er små endringer i brukernes medvirkning i prosessen med å gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Det rapporteres om økt bevissthet knyttet til å vektlegge brukernes ressurser. Kvaliteten i selve arbeidsevnevurdokumentene vurderes samlet sett ikke å være god nok. Imidlertid peker rapporten på at de finner en positiv utvikling fra 2011 til 2012 når det gjelder NAV-kontorenes kvalitetsarbeid og kompetanseutviklingstiltak, og det er større oppmerksomhet på formålet med og kvaliteten av arbeidsevnevurderinger generelt. Arbeidsevnevurderingen anses å være et sentralt dokument for NAV-kontorenes vurdering av om arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt til at vilkårene i loven er oppfylt og ved fastsettelse av uføregrad.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har på bakgrunn av at arbeidsevnevurderinger er et relativt nytt verktøy i etaten og med grunnlag i funn og vurderinger i de omtalte rapportene, igangsatt en rekke tiltak for å bedre kvaliteten i arbeidsevnevurderingene, jf. også omtalen i kapittel 4.

<sup>1</sup> Proba Samfunnsanalyse, *Arbeidsevnevurdering i NAV. En evalueringsrapport*. Rapport 2011/06 og Proba Samfunnsanalyse, *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012*. Rapport 2012/10.

vær og økt yrkesaktivitet blant eldre har sammenheng med IA-arbeidet.

#### Nye rutiner for oppfølging av sykmeldte

Opplegget for oppfølging av sykmeldte har vært endret og tilpasset flere ganger det siste tiåret. Generelt har tendensen gått mot stadig større grad av ansvarliggjøring og pliktig oppfølging for alle aktører som er involvert. Fra 1. juli 2004 ble det gjennomført endringer blant annet i folketrygdloven som primært var rettet mot legene og deres sykmeldingspraksis, herunder krav om at gradert sykmelding alltid skulle vurderes først og at det skulle utarbeides dokumentasjon (utvidet legeerklæring) ved inaktivitet som varte lenger enn 8 uker.

Fra mars 2007 ble det gjort flere endringer i både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven slik at arbeidsgiver i større grad skulle tilrettelegge for og følge opp sykmeldte. Det ble stilt krav om at arbeidsgiver skulle framskynde ferdigstillelse av

oppfølgingsplan (i samarbeid med arbeidstaker) til innen 6 uker, og innkalle til dialogmøte innen 12 uker. Hvis sykmeldingen ble forlenget, skulle NAV-kontoret innkalle til et nytt dialogmøte etter senest 26 uker.

Fra 1. juli 2011 ble det gjennomført nye lovendringer med formål om å sikre enda tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid om oppfølging av sykmeldte. Enkelte av disse endringene kom blant annet på bakgrunn av anbefalinger fra en regjeringsoppnevnt ekspertgruppe om sykefravær.<sup>8</sup> Endringene omfattet blant annet framskynding av tidsfristen for utarbeidelse av oppfølgingsplanen og dialogmøte 1, innføring av et nytt rapporteringsopplegg ved 9 uker, innføring av dialogmøte 3 ved behov, avvikling av ordningen med aktiv sykmelding og innføring av sanksjoner også overfor arbeidsgivere ved brudd på visse plikter.

<sup>8</sup> Ekspertgrupperapport, *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*. Levert til Arbeidsdepartementet 1.2.2010.

For sykmeldte uten arbeidsgiver har NAV-kontoret oppfølgingsansvaret i stedet for arbeidsgiver. Som hovedregel skal oppfølgingsvedtak iverksettes innen 12 ukers sykmelding.

Utviklingen i sykefraværet er nærmere omtalt i kapittel 4.

#### *Tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte («Raskere tilbake»)*

På bakgrunn av Sykefraværsutvalgets rapport av 6. november 2006 ble det iverksatt en ordning med tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte («Raskere tilbake»). Som en viktig del av tiltakspakken i IA-avtalen, ble ordningen utformet i et samarbeid mellom myndighetene og arbeidslivets parter. Formålet er å bringe personer som mottar sykepengene raskere tilbake til arbeidslivet og dermed redusere sykefraværet. Gjennom «Raskere tilbake» er det etablert nye helse- og rehabiliteringstjenester i de regionale helseforetakene og i Arbeids- og velferdsetaten. Det er stor variasjon i tilbudet. Ved utgangen av 2012 hadde i underkant av 40 000 personer mottatt «Raskere tilbake»-tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten siden ordningens oppstart i 2007. Det anslås at ordningen har mottatt om lag 140 000 henvisninger i spesialisthelsetjenesten. Det knytter seg noe usikkerhet til tallene grunnet omlegging av datasystemer og registreringspraksis.

Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har evaluert «Raskere tilbake». Evalueringen peker på at ordningen har bidratt til at grupper av sykmeldte har kommet raskere til behandling sammenliknet med de som venter på ordinær behandling. Evalueringen viser videre at ordningen er kompleks og består av mange ulike typer tilbud. Det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner om effekten tiltaket har på sykefraværet, og det stilles spørsmål ved tiltakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det ble igangsatt en ny evaluering i regi av IRIS høsten 2010 som blant annet skal undersøke om ordningen bidrar til raskere tilbakeføring til arbeid og i hvilken grad ansvarsdelingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsetjenesten er hensiktsmessig.

På bakgrunn av evalueringer og erfaringer vil myndighetene i samarbeid med arbeidslivets parter vurdere om ordningen bør videreføres og eventuelt i hvilken form.

#### *Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne*

Sysselsettingsnivået for personer med nedsatt funksjonsevne har vært stabilt lavt også under

gode konjunkturer, jf. kapittel 2. For å bidra til at flere personer med nedsatt funksjonsevne kan komme i jobb, lanserte Regjeringen derfor høsten 2011 en Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Jobbstrategien er videreført og styrket med nye tiltak i 2013.

Jobbstrategien forsterker regjeringens samarbeid med partene i arbeidslivet om delmål 2 i IA-avtalen. Strategien er utformet i nært samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner og partene i arbeidslivet. Strategien bygger på regjeringens mål om at alle som kan skal få delta i arbeidslivet. Den retter seg særlig mot unge under 30 år med nedsatt funksjonsevne som er i overgangen mellom utdanning og arbeid. Mennesker med nedsatt funksjonsevne kan møte utfordringer når de skal ut i arbeidslivet, og tiltakene i Jobbstrategien er direkte rettet mot å redusere barrierer knyttet til diskriminering, kostnader, produktivitet samt informasjon og holdninger. Blant tiltakene i strategien er forsøk med tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne, forsøk med funksjonsassistanse i arbeidslivet, økt bruk av mentorer og styrking av personellressurser tilknyttet målgruppen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det legges særlig vekt på oppfølging og tilrettelegging i ordinært arbeidsliv.

Gjennomføringen av regjeringens Jobbstrategi krever felles innsats fra partene i arbeidslivet, funksjonshemmedes organisasjoner, virksomhetene, arbeidsgiverne, arbeids- og velferdsforvaltningen og andre offentlige tjenesteytere, og fra den enkelte arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne. Mange unge med nedsatt funksjonsevne har problemer med å få prøve seg i arbeidslivet og skaffe seg nødvendig arbeidspraksis. Gjennom Jobbstrategien bidrar det offentlige med virkemidler som kan stimulere etterspørselen etter personer med funksjonsnedsettelse. Samtidig må arbeidsgivere være villig til å påta seg det samfunnsansvaret det er å stille både praksis- og tiltaksplasser til disposisjon for målgruppen.

Det er igangsatt en evaluering av Jobbstrategien. Det er derfor for tidlig å vurdere effektene av strategien. Regjeringen er opptatt av at strategien skal føres videre, slik at en også kan høste mer erfaring med tiltaket.

#### *Universell utforming, økt tilgjengelighet og velferdsteknologi*

For å kunne få flere funksjonshemmede i jobb, er universell utforming av stor betydning. Regjeringen la derfor fram en handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet i 2009. Med uni-

### Boks 3.3 Resultater for de tre delmålene i IA-avtalen og evalueringer av IA-avtalen

IA-avtalens delmål 1 er en reduksjon i sykefraværet med 20 prosent i forhold til nivået i andre kvartal 2001. Det totale sesongjusterte sykefraværet var i 4. kvartal 2012 på 6,6 prosent, som tilsvarer en nedgang på 7,9 prosent sammenliknet med 2. kvartal 2001. Sykefraværet i 2012 var gjennomsnittlig 12 prosent lavere enn i 2001 regnet som gjennomsnitt for årene. Gjøres sammenlikningen med 2003 da IA-arbeidet for alvor kom i gang i de enkelte IA-bedrifter, er nedgangen enda større. Det er store variasjoner mellom kjønnene, mellom næringer og mellom fylker. Delmål 2 omfatter både å få flere personer med redusert funksjonsevne som ikke har arbeid i jobb, og å forhindre at personer med redusert funksjonsevne faller ut av arbeidslivet. Målgruppen er ikke klart avgrenset i IA-avtalen. Begrepet redusert funksjonsevne eksisterer heller ikke i offisiell statistikk. Det må derfor benyttes flere tall og indikatorer for å få et helhetlig bilde av måloppnåelsen for denne gruppen. Med bakgrunn i dette er det usikkert i hvilken grad IA-arbeidet har hatt effekt på sysselsettingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Arbeidstilknypningen til funksjonshemmede er omtalt i kapittel 2. Statistikk over personer som mottar ulike ytelser og tjenester knyttet til nedsatt arbeidsevne er omtalt i kapittel 4. Delmål 3 om at yrkesaktiviteten etter fylte 50 år forlenges med seks måneder i forhold til 2009, ble reformulert i forbindelse med ny IA-avtale i 2010, blant annet som følge av pensjonsreformen. Som indikator for dette målet brukes forventet antall år i arbeid justert for stillingsandel ved 50 år. Sammenliknet med den generelle utviklingen på arbeidsmarkedet, har utviklingen for de eldste aldersgruppene vært god. Yrkesdeltakelsen blant eldre har økt. Det vises til omtalen i boks 3.5 nedenfor.

SINTEF Teknologi og samfunn har evaluert IA-avtalen på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. Rapporten «Evaluering av IA-avtalen 2001–2009» er hovedrapporten fra det første evalueringsprosjektet.<sup>1</sup> Evalueringsarbeidet pågikk i perioden februar 2008 til juni 2009. Formålet var å gi en helhetlig evaluering av IA-avtalen gjennom perioden 2001–2009. Dette omfattet å undersøke måloppnåelse på nasjonalt nivå og på virksomhetsnivå, i tillegg til å undersøke hvordan IA-samarbeidet ble gjennomført og hvilke virkninger nye regler om sykefraværsoppfølgingen hadde hatt. Konklusjonene var blant annet at IA-avtalen var viktig i norsk arbeidsliv, men det var kun for delmål 3 (reduksjon i forventet pensjoneringsalder) at målsettingen på nasjonalt nivå var oppnådd. For delmål 2 (tilsetting av flere med redusert funksjonsevne) var det vanskelig å se positive effekter. Når det gjelder delmål 1 (reduisert sykefravær) viser rapporten at sykefraværet går noe ned i virksomhetene etter at de har inngått IA-avtalen.

SINTEF Teknologi og samfunn har også evaluert IA-avtalen (2010–2013). Det er publisert to rapporter i løpet av 1. halvår 2013. I april 2013 ble rapporten «Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?» publisert.<sup>2</sup> Basert på datainnsamling blant arbeidstakere, arbeidsgivere, legene, Arbeids- og velferdsetaten og bedriftshelsetjenesten drøfter SINTEF hvordan systemet for oppfølging av sykmeldte fungerer. Det konkluderes blant annet med at systemet både for arbeidsgivere, Arbeids- og velferdsetaten og legene anses som ressurskrevende. SINTEF vurderer at det er vanskelig å identifisere noen effekt av oppfølgingsregimet på sykefraværet. SINTEF konkluderer likevel med at gode systemer og rutiner for oppfølging av sykmeldte er viktig for å sikre at personer som blir syke blir tatt godt vare på, og for at arbeidsgivere skal være trygge på hva de skal gjøre når ansatte blir syke. Samtidig bidrar stort fokus på redusert sykefravær og kontroller med tilhørende sanksjoner i oppfølgingsregimet, til at mange arbeidsgivere blir mer restriktive i forhold til hvem de ansetter. SINTEF har i rapporten er rekke forslag til forbedringer i systemet for oppfølging av sykmeldte. I juni 2013 ble rapporten «Evaluering av IA-avtalen (2010–2013)» publisert.<sup>3</sup> SINTEF konkluderer med at det overordnede partssamarbeidet fungerer godt. Dette skyldes god forankring av avtalen blant partene i arbeidslivet og i Regjeringen. Likevel er mange ikke fornøyd med avtalen. Ifølge SINTEF skyldes dette at systemet for oppfølging av sykmeldte anses å være for lite effektivt og for rigid. SINTEF anbefaler at avtalen videreføres fordi det fortsatt er et potensial for bedre IA-arbeid ute i virksomhetene. Ifølge SINTEF bør virkemidlene i større grad målrettes mot behovene til langtidssykemeldte som ikke kommer tilbake i arbeid.

Den nåværende IA-avtalen utløper ved utgangen av 2013. SINTEFs evaluering vil, sammen med andre rapporter og partenes egne erfaringer, utgjøre et viktig grunnlag for drøftinger om en ny IA-avtale.

<sup>1</sup> Solveig Osborg Ose, Anne Mette Bjerkan, Ivar Pettersen, Karl-Gerhard Hem, Arild Johnsen, Jan Lippestad, Bård Paulsen, Tone O. Mo, Per Øystein Saksvik, *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. Trondheim: SINTEF, 2009.

<sup>2</sup> Solveig Osborg, Karin Dyrstad, Ingunn Brattlid, Rune Slettebak, Heidi Jensberg, Roland Mandal, Jan Lippestad og Ivar Pettersen, *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?* Trondheim: SINTEF, 2013.

<sup>3</sup> Solveig Osborg Ose, Karin Dyrstad, Rune Slettebak, Jan Lippestad, Roland Mandal, Ingunn Brattlid og Heidi Jensberg, *Evaluering av IA-avtalen (2010–2013)*. Trondheim: SINTEF, 2013.



versell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. Uteområder, bygninger, transport og IKT er prioriterte innsatsområder. Økt sysselsetting for personer med nedsatt funksjonsevne er et gjennomgående hensyn for tiltakene i planen. Regjeringens mål om at Norge skal være universelt utformet innen 2025, er viktig for å øke deltakelsen i arbeidsliv og dagligliv for personer med funksjonsnedsettelse. Velferdsteknologi gir også muligheter for økt inkludering i arbeid og utdanning for personer som trenger det, jf. også Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*.

#### *Strategiplan for arbeid og psykisk helse*

Høsten 2007 lanserte Regjeringen *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)*. Hovedmålgruppen for denne satsingen er personer under 35 år med psykiske lidelser eller problemer. Mange av disse trenger et samordnet tilbud fra helse- og omsorgstjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne utnytte sin arbeidsevne. Mange arbeidsgivere mangler informasjon om hvordan en kan være en god arbeidsgiver for denne gruppen. Gjennom Opptrappingsplanen for psykisk helse har det skjedd en utbygging av tjenester både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten. Som en del av innsatsen i strategien er det også utarbeidet en kompetansepakke for arbeidslivet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har oppsummert sine erfaringer knyttet til den nasjonale strategiplanen for arbeid og psykisk helse. I oppsummeringen legges det vekt på at strategien har bidratt til å styrke samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren. Dette har medført at flere har fått tilbud om mer helhetlige og koordinerte tjenester. Tilrettelegte tilbud med integrert behandling, arbeidsrettede tiltak tilpasset den enkeltes behov og tett oppfølging over tid framheves som viktig for å lykkes. I løpet av strategiperioden har det videre vært en dreining fra arbeidstrening i skjermet virksomhet før overgang til ordinært arbeid, til større fokus på direkte utprøving i ordinært arbeid med støtte. Dette har gitt gode resultater.

Fra og med 2013 videreføres *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* som en del av Arbeids- og velferdsetatens ordinære innsats. Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet har sammen utarbeidet en felles oppfølgingsplan for å sikre innsatsen i nasjonal strategiplan. En oppfølgingsplan som er foran-

kret i et samarbeid mellom arbeids- og velferdssektoren og helse- og omsorgssektoren, som også omfatter utdanningssektorens innsats knyttet til fullføring av videregående opplæring, vil være et viktig bidrag til å imøtekomme behovet for en langsiktig, helhetlig og samordnet innsats på dette feltet, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

#### *Garantiordninger for ungdom utenfor arbeid og utdanning*

Ungdomsgarantien innebærer at ungdom under 20 år, som står uten arbeid eller skoleplass, skal være garantert tilbud om arbeidsrettede tiltak. Ungdom i denne aldersgruppen som kommer i kontakt med arbeids- og velferdsforvaltningen har ofte ikke fullført videregående opplæring. Oppfølgingen av denne garantiens målgruppe skjer derfor ofte i samarbeid med fylkeskommunen, og kan ses i sammenheng med oppfølging av ungdom innenfor regjeringens satsing for økt fullføring i videregående opplæring, Ny GIV.

Oppfølgingsgarantien fra 2007 hadde til hensikt å sikre at ungdom i aldersgruppen 20–24 år, som hadde vært ledige i tre måneder eller mer, fikk oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Tiltaksgarantien ble innført i 2009 for å sikre tilbud om arbeidsmarkedstiltak for ungdom i alderen 20–24 år som hadde vært sammenhengende helt ledige i seks måneder eller mer.

For å sikre at garantiene tar hensyn til individuelle bistandsbehov, og for at garantiene også skulle omfatte ungdom som har nedsatt arbeidsevne, ble disse to garantiene i forbindelse med statsbudsjettet for 2013 endret til nye garantier for ungdom mellom 20–24 år, jf. også omtalen i kapittel 6. I 2013 ble det også opprettet stillinger for egne kontaktpersoner for arbeidet med oppfølging av unge ved de største NAV-kontorene.

#### *Satsing for økt gjennomføring i videregående opplæring, Ny GIV*

Videregående opplæring blir en stadig viktigere forutsetning for å få en stabil tilknytning til arbeidslivet, og for å dekke arbeidsmarkedets behov for kompetanse. Dette understreker viktigheten av å arbeide for økt gjennomføring i videregående opplæring. Høsten 2010 ble Regjeringens satsing for økt fullføring i videregående opplæring, Ny GIV, lansert. Ny GIV er et samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner, og inneholder en rekke tiltak som alle har som mål å få flere til å fullføre og bestå videregående opplæring, jf. også omtalen i kapittel 6.



### *Endringer i overgangsstønad til enslig mor og far*

Overgangsstønad kan gis til enslig mor eller far som er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn. Formålet med overgangsstønad er å gi enslig mor eller far inntektssikring i en overgangsperiode, og stimulere til arbeid og utdanning slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv. Aktivitetskravet i ordningen skal sikre at den enslige forsørgeren benytter stønadsperioden til å være i arbeidsrettet aktivitet, slik at han eller hun kan forsørge seg selv ved eget arbeid når stønadsperioden er over.

Fra 1. januar 2012 ble det stilt krav om yrkesrettet aktivitet for mottakere av overgangsstønad når det yngste barnet fyller ett år (mot tre år tidligere) for å redusere stønadsperioden og bidra til at den enslige forsørgeren raskere kan bli i stand til å forsørge seg selv. Videre ble det fra 1. januar 2013 innført begrensninger i varigheten på nye stønadsperioder for enslige forsørgere som tidligere har mottatt en full periode med overgangsstønad, også dette for å hindre lange stønadsperioder.

### **3.4.2 Pensjonsreformen**

Fra 1. januar 2011 ble viktige deler av pensjonsreformen med nye regler for folketrygdens alderspensjon iverksatt. Sentrale trekk i reformen av folketrygdens alderspensjon er:

- Levealdersjustering for å motvirke effekten av økende levealder på folketrygdens utgifter er innført for nye alderspensjonister fra 2011.
- Ny regulering av alderspensjon under utbetaling som vil bidra til å begrense veksten i pensjonsutgiftene framover er innført for alle alderspensjonister fra 2011.
- Fleksibel alderspensjon fra 62 til 75 år basert på nøytrale uttaksregler som både gir økt fleksibilitet og motiverer til å stå i arbeid er innført fra 2011.
- Ny modell for opptjening av pensjonsrettigheter der alle år med inntekt mellom 13 og 75 år gir pensjonsopptjening. Dette gjelder fullt ut for årskullene født i 1963 og senere, og gradvis for årskullene født i perioden 1954–1962.
- Beholde viktige fordelingslementer og en god minstestøtte for å sikre personer med lav pensjonsopptjening en god pensjon.

Et viktig mål med reformen er å gjøre pensjonssystemet mer bærekraftig. Aldringen av befolkningen kombinert med høyere gjennomsnittlige ytelser og tiltakende tidligpensjonering, ville ført til en sterk økning i pensjonsutgiftene framover om det gamle

systemet hadde blitt videreført. Samtidig var systemet lite robust mot en økning i levealderen ved at det ikke var noen sammenheng mellom endringer i levealderen og de årlige pensjonsytelsene. Pensjonsreformen ventes å øke arbeidstilbudet blant eldre og er derfor et sentralt element i politikken for å øke sysselsettingen blant eldre.

### *Nærmere om hovedtrekk ved reformen av folketrygdens alderspensjon som vil ha betydning for det å være i arbeid*

Ny alderspensjon gjør det mulig å ta ut fleksibel alderspensjon fra 62 år, og alderspensjon kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten at pensjonen avkortes. Den kan også tas ut gradert. Reformen gir derfor større valgmuligheter for den enkelte, både i forhold til når en ønsker å ta ut alderspensjon, og hvor stor del av pensjonen en ønsker å ta ut. Fleksibel alderspensjon fra 62 år har gitt flere muligheter til å gå av tidlig. Muligheten til å gå av tidlig er ikke lenger forbeholdt de som har AFP, men omfatter alle med tilstrekkelig høy opptjening, også selvstendig næringsdrivende.

Reglene for uttak av alderspensjon er nøytralt utformet. Siktemålet er at summen av den alderspensjonen den enkelte kan forvente å motta som pensjonist skal være uavhengig av alderen ved uttak.

Samtidig med fleksibel pensjonsalder er det innført levealdersjustering av alderspensjonen. Levealdersjustering innebærer at når levealderen øker må yngre årskull arbeide noe lenger enn eldre årskull for å få like høy årlig pensjon som andel av inntekten. Siden levealdersjusteringen får gradvis større effekt etter hvert som levealderen i befolkningen ventes å øke, vil effekten på yrkesaktiviteten blant eldre trolig øke over tid.

Det er videre innført nye opptjeningsregler for alderspensjon som innebærer at alle år fra 13 til 75 år gir pensjonsopptjening, og opptjeningen er proporsjonal med inntekten opp til en øvre grense. De nye opptjeningsreglene gjelder fullt ut for personer født i 1963 og senere.

Fra 2011 er det også nye regler for årlig regulering av pensjon. Alderspensjon under utbetaling skal reguleres med et gjennomsnitt av lønns- og prisveksten. Dette gjennomføres ved at pensjonene reguleres med lønnsveksten og fratrekkes deretter en fast faktor på 0,75 prosent. Satsene for minste pensjonsnivå reguleres med lønnsveksten justert for effekten av levealdersjustering for 67-åringer. Pensjon under opptjening reguleres med lønnsveksten.

I tillegg til å ha gode arbeidsinsentiver er det et mål at pensjonssystemet fortsatt skal ha en

god fordelings- og likestillingsprofil. Dette sikres blant annet ved at en god minstesikring videreføres, og ved at personer med lave og midlere inntekter får høyere kompensasjonsgrad i alderspensjonen enn de med høye inntekter. Omsorgsopptjening bidrar til at de som er helt eller delvis ute av arbeidslivet i en periode for å ta seg av barn eller eldre, syke og funksjonshemmede, kompenseres for dette. Videre er pensjonsopptjeningen for dagpengemottakere forbedret, og uføres alderspensjon skal stå i et rimelig forhold til arbeidsføres alderspensjon.

#### *Tilpasninger i andre ordninger*

Pensjonsreformen har gjort det nødvendig å justere en rekke andre ordninger, både i og utenfor folketrygden. For å oppnå de positive effektene på sysselsettingen er det viktig at også folketrygdens øvrige ytelser og pensjoner fra andre ordninger støtter opp under målene med pensjonsreformen. Dagens uførepensjon skal erstattes med ny uføretrygd fra 2015, jf. omtalen nedenfor.

AFP i privat sektor er fra 2011 lagt om fra en tidligpensjonsordning for aldersgruppen 62–66 år, til å utgjøre et livsvarig påslag til folketrygdens alderspensjon. Påslaget kan tas ut fleksibelt fra 62 til 70 år. AFP-påslaget er nøytralt utformet, og det kan kombineres med arbeidsinntekt uten at AFP avkortes. Den nye AFP-ordningen i privat sektor understøtter dermed arbeidsinsentivene i den nye alderspensjonen i folketrygden. Også lovverket for de private tjenstepensjonsordningene er tilpasset nye regler om fleksibelt uttak av alderspensjon i folketrygden. I offentlig sektor er pensjonsordningene i større grad videreført. AFP er fortsatt en tidligpensjonsordning for aldersgruppen 62–66 år. Årlig pensjon påvirkes ikke av når den tas ut. Offentlig ansatte har dermed ikke like sterke insentiver til å fortsette i arbeid etter 62 år som ansatte i privat sektor. En del grupper har særaldersgrenser som kan ha blitt fastsatt for lang tid siden, og som ikke støtter opp om målet om å øke eldres yrkesaktivitet. I forlengelsen av pensjonsreformen vil det bli igangsatt et arbeid med å gjennomgå særaldersgrensene i offentlig og privat sektor.

Departementet varslet i Prop. 130 L (2010–2011) et høringsnotat om regelverket for folketrygdens ytelser ved arbeidsledighet og sykdom – dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon – og om forholdet mellom disse reglene og reglene for fleksibel alderspensjon.

Bakgrunnen er blant annet at det nå er mulig å motta både alderspensjon og ytelser ved arbeidsledighet og sykdom i alderen 62–66 år, og fleksibel alderspensjon har gjort det mer lønnsomt enn tidligere å motta ytelsene ved arbeidsledighet og sykdom etter 62 år. Arbeidet med høringsnotatet er forsinket.

#### **3.4.3 Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre**

Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre ble vedtatt av Stortinget i 2011. Den nye uføretrygden vil først bli iverksatt fra 2015. De nye beregningsreglene og nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, vil motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller å øke stillingsandel. Reformen er således både et ledd i innholdsreformene i arbeids- og velferdsforvaltningen og i pensjonsreformen.

Uførereformen gjelder både uføretrygden og alderspensjonen til uføre fra fylte 67 år. Dette er hovedtrekkene i det nye regelverket som vil ha betydning for det å være i arbeid:

- Uføretrygden skal være en kompensasjon for tap av inntekt målt ved inntekten de siste årene før uførheten oppstår.
- Uføretrygden for nye uføre skal ligge på 66 prosent av tidligere inntekt. Dette er – etter skatt – en noe høyere gjennomsnittlig ytelse enn i dag. Uføretrygden skal fortsatt gi en varig inntektssikring.
- Uføretrygden skal skattlegges som lønn. For dagens uføre øker brutto utbetalt uføretrygd for å kompensere for dette.
- Den nye uføretrygden skal beregnes på grunnlag av inntekten de 3 beste av de 5 siste årene før uførheten oppstod.
- De nye reglene vil gjøre det enklere å kombinere uføretrygd og arbeid, særlig for de med varierende arbeidsevne. Uføretrygden skal reduseres når arbeidsinntekten øker. Reduksjonen slår først inn når arbeidsinntekten blir høyere enn 0,4 G, og reduseres bare for den delen av inntekten som overstiger 0,4 G. Dette vil erstatte dagens system med revurdering av uføregarden dersom arbeidsinntekten overstiger 1 G, og ett års ventetid før nye uføre kan prøve seg i arbeidslivet. I den nye ordningen vil det alltid lønne seg å arbeide mer.

Den nye uføreordningen vil sikre økonomisk trygghet for dem som ikke kan jobbe, bedre mulighet til å kombinere uføretrygd og arbeid og god alderspensjon også til uføre.

### Boks 3.4 Utviklingstrekk i yrkesaktivitet og uttak av pensjon blant eldre

Pensjonsreformen gir samlet sett gode insentiver til å stå lenger i arbeid, både gjennom utformingen av ordningen med fleksibel alderspensjon, levealdersjustering og ny opptjeningsmodell der alle år til en fyller 75 år gir pensjonsopptjening. Reformen vil derfor over tid trolig bidra til økt yrkesaktivitet etter fylte 62 år. Statistisk sentralbyrå anslår i sine analyser at effektene på eldres yrkesaktivitet kan bli betydelige på lang sikt.

Yrkesaktiviteten blant eldre har vist en stigende trend i flere år, også før fleksibel alderspensjon ble innført. Bedre helse og gradvis høyere utdanningsnivå kan være en del av forklaringen på denne utviklingen, men også endringer i pensjonsordningene spiller inn. Det er tidlig å vurdere effektene av pensjonsreformen på sysselsettingen, men tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at sysselsettingsoppgangen etter 2011 også kan tilskrives reformen. Yrkesaktiviteten øker for alle grupper over 60 år. I 2012 er økningen målt i prosentpoeng særlig stor for aldersgruppen 62–66 år, men det har også vært en vekst i yrkesaktiviteten blant de over 67 år.

Beregninger fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at andelen av befolkningen i alderen 62–66 år som slutter i løpet av et år har gått ned i alle sektorer fra tredje kvartal 2011 til tredje kvartal 2012, sammenliknet med tilsvarende periode fra 2009 til 2010. Den klart største nedgangen har kommet i bedrifter i privat sektor med en AFP-ordning. Mens 24 prosent av 62–66 åringene i disse bedriftene sluttet i arbeid fra tredje kvartal 2009 til 3. kvartal 2010, var andelen 15 prosent i tilsvarende periode fra 2011–2012. Samlet sett gikk andelen som sluttet ned fra 18 prosent i 2009–2010 til 14 prosent i 2011–2012, altså en langt lavere endring enn i privat sektor med AFP. Pensjonsreformen ser derfor ut til å ha hatt en positiv effekt på sysselsettingen så langt, og det er særlig innføringen av fleksibel alderspensjon i kombinasjon med omleggingen av AFP-ordningen i privat sektor til et påslag, som har bidratt til dette.

I IA-avtalen er et delmål å øke forventet yrkesaktivitet ved 50 år med seks måneder fra 2009 til 2013. Forventet yrkesaktivitet ved 50 år er et mål på hvor mange årsverk en 50-åring kan regne med å tilbringe i arbeid framover, gitt sysselsettingsmønsteret i det aktuelle året. Forventet yrkesaktivitet ved fylte 50 år var 10,9 år i 2009 og 2010, 11,0 år i 2011 og 11,2 år i 2012. Hvis forventet yrkesaktivitet øker like mye fra 2012 til 2013 som det har gjort fra 2011 til 2012, vil målet i IA-avtalen nås.

Etter at fleksibel alderspensjon fra 62 år ble innført fra 1. januar 2011, har antall alderspensjonister under 67 år økt gradvis til nær 57 000 ved utgangen av 2012. De nærmeste årene ventes det en fortsatt vekst i antall alderspensjonister under 67 år, men at veksten etter hvert vil flate ut. Den sterke økningen i antall alderspensjonister under 67 år kommer i tillegg til en sterk vekst i antall alderspensjonister over 67 år og har bidratt til en meget sterk økning i antall alderspensjonister totalt i 2011 og 2012.

Mange av de nye alderspensjonistene kombinerer arbeid og pensjon, og nesten to av tre alderspensjonister under 67 år var registrert i arbeid ved utgangen av 2012. De fleste alderspensjonister under 67 år tar ut 100 prosent pensjon. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser videre at de under 67 år som kombinerer arbeid og pensjon arbeider om lag like mange timer per uke som de som ikke tar ut alderspensjon. Den store gruppen som kombinerer arbeid og alderspensjon bidrar til å forklare at i aldersgruppen 62–66 år så har både andelen pensjonister totalt og andelen yrkesaktive økt etter pensjonsreformen.

Arbeidsdepartementet har satt i gang en evaluering av pensjonsreformen organisert under Forskningsrådet i perioden 2011–2018. Evalueringen vil over tid gi et bedre grunnlag for å vurdere virkninger av pensjonsreformen på eldres yrkesaktivitet.

## 3.5 Avslutning

Det er både i samfunnets og den enkeltes interesse at flest mulig kan få benyttet sin arbeidsevne i arbeidslivet. Personer som står utenfor arbeidslivet representerer en betydelig ressurs. Det er derfor viktig at det legges til rette for at flest mulig får

benyttet sin arbeidsevne. Noen mennesker er imidlertid ikke i stand til å ta inntektsgivende arbeid av helsemessige eller andre årsaker. Andre vil i perioder ikke finne arbeid. Disse skal da sikres stønad, midlertidig eller permanent.

Gjennom mange viktige reformer de senere årene har arbeids- og velferdspolitikken blitt dreid

mot at alle i større grad skal ta del i arbeidslivet ut fra egne evner og forutsetninger. Forebyggende tiltak på arbeidsplassen for å hindre utstøting, tettere oppfølging av sykmeldte, mer vekt på den enkelte brukers arbeidsevne enn på helsemessige og sosiale hindringer, og økt vekt på tett og individuelt tilpasset oppfølging, er sentrale endringer for å styrke arbeidslinja de senere årene. Flere av reformene og tiltakene har virket i kort tid. Pensjonsreformen er forventet å virke sterkere på eldres yrkesaktivitet over tid, og den nye uførepensjonen vil først innføres i 2015.

Mye er oppnådd de siste årene, og det er arbeidet videre med å vurdere strategier og utforme virkemidler som ytterligere kan støtte opp under målet om arbeid til alle. Strategiene og tiltakene som drøftes i kapittel 4, 5 og 6 er en videreutvikling av den reformpolitikken som er gjennomført de senere årene for å støtte opp under en tydelig og formålsrettet arbeidslinje og med det siktemål at arbeid i det ordinære arbeidsliv skal være et naturlig og reelt førstevalg for flere enn i dag.

## 4 Bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og økt gradering av helserelaterte ytelser

### 4.1 Innledning

Mange i yrkesaktiv alder står utenfor arbeidslivet fordi deres arbeidsevne er nedsatt. For å møte denne utfordringen har Regjeringen gjennomført en rekke store reformer på arbeids- og velferdsområdet de senere årene. Reformene er nærmere omtalt i kapittel 3. Det må forventes at de over tid vil gi resultater.

Regjeringen ser behov for å supplere disse reformene med tiltak som mer direkte retter seg mot å understøtte at personer med helseproblemer beholder eller får fotfeste i det ordinære arbeidslivet. Dette har blant annet sin bakgrunn i den høye andelen personer som mottar 100 prosent uførepensjon. I Prop. 130 L (2010–2011) *Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre* understreket Regjeringen betydningen av at flere får tatt i bruk sin gjenværende arbeidsevne framfor å motta full uførepensjon. Det ble påpekt at en del av disse vil ha begrensede muligheter til å få jobb i det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår, selv etter gjennomgått kvalifisering.

I dette kapitlet gis det først en kort oversikt over sentrale utviklingstrekk knyttet til personer som mottar ulike helserelaterte ytelser. Deretter presenteres hovedtrekkene i en helhetlig strategi, der formålet er å oppnå økt gradering og bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne. Dette må ses i sammenheng med kapittel 5, der det gjøres rede for hvordan Regjeringen vil videreutvikle tiltaksapparatet overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Kapitlet må også ses i sammenheng med kapittel 6, der Regjeringen presenterer en særlig innsats rettet mot unge og personer med psykiske lidelser.

### 4.2 Mottakere av helserelaterte ytelser og økonomisk sosialhjelp

Gjennomgangen i kapittel 2 viser at andelen personer som mottar helserelaterte ytelser (sykepenge, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon), økte betydelig fra begynnelsen av 1990-tallet og

fram til begynnelsen av 2000-tallet, men har deretter stabilisert seg.

Utviklingen i antallet mottakere av helserelaterte ytelser reflekterer ikke fullt ut utviklingen i antall personer som står helt utenfor arbeidslivet. Det er en god del som har tilknytning til arbeidslivet. De fleste mottakere av sykepenge har et arbeidsforhold. Det er også en del som har en gradert ytelse og som samtidig jobber deltid. Det er også en del som mottar full uførepensjon, men som samtidig har en arbeidsinntekt på inntil 1 G, og som dermed har delvis tilknytning til arbeidslivet. Statistisk sentralbyrå beskriver vel halvparten av de som mottar helserelaterte ytelser som passive mottakere av helserelaterte ytelser, mens noe under halvparten har en tilknytning til arbeidslivet som arbeidstaker, arbeidssøker, tiltaksdeltaker eller under utdanning.<sup>1</sup>

Det er positivt at velferdsordninger kommer til nytte for dem som har behov for disse. At mange er omfattet av ytelsene reflekterer endringer i arbeidslivet, eksempelvis at kvinner i langt større grad enn tidligere deltar i arbeidslivet. I tillegg er det slik at jo mer vekt vi legger på å integrere personer i arbeidslivet med redusert arbeidsevne og/eller funksjonsevne, jo flere må vi forvente vil være omfattet av en helserelatert ytelse.

I den offentlige debatten om disse ytelsene er det også noen andre forhold det har vært pekt på. Blant disse kan nevnes:

- Små forskjeller mellom lønnsinntekt og stønader kan gi redusert arbeidstilbud blant personer med lav lønnsinntekt og/eller høyt stønadsnivå.
- Økende aksept for å leve av stønader i stedet for lønnsinntekt.

Regjeringen avviser ikke at dette kan ha bidratt til veksten i antall mottakere av helserelaterte ytelser, men det kan være vanskelig å dokumentere hvorvidt dette utgjør et større eller økende

<sup>1</sup> Monika Dybdahl Jakobsen, Erik Herstad Horgen og Helge Næsheim. *Personer på velferdsytelser og utenfor arbeidslivet*. Rapport 40/2012. Statistisk sentralbyrå.

omfang. Dessuten er det viktig at stønadsnivået for personer utenfor arbeidsmarkedet skal gi økonomisk trygghet og en inntekt å kunne leve av. Aksept for å leve på stønad hindrer stigmatisering og sosial eksklusjon av utsatte grupper.

Kapittel 3 drøfter hvordan det også kan *skape* problemer for individet og samfunnet hvis personer med helseplager blir møtt med stønader til livsopphold i stedet for en politikk som legger til rette for selvstendig arbeidsinntekt:

- Redusert helse som følge av passivisering.
- Redusert inntekt og velferd for personer som for tidlig blir definert som uføre.
- Belastning på folketrygden slik at andre formål må prioriteres ned.

Politikken for de helserelevante ytelsene må være en avveining av motstridende hensyn. Det er viktig å gi en inntektssikring som er god nok, kombinert med forsvarlig oppfølging for å unngå passivisering og redusert arbeidstilbud. Samtidig skal også inntektssikringssystemet legge til rette for at det skal lønne seg å arbeide. Denne balansen er en viktig del også i Regjeringens politikk for å forebygge og bekjempe fattigdom.

Over 80 prosent av uførepensjonistene har full uførepensjon. Regjeringen mener at dette er en for høy andel og at tiltak må rettes inn mot å øke andelen som kombinerer en gradert uførepensjon med en deltidsstilling. For å oppnå dette må innsatsen settes inn gjennom hele sykdomsforløpet. Det skyldes at de fleste som får innvilget en uførepensjon har startet forløpet med en periode på sykepenge og en periode på arbeidsavklaringspenge. Tilsvarende viser analyser at de fleste som kombinerer en gradert uførepensjon med en deltidsstilling har hatt en gradert stilling i hele forløpet fra og med sykepengeperioden.

Økonomisk sosialhjelp er et nedre sikkerhetsnett i velferdsordningene som skal sikre et forsvarlig livsopphold for personer som ikke kan forsørge seg gjennom arbeid, trygd eller på andre måter. Flere studier har vist at sosialhjelpsmottakere har dårligere helse enn den øvrige befolkningen.<sup>2</sup> Utviklingen i antall mottakere av helserelevante ytelser bør derfor ses i sammenheng med utviklingen i antall mottakere av økonomisk sosialhjelp.

Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp var relativt stabilt i årene fra 2002 til 2006, med en

nedgang i 2006 og 2007, uendret i 2008 og en økning i 2009 og 2010, og svak nedgang i 2011. I løpet av 2011 mottok 118 000 personer økonomisk sosialhjelp. Andelen langtidsmottakere, dvs. de som har mottatt stønad i seks måneder eller mer, er redusert noe de siste årene. I perioden 2005–2007 var 42 prosent langtidsmottakere, før andelen ble redusert til 40 prosent i perioden 2008–2010, og så til 37 prosent i 2011. For å styrke innsatsen overfor langtidsmottakere av sosialhjelp og andre med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, ble det fra 1. november 2007 gradvis innført et kvalifiseringsprogram for utsatte grupper. Programmet var landsdekkende fra 2010. For nærmere omtale av dette programmet se kapittel 3.

Av sosialhjelpsmottakere i 2011 var rundt 37 prosent under 30 år. Dette var samme nivå som i 2010. Særlig aldersgruppen 20–24 år er overrepresentert blant mottakere av økonomisk sosialhjelp sett i forhold til befolkningen. Selv om andelen unge i befolkningen har gått ned fra 2002–2010, så har aldersgruppens andel av de som mottar økonomisk sosialhjelp økt. Det vises i denne sammenheng til avsnitt 6.1 om tiltak for utsatte unge.

#### 4.2.1 Utviklingstrekk i sykefravær, arbeidsavklaringspenge og uførepensjon

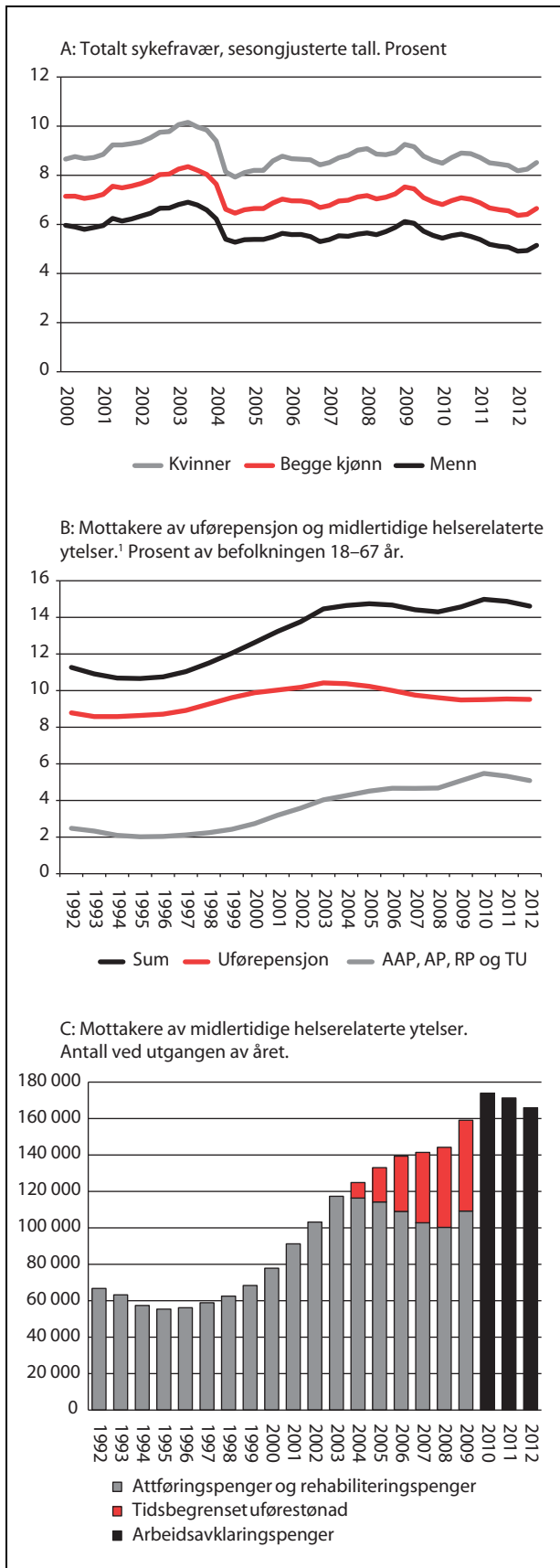
Nedenfor følger en nærmere omtale av utviklingstrekkene knyttet til de enkelte ytelsene de senere årene, med utgangspunkt i figur 4.1.

##### Sykefravær

Statistikk for det folketrygdfinansierte sykefraværet viser en langvarig og markert økning i sykefraværet fra midten av 1990-tallet og fram til 2003.<sup>3</sup> Deretter skjedde det en markert nedgang som må ses i sammenheng med regelendringene iverksatt fra 1. juli 2004. Endringene var knyttet til bedre oppfølging av sykmeldte og strengere krav for å bli langtidssykmeldt utover åtte uker, samt økt bruk av gradert sykemelding. Regelendringene fra 1. juli 2011 innebar en skjerping av kravene om tidlig og tett oppfølging, samt sanksjoner ved manglende oppfølging. I 2011 ble det også gjennomført tiltak for å understøtte sykmelderrollen i form av faglig veileder i sykmeldingsarbeid og systematisk tilbakemelding om egen sykmeldingspraksis. Disse tiltakene kan ha bidratt til økt fokus på aktivitet ofte vil være mer helsefremmende enn

<sup>2</sup> Unni Beate Grebstad (red): *Sosialhjelp og levekår i Norge*. Statistiske analyser 130/2012. Statistisk sentralbyrå. Kjetil van der Wel m.fl.: *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HiO-rapport nr. 29 2006.

<sup>3</sup> Statistikk for totalt sykefravær finnes bare fra og med 2. kvartal 2000.



Figur 4.1 Helserelevante ytelser.

<sup>1</sup> Ekskludert sykepenger

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

full sykmelding. Det er for tidlig å si i hvilken grad regelendringene og de øvrige tiltakene som ble iverksatt i 2011 har bidratt til nedgangen de siste to årene.

Kvinner har betydelig høyere sykefravær enn menn i alle land vi har data fra. Dette gjelder også i Norge, og for alle aldersgrupper. Kjønnforskjellene i sykefraværet er økende. Ved utgangen av 2012 var sykefraværet blant kvinner nær 70 prosent høyere enn for menn, mens det ti år tidligere var i underkant av 50 prosent høyere.

Utviklingen i sykefraværsprosenten påvirkes av utviklingen i omfanget av mottakere av andre ytelser. En studie fra Frischsenteret viser at sykefraværet ville vært høyere dersom færre hadde forlatt arbeidsmarkedet gjennom uførepensjonering eller andre stønader.<sup>4</sup>

#### Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010 som en sentral del av innholdsreformen i arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. avsnitt 3.4. Denne ordningen erstattet tidsbegrenset uførestønad, attføringspenger og rehabiliteringspenger. Personer som hadde disse ytelsene, ble automatisk overført til arbeidsavklaringspenger.

Det framgår av figur 4.1 at det var en betydelig vekst i antall mottakere av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad fram til arbeidsavklaringspenger ble innført 2010. Veksten i perioden 2000–2005 må ses i sammenheng med økningen i sykefraværet fram til 2004. I tillegg ble det i år 2000 innført skjerpede krav til attføring før søknad om uførepensjon kunne behandles, som medførte redusert tilgang til uførepensjon og økt tilgang til attføring i årene som fulgte.

Fra 2004 ble tidsbegrenset uførestønad innført. Denne ytelsen var innrettet mot personer som tidligere ville blitt innvilget varig uførepensjon, men hvor en ikke kunne utelukke en bedring av inntektsevnen på lengre sikt. En andel av de som tidligere ville fått innvilget varig uførepensjon fikk dermed fra 2004 en midlertidig ytelse. Fram mot 2010 økte antallet mottakere av tidsbegrenset uførestønad til nær 50 000 personer.

Etter innføringen av arbeidsavklaringspenger 1. mars 2010 var det en økning av antall mottakere fram mot sommeren 2011, primært som følge av lav avgang fra ytelsen. Siden juni 2011 har antallet

<sup>4</sup> Erik Niørn, Simen Gaure, Simen Markussen og Knut Røed. *The rise in absenteeism: Disentangling the impacts of cohort, age and time*. Bonn: IZA discussion paper no. 5091, 2010.

mottakere avtatt noe igjen. Antallet har vært om lag stabilt siden årsskiftet 2012/2013.

Nær seks av ti mottakere av arbeidsavklaringspenger er kvinner. Nær 9 prosent av alle kvinner 40–49 år mottar arbeidsavklaringspenger, mens andelen er drøye 4 prosent i aldersgruppen 18–29 år. For menn er det mindre aldersforskjeller. Andelen varierer fra drøyt 3 prosent for menn 18–29 år, til om lag 5 prosent for menn 50–59 år.

Mottakerne av arbeidsavklaringspenger er en heterogen gruppe. Noen vil ha en sykdom eller skade hvor prognosene for bedring er gode og vil med stor sannsynlighet kunne komme tilbake i arbeidslivet. Andre har kroniske plager, men alder eller sykdomsbilde gjør det vanskelig å si med sikkerhet om arbeidsevnen er varig nedsatt. Blant alle som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i perioden april 2010 til mars 2012 var 22 prosent registrert med et arbeidsforhold i Aa-registeret 6 måneder senere.

#### Uførepensjon

Utviklingen i uførepensjonsordningen henger sammen med utviklingen i andre helserelevante ytelser. Et typisk forløp starter med sykefravær og deretter overgang til arbeidsavklaringspenger, men noen går også direkte fra sykepenger til uførepensjon. En liten del av uførepensjonistene kommer fra økonomisk sosialhjelp eller arbeidsledighet.

I perioden 2003–2012 har uføreandelen blitt redusert, fra 10,4 prosent av befolkningen i alderen 18–67 år i år 2000 til 9,5 prosent i år 2012. Denne reduksjonen må som nevnt ses i sammenheng med innføringen av tidsbegrenset uførestønad og senere arbeidsavklaringspenger. Andelen i befolkningen 18–67 år som mottar enten uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger har vært på om lag samme nivå i perioden 2003–2012.

Veksten i befolkningen de senere årene har bidratt til at andelen uførepensjonister har vært tilnærmet konstant siden 2009. Befolkningsveksten har i hovedsak kommet i form av innvandring, i stor grad arbeidsinnvandring der uføreandelen er lav. Høy arbeidsinnvandring de senere årene har dermed isolert sett bidratt til å redusere uføreandelen i denne perioden.

Utviklingen siden 2004 henger sammen med innføringen og avviklingen av tidsbegrenset uførestønad. Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004, og ble innvilget til om lag 40 prosent av alle nye mottakere av uføreytelser. Det er antatt at ordningen senket terskelen for å få innvilget en uføreytelse, og mottakerne fikk begrenset oppfølging

fra trygdekontorene/NAV-kontorene.<sup>5</sup> Dette førte til en vekst i antall mottakere av uføreytelser i årene 2004–2010. Veksten i antall mottakere av *varig* uførepensjon stoppet opp i 2004, men tiltok igjen etter noen år da de første mottakerne av tidsbegrenset uførestønad etter hvert fikk innvilget en varig ytelse. Da ordningen ble avviklet 1. mars 2010, ble om lag 50 000 mottakere av tidsbegrenset uførestønad overført til arbeidsavklaringspenger. Tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad blir nå etter hvert avklart for arbeid eller uførepensjon. Erfaringen har vist at en stor andel av disse innvilges varig uførepensjon.

Det er flere kvinner enn menn som mottar uførepensjon. Ved utgangen av 2012 var 57 prosent av uførepensjonistene kvinner. Som andel av befolkningen 18–67 år mottok om lag 11 prosent av kvinnene uførepensjon, mens tilsvarende andel for menn var om lag 8 prosent. Med unntak av for dem under 34 år, er uføreandelen blant kvinner høyere enn blant menn i alle aldersgrupper. Andelen uførepensjonister i befolkningen stiger med alder. Dette kan i stor grad forklares med at hel-sen svekkes med alderen, og at det er lav avgang fra midlertidige ytelser til arbeid de siste årene før mottakerne kan gå over til alderspensjon. Hovedtyngden av uførepensjonistene er 50 år eller eldre. Unge under 30 år utgjør drøyt 3 prosent av alle uførepensjonister.

Utviklingen i uførepensjonering henger nært sammen med utviklingen i langvarig sykefravær og mottak av andre helserelevante ytelser. Endringer i næringsstruktur, befolknings sammensetning, utdanningsnivå og kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet er blant de faktorene som har påvirket veksten i mottak av helserelevante ytelser de siste tiårene. Årsakene til denne veksten er sammensatte og komplekse og det gjøres et kontinuerlig arbeid med å få mer kunnskap om de ulike forklaringsfaktorene, blant annet i forskningsprogrammene *Sykefravær, arbeid og helse* og *Velferd, arbeidsliv og migrasjon* i regi av Norges forskningsråd. Boks 4.1 går gjennom noen mulige forklaringer på den observerte veksten i mottakere av helserelevante ytelser.

#### Gradering av de helserelevante ytelsene

Graderte sykepenger muliggjør en kombinasjon av arbeidsinntekt og sykepenger og kan benyttes når arbeidstakeren er delvis arbeidsufør. Hensik-

<sup>5</sup> NAV-rapport 3/2009: *Tidsbegrenset uførestønad – evaluering fire år etter innføring*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.



### Boks 4.1 Årsaker til veksten i antall mottakere av helserelaterte ytelser

Siden 1980 har det vært store endringer i næringsstruktur, befolkningssammensetning, utdanningsnivå og kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet. Nedenfor gis en kortfattet drøfting av hvordan slike utviklingstrekk kan ha påvirket antall personer som innvilges en helserelatert ytelse.

*Befolkningssammensetningen* påvirker bruken av helserelaterte stønadsordninger fordi sykkelighet og helseproblemer varierer med alder. Utover 1990- og 2000-tallet var det en sterk økning i antall personer over 50 år, som isolert sett trekker i retning av flere mottakere av uførepensjon. En studie fra Frischsenteret diskuterer betydningen av demografiske endringer i perioden 1994–2006 for andelen uføre i befolkningen 30–61 år i sammenheng med endringer i *utdanningsnivå*.<sup>1</sup> Studien finner at endringer i befolkningens alder og utdanningssammensetning innvirker på andelen uførepensjonister i hver sin retning, og at disse to faktorene samlet sett ikke kan forklare den stige andelen uføre i perioden.

*Økt yrkesdeltakelse blant kvinner* har påvirket utviklingen i antall mottakere av helserelaterte ytelser. Det er en høyere andel kvinner enn menn som mottar en trygdeytelse, uavhengig av type helserelatert ytelse. Hele forskjellen kan ikke forklares av svangerskapsrelaterte lidelser. I NOU 2007: 4 *Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre* knyttes disse kjønnsforskjellene til flere ulike forklaringer, blant annet biologiske forskjeller, ulik sykdomsadsferd og sosiokulturelle forskjeller. Utover 1980- og 1990-tallet kom stadig flere kvinner inn i arbeidsstyrken, en utvikling som isolert sett trekker i retning av økte uføreandeler for hele befolkningen. Kjønnsforskjellene har også økt de senere årene, en utvikling som det ikke finnes noe godt forskningsmessig belegg for å forklare.

*Helsetilstanden i befolkningen* kan ikke forklare veksten i bruk av helserelaterte ytelser. Tvert i mot, målt ved ulike indikatorer ser det ut til at befolkningens helsetilstand bedres over tid. Muskel- og skjelettlidelser og psykiske plager utgjør dominerende diagnosegrupper både når det gjelder sykefravær og uførepensjonering. Til sammen har det vært en økende andel fra 1970- og 1980-tallet og utover som uførepensjoneres innenfor disse hoveddiagnosegruppene. Samtidig foreligger det ikke sterke holdepunkter for verken økning eller reduksjon i forekomst av psykiske lidelser i befolkningen de siste tiårene.<sup>2</sup> Tilsvarende ser det ut til at forekomsten av muskel- og skjelettplager holder seg stabil.<sup>3</sup>

Det er en sammenheng mellom ulike *arbeidsmiljøfaktorer* og sykefravær/uførepensjonering. Det gjelder blant annet betydningen av fysiske arbeidsmiljøfaktorer, ergonomiske belastninger og det organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøet. Ulike arbeidsmiljøindikatorer viser i hovedsak en uendret eller positiv utvikling over tid, men på noen områder som har gjennomgått store endringer i organisering og arbeidsmåter synes tidspress og hensynet til effektivitet å ha blitt mer framtreddende.

*Omstillinger, nedbemanninger og nedleggelse av virksomheter* kan føre til økt sykefravær og uføretilbøyelighet blant de som blir utsatt for dette, jf. kapittel 2. Det er vanskelig å dokumentere at disse problemene har fått vesentlig økt omfang over tid, og dette kan følgelig vanskelig forklare veksten i antall mottakere av helserelaterte ytelser.

En studie basert på data fra perioden 1991–1997 finner at fullføring av videregående skole minsker sannsynligheten for framtidig mottak av uførepensjon.<sup>4</sup> Utdanning ut over videregående skole har liten eller ingen betydning. Effekten av manglende videregående utdanning ser ut til å ha økt markert fra 1994 til 2006, og dette kan indikere at jobbmulighetene er blitt dårligere for personer uten fullført videregående skole.

*Endringer i normer og holdninger* i befolkningen kan påvirke omfanget av langvarig sykefravær og varig uførepensjonering. Det har trolig skjedd endringer i befolkningens syn på sykdom og helse. Dels har oppmerksomheten om sykdom og behandlingstilbud økt, dels har den sosiale aksepten for enkelte sykdommer – for eksempel psykiske lidelser – økt og dels kan terskelen for hva som er akseptable grunner til å få uførepensjon ha blitt redusert. Holdningene til offentlig forsørgelse kan også være i endring. Fra 1980-tallet og utover i 1990-tallet minsket familieforsørgelse gradvis i omfang.

<sup>1</sup> Bernt Bratsberg og Knut Røed, *Kan demografi forklare veksten i uførhet?* Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 1-2/2011. Oslo: Universitetsforlaget.

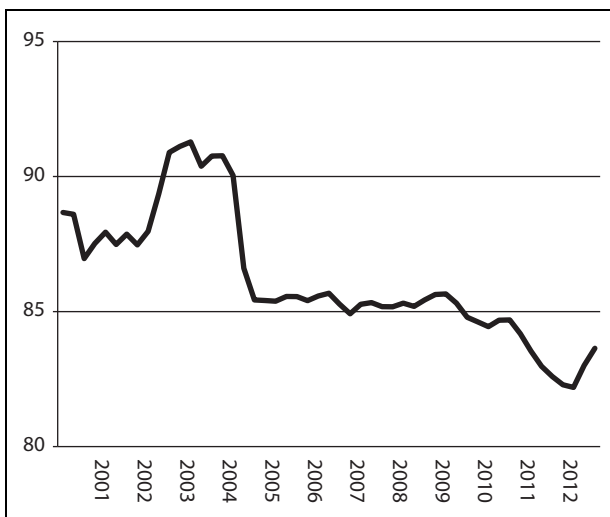
<sup>2</sup> Arnstein Mykletun m.fl. *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt, 2009.

<sup>3</sup> Camilla Ihlebæk m.fl. «Forekomst av muskel- og skjelettlidelser i Norge.» *Tidsskrift for den norske legeforening*, nr. 23/2010.

<sup>4</sup> Knut Røed og Morten Nordberg. «Have the Relative Employment Prospects for the Low-Skilled Deteriorated After All?» *Journal of Population Economics*, Vol. 17, 67-82, 2004.

ten med gradert sykemelding er at den sykmeldte skal opprettholde kontakten med arbeidsplassen og delta i arbeidsrelatert aktivitet, forutsatt at det er medisinsk forsvarlig. Med en gradert sykemelding vil arbeidstakeren kunne få redusert arbeidstid, reduserte krav til produktivitet eller en kombinasjon av disse to. Sykepengene kan graderes ned til 20 prosent. Når én av fire legemeldte sykefraværstilfeller er graderte, og andelen med gradert sykemelding stiger med fraværets lengde. Det er de senere årene iverksatt flere tiltak for å øke bruken av graderte sykemeldinger, blant annet gjennom regelverksendringene i 2004 og i tilknytning til endringene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven fra 1. juli 2011, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.4.1. Disse regelendringene har gitt effekt i form av at gjennomsnittlig sykemeldingsgrad er redusert i denne perioden, jf. figur 4.2. Som det framgår gikk gjennomsnittlig sykemeldingsgrad noe opp de to siste kvartalene i 2012, men det er for tidlig å vurdere hva som kan ligge bak dette og om det er en varig utvikling.

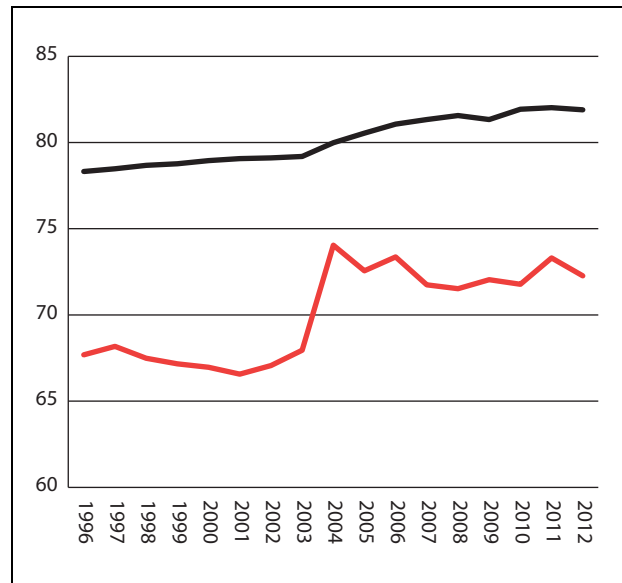
Regelverket for arbeidsavklaringspenger åpner opp for å kombinere mottak av arbeidsavklaringspenger med en deltidsjobb opp til 60 prosent av full stilling.<sup>6</sup> Mottakeren vil da motta en redusert ytelse, og ytelsen vil bli redusert fra første arbeidstime. Reduksjonen i utbetalingen foretas ut fra arbeidet tid, som mottakeren melder til Arbeids- og velferdsetaten, som hovedregel via meldekort. Det vises til nærmere beskrivelse og



Figur 4.2 Gjennomsnittlig sykemeldingsgrad per tapte arbeidsdag. Legemeldt sykefravær sesongjustert, 2. kvartal 2000 – 4. kvartal 2012. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

<sup>6</sup> I slutfasen av en avklaringsperiode kan mottakere inneha inntil 80 prosent av en heltidsstilling.



Figur 4.3 Andelen uførepensjonister som mottar 100 prosent ytelse. Alle mottakere (sort linje) og nye mottakere (rød linje). Tall ved utgangen av året 1996–2012. Prosent.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

drøfting av dette regelverket i avsnitt 4.4.1. Ved utgangen av 2011 var om lag 25 prosent av mottakerne av arbeidsavklaringspenger registrert med et aktivt arbeidstakerforhold i arbeidstakerregisteret. Dette er 3 prosentpoeng lavere enn for mottakerne av rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ved utgangen av 2009.

I 1996 mottok 78 prosent av alle uførepensjonister full uførepensjon. Tilsvarende andel i 2012 var 82 prosent. Andelen nye uførepensjonister som får innvilget 100 prosent uførepensjon lå stabilt rundt 67–68 prosent i perioden 1996–2003. Fra 2004 var det en markant økning i andelen nye uføregad, og lå i perioden 2004–2012 på 72–74 prosent. Dette må ses i sammenheng med innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004. Blant nye mottakere av tidsbegrenset uførestønad, var det en noe lavere andel som fikk innvilget 100 prosent stønad sammenliknet med nye mottakere av varig uførepensjon. Dette kan likevel ikke forklare hele endringen i andelen nye mottakere med full ytelse fra 2003 til 2004. Økt innslag av psykiske lidelser som diagnose ved uførepensjonering, samtidig som ansatte i forvaltningsenhetene opplever det som krevende å fastsette korrekt uføregrad ved slike lidelser, kan over tid ha bidratt til en økt andel nye uførepensjonister med full ytelse. Dette kan imidlertid ikke knyttes spesielt til utviklingen fra 2003 til 2004.

Andelen med full uføreytelse blant nye mottakere av enten tidsbegrenset uførestønad eller varig uførepensjon varierte mellom 70,4 prosent og 71,5 prosent i årene 2004–2009. Dette var noe høyere sammenliknet med nye uførepensjonister i perioden 1996–2003, før innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Dette indikerer mindre bruk av gradering etter 2004.

### 4.3 Utfordringer

Personer som har varig nedsatt arbeidsevne vil vanligvis ikke være i stand til samtidig å arbeide full tid med 100 prosent innsats. Det omfatter personer som kan ha tilnærmet normal arbeidstid, men som yter vesentlig mindre enn gjennomsnittet, og personer som har en varierende eller uforutsigbar arbeidskapasitet. Det omfatter også personer som ikke klarer å jobbe på fulltid, men som kan være tilnærmet fullt produktive i den tiden de jobber. Dersom disse personene har rett til en uførepensjon, vil de normalt ha gjennomgått kvalifisering og liknende tiltak. Ytterligere kvalifisering alene antas ikke å bringe dem nærmere en jobb. De vil trenge andre former for bistand.

Det er likevel grunn til å anta at flere som blir uførepensjonert kunne ha kombinert en gradert uførepensjon med arbeid dersom forholdene legges til rette for det. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at om lag 27 prosent av uførepensjonistene med full uførepensjon har arbeidsinntekt på inntil 1G, som er maksimumsgrensen for det en kan tjene uten at uførepensjonen reduseres. En relativt stor andel av disse har en arbeidsinntekt lik eller som ligger marginalt under friinntektsgrensen. Dette kan tyde på at en del ikke utnytter sitt fulle arbeidspotensial, og at de har fått innvilget en for høy uføregrad. Ny uføretrygd vil langt på vei rette opp dette gjennom nye regler for fribeløp og avkorting av trygd mot arbeidsinntekt.

Nedsatt arbeidsevne som følge av helseproblemer, forverres ofte som følge av arbeidsledighet og dårligere arbeidsmuligheter, noe som kan utløse en prosess som til slutt ender med uførepensjon. Det reflekterer at det kan være en *gråson* mellom arbeidsledighet og uførhet, og at det blant dagens uførepensjonister finnes en del personer som til tross for sine helseplager kan være i stand til å jobbe noe, men ikke på fulltid, eller utføre visse typer av oppgaver, men ikke andre.

#### *Betydningen av tidlig innsats*

Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at de fleste som har en gradert uføreytelse, kombinerer stønaden med arbeid. En studie fra Gruppe for trygdeøkonomi ved UIB og Uni Rokkansenteret viser at de fleste av disse er i arbeid i det de kommer inn i ordningen.<sup>7</sup> En betydelig andel av disse er trolig personer som fortsatt har et arbeidsforhold hos sin opprinnelige arbeidsgiver. Svært få får en gradert uførepensjon uten å være i jobb.

Det å ha en jobb når det settes fram krav om uførepensjon synes dermed å være en viktig forutsetning for bruk av gradering. Det kan tilsi at virkemidler bør innrettes slik at flest mulig forblir i jobben, og at færrest mulig faller helt ut. Det understreker betydningen av tidlig innsats og fokus på arbeidsplassen som en viktig arena for innsatsen.

#### *Lange stønadsforløp fram til uførepensjon*

Forskningen viser at det er en sammenheng mellom langvarig mottak av trygdeytelser og varig frafall fra arbeidslivet. Langvarig fravær fra arbeidslivet på grunn av helseproblemer øker sannsynligheten for å bli ufør. Motsatt vil vedvarende arbeidsforhold fram mot krav om uførepensjon bidra både til kortere stønadsforløp før innvilgelse og økt sannsynlighet for bruk av gradering.

De fleste som kommer inn i uførepensjonsordningen begynner et stønadsforløp med sykepenge. Enkelte blir uførepensjonert direkte fra sykepenge, men flesteparten går etter utløpet av sykepengeperioden over på arbeidsavklaringspenge og derfra over på uførepensjon, når behandling og arbeidsrettede tiltak ikke fører til arbeid. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at om lag 80 prosent av de nye uførepensjonistene kommer fra arbeidsavklaringspenge. En relativt liten andel kommer inn i uførepensjonsordningen etter lengre perioder som arbeidsledig, som mottakere av økonomisk sosialhjelp, eller som deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Lange stønadsforløp må ses i sammenheng med blant annet kravet i folketrygdloven om at hensiktsmessig behandling og arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført eller forsøkt gjennomført som vilkår for å få rett til uførepensjon. Dette

<sup>7</sup> Leroy Andersland, Espen Bratsberg, Astrid Grasdal, Universitetet i Bergen og Tor Helge Holmås, Uni Rokkansenteret, «Veier til gradert og full uførepensjon». *Rapport på oppdrag av Arbeidsdepartementet*. Bergen: 2012. I den grad det ikke er referert til annen litteratur, bygger analysen i dette delkapittelet på denne rapporten.

innebærer for mange at slik avklaring kan ta en del tid. Arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er påkrevd for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men som hovedregel likevel ikke lenger enn fire år. Det fattes derfor ikke vedtak for lenger enn ett år av gangen. Det er samtidig viktig at lengden på denne perioden gir tilstrekkelig rom til å kunne gjennomføre de tiltak som er nødvendige og hensiktsmessig for at mottakerne skal komme i arbeid.

Mange som kommer inn i uføreordningen og mottar en full ytelse, har følgelig gjennomgått langvarige avklarings- og oppfølgingsløp – ofte i mange år – uten at dette har gitt resultater. Det kan dreie seg om mer eller mindre sammenhengende perioder med livsoppholdsytelser, behandling og utprøving av forskjellige arbeidsrettede tiltak, eventuelt avbrutt av kortere perioder i arbeid. Studien fra Gruppe for trygdeøkonomi m.fl. viser at for vel åtte prosent av de nye uførepensjonistene i 2009 ligger første uføretidspunkt<sup>8</sup> mer enn ti år tilbake i tid. For de resterende er gjennomsnittlig tid fra første uføretidspunkt til tilstått uførepensjon 3-4 år. En annen studie viser at det for 15-20 prosent av uførepensjonistene tar mer enn fem år fra de blir syke til de blir uførepensjonert.<sup>9</sup> Gjennomsnittlig tid fra første uføretidspunkt til tilstått uførepensjon er klart kortere for uførepensjonister som mottar en gradert uførepensjon enn for de som får en full uførepensjon.

Muligheter og motivasjon til å komme i arbeid etter et langvarig stønadsforløp vil for mange være svekket. At vedtak om rett til uførepensjon kommer etter en lang og til dels sammenhengende forutgående trygdehistorie uten arbeidstilknytning, antas å være en av grunnene til at så få mottar en gradert ytelse. Dette betyr ikke at uførepensjon nødvendigvis bør avklares tidligere i prosessen. Problemet ligger heller i at det tar for lang tid før det settes inn arbeidsrettede tiltak, og lange perioder med passivitet. Erfaring tilsier at jo senere en kommer i arbeidsrettet aktivitet, jo lavere er sannsynligheten for at en lykkes med å komme i arbeid. Tidlig innsats vil gjøre at færre gjennomgår langvarige oppfølgingsløp og dermed kommer i en situasjon der forsøk med arbeidsrettet bistand har begrenset effekt.

#### *Bruk av gradert sykmelding*

Gradert sykmelding er et viktig virkemiddel for å redusere sykefraværet. Det kan bidra til at den sykmeldte beholder tilknytning til arbeidsplassen i en fase hvor det er lett å miste fotfeste til arbeidslivet. Studien fra Gruppe for trygdeøkonomi m.fl. viser at bruk av gradert sykmelding også kan forhindre varig utgang fra arbeidslivet ved at de som begynner med en gradert sykmelding har en klart høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller kombinere en gradert uførepensjon med en deltidstilling, sammenliknet med de som er 100 prosent langtidssykmeldt. Økt bruk av gradert sykmelding kan dermed bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne grunnet helseproblemer kan bli værende i arbeid, eventuelt i kombinasjon med en gradert uføreytelse.

Regelverksendringene som ble innført i 2004 førte til en klar økning i bruk av gradering. Disse endringene er nærmere omtalt i kapittel 3.4.1 under avsnittet Nye rutiner for oppfølging av sykmeldte. I protokollen til gjeldende IA-avtale som utløper i 2013, understreker partene betydningen av aktivitet, nærværarbeid og oppfølging for å begrense sykefraværet. De påpeker at sykmelder, i samråd med den enkelte sykmeldte, bør vektlegge arbeidsevne og aktivitet for i størst mulig grad ta i bruk gradert sykmelding. Arbeidsgivers tilretteleggingsansvar og arbeidstakerens medvirkning understrekes. I IA-perioden 2010–2013 er det gjennomført tiltak som kan styrke sykmelders kompetanse og bidra til en mer enhetlig sykmeldingspraksis. Det er utviklet en faglig veileder for sykmeldere, obligatoriske e-læringskurs for leger og en statistikk-løsning for å gi leger tilbakemelding om egen sykmeldingspraksis. Arbeidslivets parter er videre enig om at de i fellesskap og hver for seg skal tilrettelegge for en rekke aktiviteter som støtter opp under målene i IA-avtalen, herunder å utvikle veiledningsverktøy til bruk i virksomhetene for å tilrettelegge arbeidsplassen for sykmeldte eller for å forebygge sykmelding.

Erfaringene med bruk av gradert sykmelding viser at veiledning i regelverket for å få leger til å endre sin sykmeldingspraksis har bidratt til en økning i bruken av gradering. Samtidig viser undersøkelser at det er stor variasjon mellom leger når det gjelder bruk av gradert sykmelding innenfor samme diagnosegruppe, og i noen grad også mellom ulike diagnosegrupper og yrker/bransjer.<sup>10</sup> Dette kan tyde på at mulighetene for økt bruk av gradering og sikre en mer enhetlig praksis i sykepengeordningen ikke er uttømt, jf. også at veksten i bruk av gradering synes å ha

<sup>8</sup> Det tidspunkt inntektsevnen er varig nedsatt med minst halvparten.

<sup>9</sup> Bernt Bratsberg, Elisabeth Fevang og Knut Røed, Frischsenteret, *Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?* IZA DP 4897, 2010.

stoppet opp. Samtidig viser nyere forskning at arbeid og aktivitet kan være helsebringende for personer med noen av de diagnosene som er vanlig både blant sykmeldte og de som mottar uførepensjon, spesielt for diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og visse muskel- og skjelettlidelser.<sup>11</sup>

#### *Arbeidsgivers ansvar for sykmeldte*

Tilretteleggingsplikten innebærer at arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak overfor arbeidstakere som får sin arbeidsevne redusert. Arbeidsgiver skal primært legge til rette for at arbeidstaker kan beholde samme arbeid. Dersom det til tross for slike tiltak ikke er mulig for arbeidstaker å beholde sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver subsidiært legge til rette for at arbeidstaker får annet passende arbeid i virksomheten. Tilretteleggingen skal skje i samarbeid med arbeidstaker, noe som er viktig for at vedkommende skal være motivert til å fortsette i jobben.

Arbeidsgiver har et hovedansvar for oppfølging av sykmeldte i egen virksomhet. I tråd med dette er det etablert et opplegg for sykefraværsoppfølging tidlig i sykepengeperioden der arbeidsgiver er pålagt å utarbeide oppfølgingsplaner og avholde dialogmøter. Regelverket for oppfølging av sykmeldte har vært endret og tilpasset flere ganger, og de siste regelendringene ble iverksatt med virkning fra 1. juli 2011. Det er enda for tidlig til å kunne si noe sikkert om effekten av de seneste regelendringene.

Formålet med endringene er å sikre enda tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid om oppfølging av sykmeldte. Tidlig innsats og god dialog mellom involverte parter om løsninger, slik at den sykmeldte kan fortsette i arbeid tross sykdom, er spesielt viktig for å forebygge langtidsfravær. Gode virkemidler som kan bidra til å understøtte fortsatt arbeidstilknytning er av betydning for hele arbeidslivet. Det eksisterer en rekke tiltak og virkemidler som kan understøtte og bidra til fortsatt arbeidstilknytning ved sykdom. Raskere tilbake er et generelt tiltak, mens tilretteleggings-

tilskudd, honorar til bedriftshelsetjeneste (BHT-tilskudd) og fast kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter er forbeholdt IA-virksomheter.

#### *Overgangen mellom sykepenger og arbeidsavklaringspenger*

Det generelle oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven sikrer at arbeidstakere ikke kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomheten, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold. Arbeidstakere som er helt eller delvis borte fra arbeid på grunn av ulykke eller sykdom har i tillegg et ekstra vern mot oppsigelse de første 12 månedene etter at arbeidsuførheten inntrådte. Verneperioden er ment å beskytte mot oppsigelse på grunn av lange sammenhengende sykdomsforløp.

Arbeidsgiver kan imidlertid ikke fritt si opp arbeidstaker på grunn av sykdom eller sykefravær etter utløpet av verneperioden. Da vil de alminnelige oppsigelsesreglene med krav til saklig grunn gjelde. Spørsmålet om det foreligger saklig grunn til oppsigelse som følge av sykdom/reduert arbeidsevne vil da måtte bero på en konkret helhetsvurdering. Ved saklighetsvurderingen skal det blant annet ses hen til om arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven. I enkelte sykdomsforløp vil en kunne trenge noe tid på å avklare helsetilstand, tilretteleggingsbehov mv. Arbeidsgiver på sin side vil ha behov for å avklare den arbeidsrettslige situasjonen.

Overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger kan også reise enkelte andre utfordringer for personer som kan være delvis i arbeid etter utløpet av sykepengeperioden. Utfordringene er knyttet både til inngangskravet og til reglene for å kombinere arbeid og stønad i ordningen med arbeidsavklaringspenger. Vilkåret om at arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent innebærer at en person som kan jobbe deltid utover en 50 prosent stilling ikke vil ha rett til arbeidsavklaringspenger.

Det er videre ulike regler for avkorting av ytelsen ved samtidig arbeid. Mens både sykepenge- og uførepensjonsordningen benytter et graderingsprinsipp, bygger arbeidsavklaringspengene på et prinsipp om avkorting av ytelsen mot arbeidete timer. Dette kan skape uklarheter og problemer i overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, spesielt for personer som er delvis sykmeldt og delvis arbeidsledig. For å kunne opprettholde arbeidstilknytning i et lengre stønadsforløp er det viktig at arbeidsevnevurderingene fokuserer på muligheten til å beholde eller få en (deltids)jobb, eventuelt i kombinasjon med redu-

<sup>10</sup> Solveig Osborg Ose, Silje L. Kaspersen, Silje Haus Reve, Roland Mandal, Heidi Jensberg og Jan Lippestad, Sintef, *Sykefravær – gradering og tilrettelegging*. Trondheim: 2012.

Ekspertgrupperapport, *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*. Levert til Arbeidsdepartementet 1.2.2010.

<sup>11</sup> Gordon Waddel og Kim Burton (2006): *Is work good for your health and well-being?* London: TSO og Steinar Holden, Simen Markussen og Knut Røed (2012): «Arbeid til alle?» *Samfunnsøkonomen* nr. 9.

serte arbeidsavklaringspenger, i overgangen fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger.

Skal ansatte med helseproblemer og nedsatt arbeidsevne kunne opprettholde en gradert ytelse i kombinasjon med arbeid etter utløpet av sykepengeperioden, kan det tilsi at arbeidstakers behov for redusert stillingsandel kombinert med stønad kan imøtekommes også på mer varig basis. Det er behov for å vurdere tiltak som kan bygge ned barrierer i overgangen mellom sykepenge og arbeidsavklaringspenger og til å kunne jobbe deltid også etter utløpet av sykepengeperioden (eventuelt kombinert med arbeidsavklaringspenger).

#### *Arbeids- og velferdsetatens/-forvaltningens oppfølgingsrolle i og etter sykepengeperioden*

Bedre muligheter til å kunne bli værende i jobben til tross for helseproblemer og nedsatt arbeidsevne stiller krav til medvirkning fra Arbeids- og velferdsetaten. Det gjelder både i sykepengeperioden, og etter utløpet av denne perioden. Arbeids- og velferdsetaten er gitt en tydelig kontrollrolle i den tidlige sykmeldingsfasen, gjennom å påse at involverte parter ivaretar sine plikter, og å ilegge sanksjoner dersom pliktene ikke overholdes. Etaten skal også stille tiltak og kompetanse til disposisjon for å understøtte den bedriftsinterne tilpasningen.

Arbeids- og velferdsetaten har videre et mer generelt oppfølgingsansvar som blant annet omfatter avklaring av bistandsbehov og bruk av ulike arbeidsrettede tiltak etter at mulighetene for bedriftsinterne tiltak er uttømt.

Undersøkelser tyder på at oppfølging og avklaring av bistandsbehov og arbeidsevne fra etatens side i begrenset grad skjer før mot slutten av sykepengeperioden, og at arbeidsrettede tiltak i sykepengefasen er relativt lite brukt.<sup>12</sup>

En tydeligere oppfølgingsrolle fra Arbeids- og velferdsetaten med avklaring av bistandsbehov og bruk av arbeidsrettede tiltak tidligere i sykepengefasen vil kunne bidra til å redusere langtidsfraværet og forløp som fører til at stønadsmottakere faller ut av jobben. Det er viktig at etatens avklarings- og oppfølgingsinnsats i denne fasen ikke undergraver det oppfølgingsopplegget som er etablert mellom arbeidsgiver, sykmelder og den sykmeldte som de mest sentrale partene.

En mer aktiv rolle fra Arbeids- og velferdsetaten tidlig i sykepengefasen vil kunne føre til at flere

enn i dag vil trenge avklaring og oppfølging. Dette medfører behov for økte ressurser til dette formålet som må avveies mot øvrige oppgaver etaten har ansvar for og ressursbruk på andre områder, herunder kontrollaktiviteter i sykepengeperioden. Samtidig vil en god avklaring og oppfølging i sykepengefasen på noe sikt trolig bidra til å redusere bistandsbehovet i arbeidsavklaringspengefasen.

Selv om flere med helseproblemer og nedsatt arbeidsevne gjennom en tidlig innsats vil kunne bli værende i jobben, eventuelt kombinert med en gradert ytelse, vil noen trenge ulike former for bistand for å få en ny jobb. Dette er en sammensatt gruppe av personer, med ulike «nærhet» til arbeidsmarkedet og varierende risiko for å bli uføretrygdet. For noen vil konsekvensen av nedsatt arbeidsevne være at de ikke kan fortsette i en jobb hos den arbeidsgiveren de har, men at de fint vil kunne fungere i en jobb hos en annen arbeidsgiver. I slike tilfeller vil det være spesielt viktig at Arbeids- og velferdsetaten yter nødvendig formidlingsbistand slik at de kommer over i en ny jobb, og dermed opprettholder tilknytning til arbeidslivet.

En annen gruppe er sykmeldte som ikke har en arbeidsgiver. Denne gruppen omfatter blant annet personer som har gått ut en kontraktperiode eller et vikariat mens de mottar sykepenge, registrerte arbeidssøkere som har blitt sykmeldt og selvstendig næringsdrivende. En undersøkelse som er gjennomført av Riksrevisjonen tyder på at de har høyere risiko for å bli uførepensjonert enn andre sykmeldte. Riksrevisjonen har påpekt at oppfølgingen disse får fra NAV-kontoret ikke har vært god nok.<sup>13</sup>

Videre omfatter denne gruppen personer som mottar arbeidsavklaringspenger og som får en eller annen form for medisinsk behandling eller deltar på arbeidsrettede tiltak med sikte på å komme i arbeid.

Det er mange forhold som kan påvirke utfallet av et stønadsløp som starter med langvarig sykefravær og overgang til en periode med arbeidsavklaringspenger. Det kan være den enkeltes helse, kvalifikasjoner, motivasjon for og muligheter for å fortsette i eller få arbeid. Samtidig vil det være av betydning for utfallet hvilken behovsavklaring og oppfølging den enkelte får. Kvalitet i gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurderinger, samt i utformingen av aktivitetsplaner vil her være viktig. Videre vil kvalitet i og målretting av arbeidsrettede

<sup>12</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Virksomhetsrapport for 2012* og Faggruppen for IA-avtalen, *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk nr. 1/2012*

<sup>13</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Dokument 3:5 (2010–2011)*

tiltak kunne være avgjørende for utfallet. Passive venteperioder i oppfølgingsløpet kan redusere sannsynligheten for å komme i arbeid. Det vises til kapittel 5 for en nærmere omtale.

#### *Den enkeltes plikter til å bidra i oppfølgingsarbeidet*

Livsoppholdsytelser som skal gi inntektssikring på midlertidig basis, legger vanligvis til grunn en sammenheng mellom den enkeltes plikter og rettigheter. For å motta en ytelse stilles det krav om ulike former for medvirkning og aktivitet, og eventuelt bruk av sanksjoner dersom pliktene ikke overholdes. Kravene til aktivitet og arbeid og bruk av sanksjoner er tydeligst formulert i dagpengeordningen. I de helserelevante ytelsene, blant annet når det gjelder deltakelse i arbeidsrettede tiltak for personer som mottar arbeidsavklaringspenger, er kravene generelt sett mindre absolutte, og det skal utvises skjønn ved fastsettelsen av aktivitetskravet til den enkelte mottakeren og ved bruk av sanksjoner. Det stilles ikke krav om aktivitet og arbeid til personer som mottar uførepensjon, fordi de forutsettes å være helt eller delvis varig arbeidsufør.

I Brochman-utvalgets utredning pekes det på at en aktiviseringslinje bør gjelde i størst mulig grad i inntektsordningene allment, og at dette prinsippet i større grad kan videreføres til – og utvides i – de helserelevante ytelsene generelt.<sup>14</sup>

God oppfølging, kan motivere den enkelte til å komme i arbeid. Mange av de som står utenfor arbeidslivet, særlig de med nedsatt arbeidsevne, trenger tilbud om tiltak og veiledning. Samtidig krever veien tilbake til jobb egeninnsats og medvirkning fra den enkelte. Klare forventninger, medvirkning og avtaler om hva den enkelte selv skal gjøre, bidrar til mestring. For mange vil dette gjøre veien fram til arbeid kortere. For personer som mottar helserelevante ytelser, må rekkevidden av krav til aktivitet og arbeid i det enkelte tilfelle avveies mot det som er hensiktsmessig og mulig av helsemessige grunner. Utfordringen her er å formulere aktivitetskrav og retningslinjer for praksis som gir nødvendig rom for skjønn til å balansere ulike hensyn som bør vektlegges, og som samtidig sanksjonerer bevisst misbruk av ytelser eller fravær av aktivitet uten rimelig grunn. Det kan være grunn til å vurdere om denne balansen praktiseres på en god måte. Det er også viktig at krav om aktivitet følges av tilbud om aktivitet.

#### *Vurderings- og beslutningsgrunnlaget ved vurdering av rett til uførepensjon og fastsettelse av uføregrad.*

Arbeids- og velferdsetatens oppgaver med avklaring av arbeidsevne og vurdering av rett til uførepensjon er bestemmende ikke bare for hvem som får varig inntektssikring, men også for hvem som får en gradert uføreytelse. Det vesentligste beslutningsgrunnlaget i saksbehandlingen av krav om uførepensjon er legeerklæringer og arbeidsevnevurderinger. I tillegg til faktaopplysninger inneholder disse i varierende grad vurderinger av mer skjønnsmessig karakter. Det er lagt til grunn en arbeidsdeling internt i arbeids- og velferdsforvaltningen der NAV-kontoret har ansvar for å gjennomføre en arbeidsevnevurdering og tilrettelegge nødvendig dokumentasjon, mens forvaltningsenheten vurderer og fatter vedtak om rett til stønad, herunder fastsetter uføregrad.

En undersøkelse fra Sintef tyder på at vedtak om uførepensjon og fastsettelse av uføregrad i en del tilfeller skjer på grunnlag av mangelfull dokumentasjon, og at legeerklæringer og arbeidsevnevurderinger ikke har tilstrekkelig god kvalitet.<sup>15</sup> Utprøving i arbeidslivet før tilståelse av uførepensjon blir heller ikke alltid gjennomført i tilstrekkelig grad. Opplysninger og kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet brukes i liten grad til å vurdere den enkeltes arbeidsmuligheter, herunder å vurdere muligheter for å ta en annen type jobb når dette krever flytting eller pendling. I tillegg opplever ansatte i forvaltningsenhetene det som krevende å fastsette en korrekt uføregrad ved psykiske lidelser. Skjønnsutøvelsen kan også være krevende, der en ofte må forholde seg til kompliserte saksforhold.

Mangler ved beslutningsgrunnlaget og komplekse saksforhold gjør det vanskelig å fastsette korrekt uføregrad. Valget kan dermed lett stå mellom avslag eller å innvilge en full uførepensjon. Undersøkelsen fra Sintef viser også at et flertall av saksbehandlerne ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene mener at flere kunne ha fått gradert uførepensjon dersom kvaliteten på arbeidsevnevurderingene og legeerklæringene hadde vært bedre. Dette understreker betydningen av å videreføre et langsiktig og systematisk arbeid med kvalitet og kompetanseheving hos alle involverte aktører, særlig ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen og legene.

<sup>14</sup> NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon. Den norske velferdsmodellens fremtid

<sup>15</sup> Roland Mandal, Sintef, *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV Forvaltning*, Trondheim: 2012.

*Arbeidsmuligheter for personer med varig nedsatt arbeidsevne (og en gradert uføreytelse)*

Et sentralt spørsmål dersom flere skal kunne utnytte gjenværende arbeidsevne, er om det finnes tilstrekkelig med arbeidsmuligheter, for eksempel i form av deltidsarbeid for personer med varig nedsatt arbeidsevne. Som omtalt i kapittel 2 har Norge et relativt stort deltidsarbeidsmarked. Deltidsarbeidet er konsentrert i bestemte yrker og sektorer av arbeidsmarkedet. Et relativt stort deltidsarbeidsmarked betyr ikke nødvendigvis arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og helseproblemer. Personer med varig nedsatt arbeidsevne opplever ulike hindringer og barrierer i arbeidsmarkedet. En rekke av disse er omtalt i Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne, som har tiltak for å bygge ned disse barrierene.

Reelle jobbmuligheter avhenger også av om hvorvidt personer med varig nedsatt arbeidsevne har kompetanse og kvalifikasjoner som arbeidslivet etterspør. Statistikk viser at uførepensjonister gjennomgående har lavere utdanning enn befolkningen for øvrig. Studien fra Gruppe for trygdeøkonomi m.fl. viser at av nye uførepensjonister i 2008 hadde nærmere 60 prosent kun grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Lav formell utdanning er typisk blant uførepensjonister i alle aldersgrupper.

De som kombinerer en gradert uførepensjon og arbeid har høyere gjennomsnittlig utdanningsnivå enn de som får uføregraden fastsatt til 100 prosent. Andre individspesifikke kjennetegn som en vanligvis assosierer med nærvær til arbeidslivet peker i samme retning: De som kombinerer en gradert uførepensjon og arbeid har også bak seg en mer stabil og langvarig arbeidsmarkedstilknytning med høyere gjennomsnittlig inntekt enn de som får uføregraden fastsatt til 100 prosent. Flere analyser påpeker at uførepensjonering i økende grad er blitt en løsning på problemer som følge av manglende samsvar mellom kompetansekravene som stilles i arbeidslivet og de kvalifikasjonene som finnes i deler av befolkningen i yrkesaktiv alder.<sup>16</sup> For personer uten videregående utdanning synes jobbmulighetene i de senere årene å ha blitt vanskeligere. Dette må også ses i sammenheng med økt arbeidsinnvandring som kan ha skjerpet konkurransen om jobber som stiller små krav til formalkompetanse, jf. kapittel 2.

Virksomhetenes vilje til å beholde eller ansette personer med nedsatt arbeidsevne er viktig for at disse personene skal få en jobb. Delmål 2 i IA-avtalen uttrykker blant annet en ambisjon om å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne. Tall blant annet fra Arbeidskraftsundersøkelsen og evaluering av IA-avtalen kan tyde på at mens arbeidsgivere gjør en innsats for å tilrettelegge for egne ansatte som har nedsatt arbeidsevne, er de mer tilbakeholdne med å ansette personer med nedsatt arbeidsevne som krever tilrettelegging, og som de i tillegg er usikre på om vil kunne mestre jobben.<sup>17</sup> Denne usikkerheten vil trolig være spesielt tilstede dersom den aktuelle personen har vesentlig nedsatt arbeidsevne, og det er vanskelig for arbeidsgiver å få klarhet i hvordan vedkommendes gjenværende arbeidsevne står i relasjon til de oppgavene som ligger i jobben.

Virkemidler som bidrar til å redusere arbeidsgivers risiko, kan derfor ha stor betydning. I dag kan det for eksempel gis tilskudd til merutgifter som arbeidsgivere i IA-virksomheter har i tilknytning til tilrettelegging for at arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne kan opprettholde arbeidsforholdet. For å stimulere arbeidsgivere til å rekruttere arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne har Regjeringen i forbindelse med Jobbstrategien satt i gang et forsøk med tilretteleggingstilskudd som skal kompensere for merutgifter eller merinnsats i forbindelse med en konkret tilrettelegging også for denne gruppen.

Et annet virkemiddel som kan bidra til å redusere risiko ved ansettelser av personer med nedsatt arbeidsevne, er lønnstilskudd av kortere eller lengre varighet. Dette vil kunne øke insentivene for arbeidsgivere til å ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Samtidig vil det også gi økt trygghet for arbeidstakeren. Et mulig problem med omfattende bruk av lønnstilskudd er at det kan bidra til fortregning av ordinær arbeidskraft. Utformingen av denne type ordninger er derfor viktig, blant annet når det gjelder avgrensning av målgruppe og hvordan fremme overgang til ordinær jobb uten tilskudd.

I tillegg kan det være behov for å vurdere andre virkemidler overfor arbeidsgivere i privat og offentlig sektor som kan bidra til å få flere personer med varig nedsatt arbeidsevne (og en gradert ytelse) i arbeid. Det kan inkludere både endret innretning på eksisterende arbeidsmarkedstiltak, herunder innretningen av varig tilrette-

<sup>16</sup> Jf. for eksempel Knut Røed og Morten Nordberg, Frischsenteret: *Have the Relative Employment Prospects for the Low-skilled Deteriorated After All?* Journal of Population Economics, Vol 17, 2004

<sup>17</sup> Solveig Osborg Ose, Anne Mette Bjerkan, Ivar Pettersen, Karl-Gerhard Hem, Arild Johnsen, Jan Lippestad, Bård Paulsen, Tone O. Mo, Sintef og Per Øystein Saksvik, NTNU, *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*, Trondheim: 2009.



lagt arbeid i ordinær sektor, tiltak for å få offentlig sektor til å bidra med flere tiltaksplasser, eller tilpassede jobbmuligheter i stat eller kommune for denne gruppen.

#### *Samhandling med helsesektoren*

Personer som mottar helserelaterte stønader har ofte behov for bistand fra ulike deler av helsetjenesten. Den vanligste kontakten skjer med fastlegen, blant annet i forbindelse med sykmelding og legeerklæringer ved krav om uførepensjon, men det vil ofte også være behov for andre helse-tjenester og ulike former for medisinsk behandling. Sykmeldte og arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt kan få rask tilgang til helsetjenester gjennom ordningen med tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester (raskere tilbake), jf. nærmere omtale av denne ordningen i kapittel 3. Rehabiliterings- og habiliteringstjenester er viktig for mange av de som mottar helserelaterte ytelser. Habilitering og rehabilitering foregår både i spesialisthelsetjenesten og i kommunene. Generelt er det en utvikling mot mer lokalbasert og poliklinisk rehabilitering for mange grupper. Individuell plan er et viktig virkemiddel i rehabiliterings-/habiliteringsarbeidet. En stor andel av de som mottar arbeidsavklaringspenger får i denne perioden medisinsk behandling i tillegg til arbeidsrettede tiltak. Noen av de som mottar arbeidsavklaringspenger har avbrutt videregående utdanning, har dårlig psykisk helse og sliter med rusproblemer, i tillegg til at de ikke er i arbeid. For å unngå unødvendig lange stønadsløp er det viktig med rask tilgang på riktig medisinsk behandling, at det ikke oppstår lange ventetider og at behandling og arbeidsrettede tiltak kan gjennomføres mest mulig parallelt. Samhandlingsreformen vil kunne åpne for nye muligheter til samarbeid mellom NAV-kontorene og den kommunale helsetjenesten.

Det er godt folkehelsearbeid å forebygge at store grupper faller utenfor utdanning og arbeidsliv. Gjennom Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen* ønsker Regjeringen å gi folkehelsearbeidet fornyet kraft.

#### **4.4 Strategi for bedre arbeidsmuligheter og økt bruk av gradering**

Det er Regjeringens mål at personer med nedsatt arbeidsevne i større grad enn i dag skal kunne delta i arbeidslivet eventuelt kombinert med en

gradert uføreytelse. I lys av utfordringene som er omtalt foran vil Regjeringen utvikle en strategi for bedre arbeidsmuligheter for denne gruppen og økt bruk av gradering i de helserelaterte ytelsene. Strategien kommer i tillegg til og skal være en integrert del av den reformpolitikken som er gjennomført de senere år for å støtte opp under en tydelig og formålsrettet arbeidslinje. En slik strategi må ha oppmerksomhet både på arbeidslivets innretning og muligheter, offentlige inntekts-sikringsordninger, tiltak og tjenester og hvordan disse kan understøtte arbeidsdeltakelse. Den bygger på forutsetningene om blant annet et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser, og at flest mulig skal kunne delta i og opprettholde tilknytningen til det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår.

Lykkes en med denne strategien vil det også være et viktig virkemiddel for å hindre fattigdom.

Regjeringen mener at strategien skal baseres på to delstrategier. For det første skal den omfatte en *fastholdelsesstrategi* som inneholder tiltak som kan understøtte dette. Et viktig mål her er at flest mulig som har nedsatt arbeidsevne grunnet helseproblemer, og som dermed står i fare for å falle ut av arbeidslivet, kan bli værende i en stilling på redusert tid og med arbeidsoppgaver som de kan mestre. Avsnitt 4.4.1 inneholder en oversikt over en rekke mulige tiltak i denne delstrategien som Regjeringen ønsker å vurdere. For det andre skal den suppleres med en strategi som kan gi bedre arbeidsmuligheter for personer med nedsatt arbeidsevne og som trenger en jobb. En *jobbmulighetsstrategi* må legge til rette for deltakelse i arbeidslivet for en sammensatt gruppe av personer med ulik nærhet til arbeidsmarkedet. Avsnitt 4.4.2 inneholder en oversikt over en rekke mulige tiltak i denne delstrategien som Regjeringen ønsker å vurdere.

De to delstrategiene må ses i sammenheng. Lykkes en med bedre fastholdelse for dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, vil færre isolert sett trenge bistand for å få arbeid. På den annen side kan det bli mer krevende å komme i arbeid for de som står utenfor. En vellykket fastholdelsesstrategi og flere med en gradert uføretrygd som vil trenge en deltidsjobb tilsier at denne gruppen vil bestå av personer med relativt svake kvalifikasjoner og ferdigheter. Mange i denne gruppen vil dermed vanskelig være i stand til å konkurrere med andre i det ordinære arbeidsmarkedet. Tiltak rettet mot etter-spørselssiden i arbeidsmarkedet vil kunne gi nye jobbmuligheter til dem som ellers ville endt opp med full uføretrygd. Ved å tilby personer med nedsatt arbeidsevne en jobb de kan mestre, kan en også

oppnå en styrking av det samlede arbeidstilbudet. Strategiene må også ses i sammenheng med de arbeidsrettede tiltakene, jf. kapittel 5.

Velferdssystemet vårt bygger på at den enkelte både har en rett og plikt til å delta i planlegging og gjennomføring av eget oppfølgingsløp. Alle må gjøre det de kan for å bedre sin situasjon, samtidig som de skal få hjelp når det er nødvendig. Det er den enkelte som er den viktigste aktøren i sitt eget liv. Veien tilbake til jobb skal ha egeninnsats og medvirkning som en grunnleggende forutsetning. Noen egenaktiviteter vil være nødvendig å gjennomføre før eventuelle arbeidsrettede tiltak kan iverksettes, mens andre aktiviteter kan gjøres parallelt med arbeidsrettede tiltak eller behandling. Klare forventninger, medvirkning og avtaler om hva den enkelte selv skal gjøre, bidrar til mestring, forutsigbarhet og eierforhold til løsningene. For de fleste vil dette gjøre veien til arbeid kortere.

Brochmannutvalget (NOU 2011: 7 *Velferd og migrasjon*) foreslo å utvikle en generell aktiviseringslinje i de helserelaterte ytelsene med vekt på kombinasjon av følgende virkemidler:

- Gjennomgang av inngangsvilkårene i de helserelaterte ytelsene
- Økt bruk av gradering i alle de helserelaterte ytelsene for å synliggjøre arbeidsevne, inkludert et trangere nåløyne for å fastsette 100 prosent arbeidsudyktighet
- Framskyving av mer av den aktive attføringsinnsatsen til sykepengeperioden
- Utvikling av flere tilbud for personer med varig nedsatt arbeidsevne
- Utvikling av troverdige sanksjoner

Strategiene og tiltakene som er omtalt i avsnittene 4.4.1 og 4.4.2 er langt på vei basert på tilsvarende generelle hensyn som er trukket fram av Brochmannutvalget. Regjeringen vil likevel understreke behovet for ytterligere utredning før en kan komme tilbake med konkrete forslag til endringer i regelverk mv. I tillegg vil en del av tiltakene kunne kreve økte ressurser i arbeids- og velferdsforvaltningen, i hvert fall i en overgangsfase. Innfasingen av tiltakene må derfor også ses i sammenheng med de årlige budsjettene, samt avveies mot øvrige oppgaver som arbeids- og velferdsforvaltningen har ansvar for.

Arbeidsdepartementet er videre opptatt av å legge til rette for systematisk kunnskapsutvikling, både om hva som er viktige drivere for å forklare utviklingen, og om hva slags tiltak som virker best. I det videre utredningsarbeidet vil en ta hensyn til ny kunnskap som tilsier at det er behov for

å justere innretningen av mulige tiltak som omtales i denne meldingen.

#### 4.4.1 Aktuelle tiltak i en fastholdelsesstrategi

##### *Tiltak for å øke andelen graderte sykmeldinger*

I dag er det et generelt krav om at gradering alltid skal vurderes ved sykmelding. Senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker uten at den sykmeldte er i arbeidsrelatert aktivitet, må det legges fram en utvidet legeerklæring. For at den sykmeldte skal få utbetalt sykepengen fra trygden, må legeerklæringen dokumentere at medisinske grunner er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes.

Selv om Arbeids- og velferdsetaten formelt er sykmeldende instans, er dagens praksis at man i de fleste tilfellene godtar sykmelders anbefaling. Den reelle portvokterrollen ligger derfor i dag hos sykmelder, som i om lag 80 prosent av tilfellene er en fastlege. Ekspertgruppen som i 2010 foreslo tiltak for å redusere sykefraværet uttalte at det neppe er utelukkende medisinske grunner til variasjon i legers sykmeldingspraksis og at variasjonen vitner om et betydelig potensial for endret praksis blant legene.<sup>18</sup> Som nevnt foran er det i løpet av inneværende IA-periode iverksatt tiltak med sikte på å styrke sykmelders kompetanse og bidra til en mer enhetlig sykmeldingspraksis. Etter Regjeringens syn er dette et klart mer egnet virkemiddel enn normerte sykmeldinger.

I 4. kvartal 2012 skyldtes om lag 33 prosent av det legemeldte fraværet (fravær målt i tapte dagsverk) muskel- og skjelettlidelser og om lag 14 prosent psykiske lidelser. I de senere årene har det vært en sterk økning av personer som er sykmeldt på grunn av lettere psykiske lidelser, selv om økningen også må ses i sammenheng med endret diagnosepraksis.<sup>19</sup> Dette er diagnoser der forskning viser at arbeid i mange tilfeller kan være helsebringende, jf. kapittel 3.

For å få til økt bruk av gradering for diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser, er det også viktig med lett tilgjengelige og egnede behandlingstilbud som lar seg kombinere med å være i arbeid. Nyere forskning viser for eksempel at hvis kognitiv atferdsterapi/

<sup>18</sup> Ekspertgrupperapport, *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*. Levert til Arbeidsdepartementet 1.2.2010.

<sup>19</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011» *Arbeid og velferd* 2012:3.

lettere psykologbehandling for psykiske lidelser gis med et arbeidsfokus, øker effekten på retur til arbeid sammenliknet med tradisjonell behandling.<sup>20</sup>

Mer gradering kan også oppnås ved at arbeidsgiver tar et større ansvar for å tilrettelegge på arbeidsplassen. Ovennevnte ekspertgruppe foreslo en aktiviserings- og nærværsreform, som blant annet omfattet utvidet egenmeldingsperiode, nytt opplegg for oppfølging av sykmeldte og utvidet medfinansiering for arbeidsgivere av 100 prosent sykmeldinger utover 9 uker. Med unntak av utvidet egenmeldingsperiode og utvidet medfinansiering for arbeidsgiver er forslagene til endringer i hovedsak implementert. Det er fortsatt stor variasjon mellom leger når det gjelder bruk av gradert sykmelding, noe som kan tyde på at mulighetene for økt bruk av gradering og sikre en mer enhetlig praksis i sykepengeordningen ikke er uttømt. I arbeidet med ny IA-avtale legger Regjeringen derfor opp til å drøfte med partene i arbeidslivet de erfaringene en har med endringene som er foretatt for å få til økt gradering. Det er også aktuelt å drøfte mulige nye virkemidler for å øke bruken av gradert sykmelding ytterligere, og sikre en mer enhetlig graderingspraksis, spesielt når det gjelder diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og visse muskel- og skjelettlidelser.

#### *En mer aktiv og understøttende rolle for Arbeids- og velferdsetaten ved sykefravær*

For å fremme forebygging og tidlig innsats er det aktuelt å vurdere om Arbeids- og velferdsetaten skal gis en tydeligere og mer aktiv rolle som støttespiller for arbeidsgivere ved avklaring og oppfølging av sykmeldte i en tidligere fase i sykepengeperioden. I tilfeller hvor det er klart at bedriftsinterne tilrettelegging ikke nytter, vil den sykmeldte ofte ha behov for mer omfattende bistand fra Arbeids- og velferdsetaten med avklaring av arbeidsmuligheter og arbeidsevne, formidling til annet arbeid eller ulike kvalifiseringstiltak. Også i dag skal Arbeids- og velferdsetaten så tidlig som mulig vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves – dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører frem eller den sykmeldte ikke lenger er i et arbeidsforhold.

Statistikk viser imidlertid at bruken av arbeidsrettede tiltak i sykepengeperioden gjennomgående er lav.<sup>21</sup> Vanligvis gjennomføres arbeidsevnevurderinger først ved overgang til

arbeidsavklaringspenger, noe som kan medføre at sykmeldte som burde hatt arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i sykepengeperioden risikerer å komme rett over på arbeidsavklaringspenger. Tidligere og bedre avklaring fra Arbeids- og velferdsetaten kan sikre et tydeligere arbeidsperspektiv i vurderingene ved at en ikke samtidig trenger å ta stilling til behov for ytelser.

En tydeligere oppfølgingsrolle fra Arbeids- og velferdsetaten med avklaring av bistandsbehov og bruk av arbeidsrettede tiltak tidligere i sykepengefasen vil kunne bidra til å redusere langtidsfraværet og stønadsforløp som fører til at stønads-mottakere faller ut av jobben. Riktig «timing» for etatens avklarings- og oppfølgingsinnsats i denne fasen er viktig, men må samtidig ikke undergrave det oppfølgingsopplegget som er etablert mellom arbeidsgiver, sykmelder og den sykmeldte som de mest sentrale partene. Det kan være hensiktsmessig å knytte den økte oppfølgingsinnsatsen fra Arbeids- og velferdsetaten opp mot tidspunktet for dialogmøte 2, som skal avholdes senest innen 26 ukers sykefravær, og spesielt videre ut over i sykepengeperioden. I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig at Arbeids- og velferdsetaten også tidligere i sykepengeperioden vurderer behov for tiltak, for eksempel der det er opplagt at arbeidstakeren ikke kan fortsette i virksomheten, slik loven i dag åpner for. Det vil i slike tilfeller være naturlig at en eventuell kartlegging av behovet for tilrettelegging og tiltak tar utgangspunkt i arbeidsgivers oppfølgingsplan og gir en mer utfyllende vurdering av behovet for eventuelle tiltak fra etaten. Dette må nødvendigvis skje i etterkant av at Arbeids- og velferdsetaten har mottatt oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver, og vil kunne gi et bedre grunnlag for de beslutninger som fattes på dialogmøte 2 om oppfølging og tiltaksbruk videre utover i sykepengeperioden.

#### *Virkemidler som kan understøtte fortsatt arbeidstilknytning i sykepengeperioden*

Det er flere eksisterende tiltak og virkemidler som kan understøtte og bidra til fortsatt arbeidstilknytning ved sykdom. Raskere tilbake er et generelt tiltak, mens tilretteleggingstilskudd, honorar til bedriftshelsetjeneste (BHT-tilskudd) og fast kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter er forbeholdt IA-virksomheter.

*Raskere tilbake* er tilbud som ble innført i 2007. Det omfatter tiltak rettet mot sykmeldte for å hin-

<sup>20</sup> Lagerfeld m.fl. J Occup Health Psychol 2012 Apr17(2):220-34.

<sup>21</sup> Faggruppen for IA-avtalen, *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk nr. 1/2012*

dre lange sykefravær og skal sikre raskere tilgang til nødvendige helsetjenester og tiltak under arbeids- og velferdsforvaltningen med et rehabiliteringstilsnitt.

Arbeidsdepartementet har satt i gang en evaluering med vekt på å sammenligne ulike måter å organisere ordningen på, ulike prioriteringer mv., med sikte på å få avklart hva som eventuelt bør videreføres. På bakgrunn av erfaringer og forskningsresultater vil Regjeringen i samråd med partene i arbeidslivet gjøre en vurdering av ordningen.

*Tilretteleggingstilskudd* gis til IA-virksomheter som kompensasjon for merutgifter/merinnsats i forbindelse med nødvendig tilrettelegging slik at den ansatte kan være i arbeid på tross av helseproblemer. Det kan også ytes tilskudd til tiltak for grupper av arbeidstakere. Tilretteleggingstilskudd kan ytes for arbeidstakere som står i fare for å bli sykmeldt, eller arbeidstakere som mottar sykepengen eller arbeidsavklaringspenger og har behov for tilrettelegging.

IA-bedrifter kan helt eller delvis få refundert utgifter til bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste fra Arbeids- og velferdsetaten (*Honorar til bedriftshelsetjeneste – BHT-tilskudd*). Tilskuddet kan blant annet gis for arbeid med å utrede og foreslå tilrettelegging for at sykmeldte arbeidstakere skal komme tilbake i arbeid.

Alle IA-virksomheter får utnevnt en *fast kontaktperson ved NAV Arbeidslivssenter*. Kontaktpersonen skal i dialog med ledere og tillitsvalgte i virksomheten, aktivt støtte opp under virksomhetenes egen innsats for å utvikle mer inkluderende arbeidsplasser, herunder virksomhetenes arbeid for å forebygge sykefravær og overgang til trygdeytelser. Kontaktpersonen skal også bidra til at relevante økonomiske virkemidler utløses, og ta initiativ til gode felles tiltak og aktiviteter overfor de aktuelle etater og samarbeidsparter som kan bistå virksomhetene i dette arbeidet. NAV Arbeidslivssenter har kompetanse og bistår med tjenester til IA-virksomhetene, blant annet med utforming av mål og handlingsplaner, generell rådgivning, forebyggende arbeid og sykefraværsoppfølging.

Virksomheter med mindre enn 20 ansatte utgjør godt over 80 prosent av norske bedrifter. Mange av disse er ikke IA-virksomheter, men de kan samtidig ha et minst like stort behov for støtte og oppfølging som IA-virksomhetene.

I tilknytning til arbeidet med ny IA-avtale ønsker regjeringen å drøfte med partene i arbeidslivet hvorvidt enkelte av de IA-tiltakene som har god effekt bør gjøres tilgjengelig for hele arbeidslivet. En slik omlegging vil dessuten kunne

gjøre det mulig å få til en forenkling av tiltaksregelverket. Samtidig er det ønskelig at flere bedrifter inngår IA-avtale.

NAV-kontorene er det lokale kontaktpunktet for brukere som ønsker å få avklaring på sitt bistandsbehov fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Når det gjelder hjelpemidler til arbeidslivet, finnes det i dag ingen fullgod tjeneste lokalt som kan tilby virksomhetene kompetanse ved tilpassing og bruk av hjelpemidlene. Arbeidsgiver har langt på vei et ansvar for sine ansatte, men har i begrenset grad slik kompetanse. Det er behov for kunnskapsoppbygging på området velferdsteknologi, som også inkluderer hjelpemidler i arbeidslivet. Arbeidet med dette er satt i gang, blant annet ved å slå sammen flere kompetansesentre. Det arbeides også med å utvikle en strategi for kompetanse, forskning og innovasjon på dette området.

#### *Tiltak for å styrke arbeidsgivers insentiv til fastholdelse etter utløpet av sykepengeperioden*

Arbeidsgivers oppfølgingsplikt og arbeidstakers særskilte stillingsvern ved sykdom er viktige virkemidler for at sykmeldte skal opprettholde tilknytning til arbeidsgiver i sykepengeperioden. Arbeidsgiver kan imidlertid ikke fritt si opp arbeidstaker grunnet sykdom eller sykefravær etter utløpet av verneperioden. Da vil de alminnelige oppsigelsesreglene med krav til saklig grunn gjelde. Spørsmålet om det foreligger saklig grunn til oppsigelse på grunn av sykdom/reduert arbeidsevne vil da måtte bero på en konkret helhetsvurdering. Hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg for personer som er gått over fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger er viktig også i arbeidet med å øke andelen personer med varig nedsatt arbeidsevne som kan beholde et fotfeste i arbeidsmarkedet. Samtidig vet vi for lite om praksis rundt denne overgangen i dag. Det er behov for mer kunnskap om hvordan overgangen fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger og opphøret av det særskilte stillingsvernet påvirker arbeidstilknytningen til personer som helt eller delvis er i et arbeidsforhold ved utløpet av sykepengeperioden. I lys av bedre kunnskap om dette mener Regjeringen det er behov for å gå gjennom hvordan det ekstra oppsigelsesvernet ved sykdom fungerer ved overgang fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger. Ved vurderingen av fordeler og ulemper ved gjeldende regler vil det også bli innhentet synspunkter fra arbeidslivets parter. Det forutsettes at sykepengeperioden for den enkelte skal ligge fast. Det legges videre til grunn at oppsigelsesvernet ikke skal svekkes.

En del mottakere av arbeidsavklaringspenger har også et arbeidsforhold. Oppfølgingen av disse må ta hensyn til dette og skje i samarbeid med arbeidsgiver knyttet til arbeidsplassen. Tidsbestemt lønnstilskudd er i dag et ordinært tiltak som skal gi arbeidsgiver insentiver til å ansette personer med lavere produktivitet. Tilskuddet skal dekke forskjellen mellom den enkeltes arbeidsevne og det arbeidsmarkedet krever for å kunne tilby ordinær lønn. For personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt, slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, kan tilskuddet maksimalt utgjøre 60 pst. av lønnen i inntil tre år. Gjennomgangen av studier av effekter av tidsbestemt lønnstilskudd viser at erfaringene med denne type tiltak er gode, og at det fremstår som et relativt effektivt tiltak for å formidle personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til jobb.<sup>22</sup>

På denne bakgrunn ønsker Regjeringen å utrede fordeler og ulemper ved å utvide målgruppen for tidsbestemt lønnstilskudd til også å omfatte personer med nedsatt arbeidsevne som allerede har en arbeidsgiver, men som står i fare for å miste jobben som følge av at arbeidsevnen deres er blitt nedsatt av eksempelvis helsemessige årsaker. En slik utvidelse vil forsterke arbeidsgivers insentiv til å beholde dem i arbeid. Ved bruk av tidsbestemt lønnstilskudd som et fastholdelsesvirkemiddel vil det være viktig å unngå at det fortrenger ordinær arbeidskraft, eller fører til en overveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgivere til staten for ansatte som uansett ville fortsatt i virksomheten uten lønnstilskudd. Kostnadsoverveltning kan representere en større utfordring ved fastholdelse av en som allerede er ansatt enn ved nyansettelse.

*Lavere inngangskrav i AAP-ordningen enn dagens krav om 50 prosent nedsatt arbeidsevne for personer som har overgang fra sykepenger*

Sykepenger tilstås ved en gradering ned til 20 prosent. For arbeidsavklaringspenger er kravet for tilståelse av ytelsen at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Reduserte arbeidsavklaringspenger gis når arbeidsevnen er redusert med

minst 40 prosent. Personer som har en arbeidsevne tilsvarende 50 prosent og mottar arbeidsavklaringspenger vil få en inntektskompensasjon på 66 prosent for den delen av inntekten som er bortfalt. Personer med en arbeidsevne som er nedsatt med mindre enn 50 prosent har ikke rett til arbeidsavklaringspenger, og må dekke inntektstapet selv, dersom de ikke kan gå tilbake i full jobb. Dette kan gi uønskede tilpasninger ved utløpet av sykepengeperioden. For eksempel ved at helseproblemer overdrives, for å sikre at en fyller vilkårene om 50 prosent nedsatt arbeidsevne for rett til arbeidsavklaringspenger, selv om den reelle arbeidsevnen skulle være nedsatt mindre enn dette. Det er behov for mer kunnskap om dette.

For å bidra til at flere utnytter arbeidsevnen fullt ut ved overgang fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger, kan en vurdere et lavere inngangskrav for rett til arbeidsavklaringspenger for personer som kommer fra sykepenger. En mulig effekt av å senke kravet er at det kan føre til en reell økning i antall personer som kvalifiserer for arbeidsavklaringspenger, men disse vil da kunne kombinere arbeid og en stønad, der arbeid utgjør den vesentligste delen. Omfanget av skjønn i fastsettelsen av graden av nedsatt arbeidsevne kan tilsi at en bør være varsom med å sette inngangskravet for lavt.

#### *Gradering i AAP-ordningen til erstatning for dagens avkortingsregler*

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger, må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent. Dersom personen ikke har mistet hele arbeidsevnen, skal ytelsen avkortet på grunnlag av antall timer vedkommende har vært eller kunne ha vært i arbeid. Reduksjonen skjer blant annet på grunnlag av opplysninger på meldekort. Dette er samme avkortingsprinsipp som for dagpenger. For sykepenger og uførepensjon gjelder andre avkortingsprinsipper, der ytelsene graderes mot inntekt ved samtidig arbeid. Sykepenger beregnes på grunnlag av reduksjon i arbeidstiden og/eller inntektstap. For uførepensjon fastsettes en uføregrad ut fra hvor mye inntektsevnen er nedsatt.

Det kan være hensiktsmessig å legge ulike prinsipper til grunn for avkorting og gradering av de ulike helserelaterte ytelsene, da formålet med ytelsene er ulikt. Blant annet forutsetter ofte arbeidsrettede tiltak deltakelse på heltid eller tilnærmet heltid. Ulike prinsipper for avkorting og gradering kan imidlertid medføre utilsiktede konsekvenser i overgangen mellom ytelser. Dette er

<sup>22</sup> Econ (2001) *Gir lønnstilskudd jobb?* Rapport nr. 29/01

Møller, G. (2005), *Yrkeshemmede med psykiske lidelser. Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr 6 2005. Telemarksforskning.

Westlie, L. (2008), *Norwegian vocational rehabilitation programs: Improving employability and preventing disability?* Memorandum 24/2008. Oslo. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

særlig relevant i overgangen mellom sykepenger og arbeidsavklaringspenger.

Arbeids- og velferdsetaten skal ved innvilgelse av arbeidsavklaringspenger vurdere om og i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt. NAV-kontoret gjennomfører en arbeidsevnevurdering der dette blant annet skal framgå. Dersom personen som setter fram krav om arbeidsavklaringspenger har en større gjenværende arbeidsevne enn hva vedkommende faktisk arbeider, skal arbeidsavklaringspengene i prinsippet reduseres i forhold til de timene vedkommende kunne ha vært i arbeid. En person som har vært delvis sykmeldt, men som mister jobben ved utløpet av sykepengeperioden, skal etter regelverket ha reduserte arbeidsavklaringspenger fordi det foreligger en gjenværende arbeidsevne. Det er imidlertid utfordringer knyttet til å fastsette gjenværende arbeidsevne, særlig i tilfeller der søkeren ikke er i et arbeidsforhold. Dette fører til at søkere som ikke er i et arbeidsforhold, som oftest trolig får innvilget en full ytelse, selv om de har en gjenværende arbeidsevne.

Formålet med alle de helserelevante ytelsene er at de skal kompensere for bortfalt inntekt på grunn av nedsatt arbeids- eller inntektsevne. Hvis årsaken til at en ikke er i jobb dels er sykdom og dels er arbeidsledighet, kan det reises spørsmål om prinsippene for fastsettelse av nedsatt arbeids- / inntektsevne fungerer hensiktsmessig, eller om en burde innføre et mer enhetlig og gjennomgående prinsipp for fastsettelse av størrelsen på ytelsen som understøtter arbeidstilknytning. I ny uføretrygd videreføres dagens prinsipper for fastsettelse av uføregrad. Samtidig fjernes friinntekten på 1G og det innføres et fribeløp på 0,4G og nye regler for avkorting av ytelsen ved samtidig arbeid. Med det nye systemet vil det alltid lønne seg økonomisk å øke arbeidsinnsatsen.<sup>23</sup> Det er flere forhold som kan tale for å innføre et mer gjennomgående graderingsprinsipp for de helserelevante ytelsene. I det videre arbeidet vil det være behov for å undersøke nærmere hvordan regelverket for avkorting av arbeidsavklaringspenger praktiseres, samt å vurdere innføring av gradering også for arbeidsavklaringspenger.

Samtidig vil en implikasjon av en mer riktig fastsettelse av størrelse/gradering av ytelsen, reise spørsmålet om flere eventuelt burde få en helserelevante ytelse i kombinasjon med dagpenger – hvis årsaken til at en ikke er i arbeid dels skyldes arbeidsledighet. For å ha rett til dagpenger

under arbeidsløshet stilles det krav om at man er reell arbeidssøker, jf. folketrygdloven § 4-5. For å anses som reell arbeidssøker må man være arbeidsfør og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, hvor som helst i Norge og uavhengig av om det er på heltid eller deltid. Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det, kan vedkommende regnes som reell arbeidssøker selv om han eller hun søker deltidsarbeid eller bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område.

Kravet om å være arbeidsfør og villig til å ta arbeid på heltid, gjør at personer som mottar reduserte sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon, vanskelig vil kunne fylle vilkårene for rett til dagpenger om de mister sitt deltidsarbeid. Samtidig som det er et grunnleggende krav i dagpengeordningen at man er reell arbeidssøker, kan dette kravet gjøre at kombinasjonen dagpenger og helserelevante ytelser vanskeliggjøres. Regjeringen vil se nærmere på dette i det videre arbeidet.

#### Mulige tiltak knyttet til beslutningsgrunnlaget ved avklaring av arbeidsevne og fastsetting av uføregrad

Vedtaksmyndigheten i uførepensjonssaker er fra 2012 i sin helhet lagt til NAV forvaltning. Det viktigste beslutningsgrunnlaget er opplysninger fra lege, arbeidsevnevurdering foretatt av NAV lokalt og øvrig sakshistorikk. NAV-kontoret innhenter legeopplysninger, som regel fra søkerens fastlege, men også ofte fra andre leger og spesialister som søkeren har hatt kontakt med. Beslutningsgrunnlaget i uførepensjonssaker åpner for betydelig grad av skjønn. Dette gjelder både legeopplysningene og arbeidsevnevurderingene.

#### *Bedre medisinsk dokumentasjon, herunder spørsmål om bruk av uavhengige leger*

OECD har pekt på at fastlegens sentrale rolle ved behandlingen av uførepensjonssaker og fravær av et system for kvalitetssikring av de medisinske opplysningene kan være en medvirkende årsak til de høye uføreratene i Norge.<sup>24</sup> Kritikken er blant annet rettet mot norske legers dobbeltrolle som pasientens behandler og samtidig sakkyndig for Arbeids- og velferdsetaten. Både OECDs anbefa-

<sup>23</sup> Utbetaling av ny uføretrygd opphører når arbeidsinntekten utgjør over 80 prosent av inntektsnivået før uførhet.

<sup>24</sup> OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the barriers. Norway, Poland and Switzerland*. Paris: 2006.

ling og resultatene fra en undersøkelse fra Sintef kan tilsi at det er behov for systemer som i større grad fremmer faglighet og kvalitet på de medisinske opplysningene i uførepensjonssaker.<sup>25</sup>

Forbedringer av legeerklæringene kan gjøres på flere måter. I Norge og i en del andre land har oppmerksomheten særlig vært rettet mot to muligheter. Den ene er å etablere et opplegg med kvalitetssikring gjennom bruk av supplerende legevurderinger eller ved bruk av uavhengige leger som foretar vurderingen. I den grad det i dag foretas kvalitetssikring av de medisinske opplysningene i uførepensjonssaker i Norge, skjer det ved at saken forelegges en av etatens rådgivende lenger før den blir oversendt NAV forvaltning. Den andre muligheten er å begrense legenes rom for skjønnsutøvelse, jf. omtalen nedenfor av Uførepensjonsutvalgets anbefaling.<sup>26</sup>

Mange europeiske land har systemer/rutiner for å sikre kvalitet og faglighet på beslutningsgrunnlaget, herunder også å begrense aktørenes mulighet for bruk av skjønn. I Nederland har sosialforsikringsetaten egne leger som kan innkalle og undersøke søkeren. Det brukes i stor grad standardiserte verktøy og prosedyrer med kontrollsystemer som skal sikre god kvalitet på vurderingene. I Storbritannia foretas den medisinske vurderingen av uavhengige leger ansatt i en privat bedrift. Søkeren blir også her som regel innkalt til samtale og eventuell undersøkelse. Også i Sverige og Finland benyttes i noen grad opplysninger fra uavhengige leger ved behandlingen av søknader om uførepensjon. I Sverige kan Försäkringskassan be om en egen legeuttalelse skrevet ut av spesielt sertifiserte leger.

I Prop. 130 L (2010–2011) *Ny uføretrygd og alderspensjon til uføre*, antyder departementet at det kan være aktuelt at Arbeids- og velferdsetaten i spesielt vanskelige saker får mulighet til å innhente ny legeerklæring fra spesielt sertifiserte leger i tråd med ordningen i Sverige. For å unngå at en slik ordning blir for ressurskrevende kan den for eksempel omfatte personer med spesielle diagnoser. Dette forutsetter at diagnosegruppene kan avgrenses tilstrekkelig klart. Det er dessuten ikke opplagt når i stønadsprosessen en eventuell uavhengig legeerklæring skal innhentes.

Det ble i 2005 gjennomført et forsøk i Norge der leger som ikke kjente søkeren vurderte i overkant av 200 uførepensjonssøknader. Evalueringen

av forsøket viste at etatens beslutninger i liten grad ble påvirket av en ny vurdering fra en eksternt uavhengig lege, og at det ville være mer formålstjenlig å innhente uttalelser fra uavhengige legespesialister tidligere i stønadsforløpet.<sup>27</sup> Departementet vil vurdere ulike alternativer og blant annet innhente erfaringer fra Sverige før en eventuell slik ordning utredes nærmere.

Arbeids- og velferdsetaten har egne rådgivende leger som skal bistå i avklaringen av medisinske forhold i forbindelse med etatens behandling av søknader om helse relaterte trygdeytelser (sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon). Disse legene har en rådgivende funksjon og skal normalt ikke ha kontakt med søkeren av trygdeytelser, men forholde seg til de medisinske opplysninger som foreligger i sakene, eventuelt bidra til at det innhentes nye supplerende opplysninger. Etatens rådgivende legetjeneste ble styrket i forbindelse med inngåelsen av ny IA-avtale i 2010. Etaten har nå i overkant av 100 rådgivende leger. De fleste er ansatt på deltid. Relativt mye av legeressursene brukes i tilknytning til etatens oppfølging av sykmeldte, der rådgivende lege ofte samhandler med fastlegene for avklaring av medisinske forhold i enkeltsaker.

De rådgivende legene har etter etableringen av arbeids- og velferdsforvaltningen hatt en mindre sentral rolle enn de hadde i tidligere trygdeetat. Dette må ses på bakgrunn av etatens vektlegging av arbeidsevnevurderinger og innføring av ny metodikk for arbeidsrettet brukeroppfølging, som kan ha ført til at det legges mindre vekt på rene medisinske vurderinger.

Uførepensjonsutvalget foreslo å begrense legenes oppgave i forbindelse med behandlingen av uførepensjonssøknader til å uttale seg om klart medisinske forhold. Ifølge utvalget burde behandlende leges oppgave være å beskrive de medisinske forholdene og vurdere om det er medisinske forhold som hindrer søkeren i å være i arbeid eller på yrkesrettede tiltak. Behandlende lege skal også redegjøre for hvilke behandlingstiltak som har vært iverksatt og om det er en årsakssammenheng mellom medisinsk diagnose og nedsatt arbeidsevne. Utvalget anbefalte at det gjøres endringer i dagens legeerklæring ved søknad om uførepensjon slik at det tydeliggjøres hvilke forhold behandlende lege skal vurdere. Departementet vil ta initiativ til å starte et arbeid på dette området.

<sup>25</sup> Roland Mandal, Sintef, *Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV Forvaltning*, Trondheim: 2012.

<sup>26</sup> NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

<sup>27</sup> Sissel Steihaug og Karl-Gerhard Hem, Sintef Helse, *Evaluering av Forsøk med bruk av uavhengige legespesialister og omfattende bruk av rådgivende leger i uføresaker*, Oslo: 2006.

#### *Arbeidsevnevurderinger som grunnlag for fastsettelse av uføregrad*

Veiledere ved de lokale NAV-kontorene skal kunne gjennomføre arbeidsevnevurderinger, da dette er et viktig verktøy for å øke andelen som kommer i jobb. Opplæring i bruk av arbeidsevne-metoden har vært et viktig kompetanseoppbyg-gende tiltak de siste årene. Det er nå blant annet utarbeidet en manual for arbeidsrettet brukerop-pfølging med tilhørende systemstøtte. I Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi for 2013 er dessuten styrking av etatens arbeidsmarkedskom-petanse og veiledningskompetanse, herunder å sikre god kvalitet på arbeidsevnevurderinger, pri-oriterte områder.

Arbeidsevnevurderinger inneholder både fak-taopplysninger og vurderinger med stort rom for utøvelse av skjønn. Skjønnsutøvelsen kan være krevende og må ofte forholde seg til kompliserte saksforhold. Det vil ikke være mulig og heller ikke ønskelig å eliminere bruk av skjønn på dette området. Klarere vurderingskriterier der dette er mulig og tiltak for å sikre bedre kvalitet i arbeids-evnevurderingene kan imidlertid bidra til at ved-tak om uføregrad treffes på et bedre faglig grunn-lag. Andre tiltak for å forbedre kvalitet og nytte-verdi av arbeidsevnevurderingene kan blant annet være å stille særskilte krav til kompetanse til de som skal foreta vurderingene. Dette vil kunne bidra til at flere får fastsatt en riktigere uføregrad enn ved dagens ordning.

#### **4.4.2 Aktuelle tiltak i en jobbmulighetsstrategi**

##### *Sikre sykmeldte uten arbeidsgiver god oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten*

Undersøkelser tyder på at om lag 20 prosent av dem som blir sykmeldt i mer enn seks måneder har enten avsluttet et arbeidsforhold i sykepenge-perioden eller er ikke registrert med arbeidsgiver i arbeidstakerregisteret.<sup>28</sup>

Sykmeldte uten arbeidsgiver er i større grad avhengig av tiltak og bistand fra Arbeids- og vel-ferdsetaten for å kunne være i arbeidsrettet aktivi-tet enn sykmeldte som har et arbeidsforhold. Der-for skal Arbeids- og velferdsetaten ivareta oppføl-gingsansvaret for denne gruppen. Bistandsbe-

hovet for å komme i arbeid blant denne gruppen vil variere.

Statistikk viser at Arbeids- og velferdsetaten ofte kommer relativt sent i gang med oppfølgin-gen av sykmeldte uten arbeidsgiver.<sup>29</sup> Etaten har rettet økt oppmerksomhet mot denne gruppen de siste par årene, og det er viktig at dette arbeidet fortsatt blir prioritert. Det betyr å ha systemer for å fange opp disse personene tidlig, gjennomføring av behovsvurderinger, iverksettelse av hensikts-messige arbeidsrettede tiltak og/eller formid-lingsbistand og gjennomføring av arbeidsevnevur-dering så tidlig som mulig ved mer omfattende bistandsbehov. Departementet vil i den forbin-delse vurdere om det er behov for en tydeliggjø-ring og klarere formalisering av reglene for opp-følgning av denne gruppen.

##### *Arbeidsavklaringspengenes varighet*

Arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er påkrevd for at mottakeren skal kunne gjennom-føre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men som hovedregel likevel ikke lenger enn fire år. Lange stønadsperioder kan i seg selv svekke muligheten for å komme tilbake i inntekts-givende arbeid. Det er viktig at stønadsperioden ikke er lenger enn nødvendig, og det skal derfor fattes vedtak om innvilgelse av arbeidsavklarings-penger for maksimalt ett år av gangen.

Med en varighetsbegrensning på fire år antok man at de fleste ville kunne gjennomføre et hen-siktsmessig tiltak, og at det var tilstrekkelig tid til å avklare om stønadmottakeren kunne komme i/tilbake i arbeid. Stønadsperioden med arbeidsav-klaringspenger vil for en del inneholde relativt lange venteperioder. Erfaringsmessig tar det en del tid for NAV-kontoret å gjennomføre en arbeidsevnevurdering og sammen med brukeren utarbeide en aktivitetsplan. Det vil videre være ventetid før brukeren kan komme i gang med et arbeidsrettet tiltak, og det er ventetid på en del medisinske behandlingstiltak. I tillegg vil noen kunne ha behov for langvarige behandlingsopp-legg før de eventuelt kan starte på et arbeidsrettet tiltak. Det vil derfor ikke være mulig å unngå ven-tetider, men det er viktig at disse periodene er så korte som mulig. Dette fordi lange passive vente-perioder kan bidra til å redusere effekten av tiltak som blir iverksatt. Det vil også kunne redusere

<sup>28</sup> Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Dokument 3:5 (2010–2011)*

<sup>29</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, *Virksomhetsrapport for 2012* og Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Doku-ment 3:5 (2010–2011)*



den enkeltes motivasjon til å bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid, og føre til at færre stønadsmottakere kommer tilbake i arbeid.

For å få bedre kunnskaper om hvordan ventetid påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid, har departementet tatt initiativ til en studie av effekten av arbeidsrettede tiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne. Resultatene fra denne studien vil foreligge i 2014. Departementet tar også sikte på å utlyse et prosjekt for å få bedre kunnskaper om den medisinske behandlingen personer som mottar arbeidsavklaringspenger får.

Ordnningen med arbeidsavklaringspenger skal evalueres. Evalueringen vil bli gjennomført etter at ordningen har eksistert i minst fire år. I evalueringen vil man blant annet vurdere om maksimal stønadsperiode er hensiktsmessig, hvilken betydning stønadsperiodens lengde og ventetider har for om mottakerne kommer tilbake i arbeid, om ordningen har bidratt til at medisinske og yrkesrettede tiltak i større grad iverksettes parallelt, og effekten av tiltak som iverksettes.

#### *Et mer aktivt oppfølgingsopplegg overfor mottakere av arbeidsavklaringspenger*

Motivasjonsarbeid og mestringstrening er viktig med sikte på å stimulere til aktivitet og arbeid. Tilsvarende kan bruk av aktivitetskrav i stønadsordningene bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til jobb og gi legitimitet til velferdsordningene. Brudd på avtalt aktivitet uten rimelig grunn eller bevisst misbruk av trygdeordninger skal ha konsekvenser uavhengig av hvilken ytelse en bruker mottar. Et regelverk som støtter opp om konsekvent bruk av aktivitetskrav, må samtidig ivareta behovet for individuell tilpassning som følge av helseproblemer og redusert funksjonsnivå.

Det framgår av folketrygdloven at det er et vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger at mottaker bidrar aktivt i prosessen for å komme i arbeid. Det omfatter foruten hovedvilkåret om at en skal få aktiv medisinsk behandling eller delta på et arbeidsrettet tiltak, krav til å medvirke ved utarbeidelse av en konkret plan for hvordan en skal komme i arbeid (aktivitetsplan), plikt til å melde seg til NAV-kontoret hver fjortende dag og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsene (meldeplikt), og plikt til å ta ethvert arbeid som en kan utføre når en er i stand til å arbeide.

Brudd på aktivitetskravene under arbeidsavklaringspenger medfører bortfall av ytelsen inntil vilkårene igjen er oppfylt. Fravær fra fastsatt akti-

vitetskrav inntil en dag per meldeperiode (fjorten dager), fravær som skyldes sterke velferdsgrunner eller sykdom eller skade, skal ikke føre til reduksjon av ytelsen. Når vedkommende som mottar arbeidsavklaringspenger er satt i stand til å skaffe seg arbeid, skal hun eller han anses som en reell arbeidssøker med krav til jobbsøkeraktivitet og plikt til å ta et hvert arbeid som han eller hun kan utføre. I henhold til rundskriv inntreffer krav til aktiv jobbsøking etter at oppfølgingen fra NAV-kontoret er fullført (i ventetid på arbeid etter fullført aktivitetsplan).

Stans av ytelsen når meldeplikten ikke overholdes skjer automatisk. Stans som følge av at aktivitetsplanen ikke følges som forutsatt, er en mer skjønnsmessig vurdering. Dersom avtalt aktivitet ikke gjennomføres i henhold til plan, skal bruker i henhold til Arbeids- og velferdsetatens retningslinjer innkalles til samtale. I en oppfølgingssamtale vil endring eller korrigerende av planen gjerne vurderes før det blir spørsmål om stans i ytelsen. Det foreligger ikke statistikk på omfanget av brudd på aktivitetsplikten og hvor ofte stans av ytelsen benyttes.

Det er ikke alltid opplagt hvilken bistand mottakere av arbeidsavklaringspenger vil trenge for å komme i arbeid. Regelverket gir rom for at aktivitetskravene kan tilpasses den enkelte brukers funksjonsnivå og bistandsbehov. Videre vil fastsettelsen av konkrete aktivitetskrav og perioder uten aktivitet også i betydelig grad være avhengig av tilgangen på arbeidsrettede tiltak og helsetjenester. Loven åpner for at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler for hva som anses som fravær fra fastsatt aktivitet, og konsekvenser av slike fravær. Det er trolig verken mulig eller hensiktsmessig med en uttømmende liste i lov eller forskrift over hva som anses som rimelig eller ikke rimelig fravær fra fastsatt aktivitet. En mulighet kan være å gi noen eksempler på fravær som bør anses som brudd på aktivitetsplikten, samt å gi tydelige retningslinjer for hvordan saksbehandlerne skal håndtere brudd på de fastsatte aktivitetskravene. Dersom det innføres en ordning med gradering av arbeidsavklaringspenger, kan det også være behov for å justere aktivitetskravene for å understøtte aktiv jobbsøking og formidling underveis i oppfølgingsløpet. Generelt er det viktig at formidling og annen arbeidsrettet innsats primært settes inn før eventuell overgang til uførepensjon, da dette vanligvis vil være en mer effektiv ressursbruk.

Departementet vil igangsette et arbeid for å få en bedre oversikt over hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen motiverer og følger opp perso-

ner på arbeidsavklaringspenger, herunder omfanget av brudd på aktivitetskrav og bruk av stans av ytelser og sanksjoner. Videre er det viktig at Arbeids- og velferdsetaten utarbeider gode rutiner for en mest mulig konsistent håndhevelse av aktivitetsplikten som regelverket forutsetter. Samtidig vil Regjeringen – med sikte på et mer aktiv oppfølgingsopplegg – vurdere formelle aktivitetskrav og behovet for en konkretisering i lov/for-skrift for å støtte opp om en konsistent praktisering. Muligheten for å justere sanksjonsbestem-melsene vil også bli vurdert.

#### *Arbeidsrettet bistand til personer med gradert uførepensjon*

Økt bruk av gradert uførepensjon vil innebære at flere vil ha behov for en deltidsjobb. Målet for disse skal være en jobb i det ordinære arbeidslivet. Noen vil kunne skaffe seg en deltidsjobb gjennom å søke på ledige stillinger i arbeidsmar-kedet, uten vesentlig bistand fra arbeids- og vel-ferdsforvaltningen. Andre vil trenge ulike former for bistand for å få et arbeid i det ordinære arbeidslivet tilpasset den gjenværende arbeids-evnen.

Det er ikke mulig å framskaffe sikker kunnskap om hvor mange i målgruppen som vil klare å skaffe en jobb på egen hånd og hvor mange som vil trenge bistand for å få en deltidsjobb. Arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne kan benytte seg av tjenester og verktøy som i utgangspunktet tilbys arbeidssøkere med behov for såkalt «standard innsats». Det vil si selvregistrering, CV, rask kartlegging og avklaring, gruppeveiledning, kurs i jobbsøking mv. Det er like-vel åpenbart at økt bruk av gradert uførepensjon overfor personer som ikke har en jobbtilknytning, forutsetter at arbeids- og velferdsforvaltningen inn-tar en mer aktiv rolle overfor denne gruppen. Denne oppgaven vil blant annet omfatte økt vekt på direkte formidlingsrettet arbeid og bruk av et bredt spekter av tiltak rettet mot ordinært arbeidsliv. Dette medfører behov for økte ressurser som må avveies mot øvrige oppgaver forvaltningen har ansvar for og ressursbruk på andre områder.

Satsing på formidlingsrettet arbeid forutsetter god kompetanse i de lokale NAV-kontorene om muligheter i arbeidsmarkedet. I en evaluering av arbeidsevnevurderinger som Proba Samfunnsana-lyse gjennomførte på oppdrag fra Arbeids- og vel-ferdsdirektoratet, ga veiledere på lokale NAV-kon-tor uttrykk for at de ikke hadde god nok kompe-tanse om krav og muligheter i arbeidslivet.<sup>30</sup> Arbeids- og velferdsforvaltningen jobber nå aktivt for å styrke det formidlingsrettede arbeidet, og styr-

king av arbeidsmarkedskompetansen er løftet frem som et hovedgrep for å nå målet om flere i arbeid.

For at deltakelse i arbeidslivet skal være et reelt alternativ til full uførepensjon, vil det for noen være nødvendig med langvarig bistand. Det legges til grunn at tiltak og virkemidler av tidsbe-grenset varighet skal være vurdert og prøvd før det er aktuelt å benytte tidsubestemte tiltak. Regjeringen legger vekt på at de som får en gra-dert uførepensjon skal gis muligheter til å utnytte gjenværende arbeidsevne i et egnet arbeid. Der-som en person med en gradert uførepensjon avstår fra å ta imot et tilbud om arbeidsrettet bistand, kan det bety at denne personen da kun vil ha den graderte uførepensjonen som inntekt der-som vedkommende ikke mottar andre ytelser. Det betyr at denne personen bare får erstattet det inn-tekststapet som skyldes sykdommen. Kravet i dag-pengeordningen om å være arbeidsfør og villig til å ta arbeid på heltid, gjør at personer som mottar gradert uførepensjon, vanskelig vil kunne fylle vil-kårene for rett til dagpenger om de mister sitt del-tidsarbeid. Samtidig som det er et grunnleggende krav i dagpengeordningen at man er reell arbeids-søker, kan dette kravet gjøre at kombinasjonen dagpenger og helserelaterte ytelser vanskeliggjø-res. Jf. omtale av dette i avsnitt 4.4.1 under Grade-ring i AAP-ordningen til erstatning for dagens avkortingsregler. Regjeringen vil se nærmere på dette i det videre arbeidet.

#### *Tidsubestemt lønnstilskudd*

Kvalifiseringstiltak har vært et dominerende vir-kemiddel i arbeidsmarkedspolitikken i Norge for å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne til å få et inntektsgivende arbeid. Gjennom denne type tiltak får den enkelte tilført nødvendige kvalifika-sjoner til å kunne skaffe seg en jobb i det ordi-nære arbeidslivet på ordinære vilkår.

Regjeringens ambisjon om at flere med varig nedsatt arbeidsevne skal være i inntektsgivende arbeid, kan tilsi økt behov for tiltak rettet mot arbeidsgiverne. Flere studier peker på at lønnstil-skudd synes å være et effektivt sysselsettingstil-tak for personer med nedsatt arbeidsevne. Både Sverige og Danmark har et betydelig omfang av tidsubestemte lønnstilskudd for å imøtekomme behovet for langvarig støtte for personer med varig nedsatt arbeidsevne.

Flere undersøkelser viser at den danske fleks-jobb-ordningen ikke har fungert etter hensikten.

<sup>30</sup> Proba Samfunnsanalyse, *Arbeidsevnevurdering i NAV. Eva-lueringsrapport*, Rapport nr. 06-2011.

Formålet med ordningen var blant annet å redusere tilstrømmingen til uførepensjon (førtidspensjon). Tilstrømmingen er ikke redusert, og utgiftene knyttet til ordningen har vært langt større enn forventet. En evaluering finner blant annet positive sysselsettingseffekter, men ingen merkbar effekt på mindre avhengighet av førtidspensjon/uførepensjon.<sup>31</sup> Ifølge forfatterne kan dette skyldes at de som fikk jobb ved hjelp av fleksjobb-ordningen, hadde minst nedsatt arbeidsevne, mens de som sto lengst fra arbeidslivet fortsatt fikk en varig livsoppholdsytelse. Det viser at ordningen ikke traff målgruppen godt nok. Dette synes også å bli bekreftet av en annen studie av fleksjobb-ordningen.<sup>32</sup>

Den danske fleksjobb-ordningen er som følge av dette lagt betydelig om med virkning fra 1. januar 2013. Gjennom et nytt tilskuddsystem ønsker man å endre på hvem som skal tas inn på ordningen. Den nye fleksjobb-ordningen skal i større grad sikre at mennesker med vesentlig nedsatt arbeidsevne får tilgang til arbeidsmarkedet.<sup>33</sup> Ordningen kan fortsatt benyttes av både de som allerede har et arbeid, og de som ikke har en arbeidstilknytning.

I Norge ble det i 2007 igangsatt et forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) i fem fylker. Forsøket ble gjort landsdekkende fra 2008. Målgruppen for tiltaket er personer i og utenfor arbeidslivet som har varig og vesentlig redusert arbeidsevne hvor alternativet kan være uførepensjonering. Tiltaket omfatter personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av både helsemessige og sosiale årsaker. Deltakelse på tiltaket krever at NAV-kontoret har gjennomført en arbeidsevnevurdering, og at andre tiltak og virkemidler som formidling til annet arbeid og tidsavgrensede tiltak, skal ha vært prøvd eller vurdert. Personer som har et ansettelsesforhold, er først aktuelle for ordningen når arbeidsgivers plikt til tilrettelegging etter arbeidsmiljøloven er oppfylt.

Ordningen har vært evaluert to ganger. Den første evalueringen omfattet oppstarten av forsøket i fem fylker, og konkluderte med at ordningen traff målgruppen og at den trolig bidro til å forsinke eller hindre overgang til uførepensjon.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Gupta, N. D. og Larsen, M. (2010) «Evaluating labour market effects of wage subsidies for the disabled – the danish flex-job scheme», SFI The Danish national centre for social research, 07:2010

<sup>32</sup> Discus (2010) «Landsdekkende fleksjobbanalyse blant borgere, virksomheter og kommuner»

<sup>33</sup> I dokument som den danske regjeringen la frem i februar 2012 om «en del af fællesskabet. Reform af førtidspension og fleksjob».

Den andre evalueringen var mer rettet mot å måle effektene av tiltaket for perioden fram til 2008.<sup>35</sup> Evalueringen ga ikke noe klart svar på om tiltaket bidro til å redusere sannsynligheten for å bli ufør. Dette kunne ifølge rapporten henge sammen med en forholdsvis kort undersøkelsesperiode og at det på undersøkelsestidspunktet var for tidlig å fastslå effekten av ordningen. Rapporten konkluderte likevel med at TULT-deltakere i større grad fikk utnyttet sin gjenværende arbeidsevne i ordinært arbeidsliv enn de ville gjort uten TULT.

En ulempe med bruk av lønnstilskudd er at det kan føre til fortregningseffekter i arbeidsmarkedet og overveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgivere til staten.<sup>36</sup> Denne innvendingen er mindre relevant dersom tiltaket har begrenset omfang, og er rettet mot personer som har små muligheter til å komme i arbeid uten noen form for langvarig støtte. Avgrensningen av målgruppen vil derfor være avgjørende for i hvilken grad en slik ordning har særlige fortregningseffekter. Dette er fremhevet av flere forskere, og fremgår også av erfaringer fra Danmark. Regjeringen vil derfor vurdere om det er hensiktsmessig å avgrense lønnstilskuddet til personer som ikke har noen tilknytning til arbeidslivet.

Tidsubestemt lønnstilskudd skal imøtekomme behovet for langvarig støtte for personer med en varig nedsatt arbeidsevne. Mange vil ha lidelser som kan variere over tid, og nyere forskning viser at for enkelte diagnosegrupper vil en tilknytning til arbeidslivet kunne være helsebringende.

Regjeringen vil vurdere å avgrense målgruppen for tidsubestemt lønnstilskudd, eksempelvis til å omfatte personer med vesentlig og mer varig nedsatt arbeidsevne uten tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen vil også vurdere å innføre et opplegg med jevnlig vurdering av deltakerne med sikte på overgang til ordinær jobb uten tilskudd,

<sup>34</sup> Øystein Spjelkavik, *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? Evaluering av forsøk i fem fylker*, AFI-rapport 3/2008

<sup>35</sup> Tor Borgar Hansen, Tore Neset, Øystein Spjelkavik og Pål Børing, *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*, Oxford Research AS, Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP. August 2010.

<sup>36</sup> Kostnadsoverveltning dreier seg om tilfeller der personen kunne beholdt arbeidet eller blitt ansatt i den samme bedriften uten lønnstilskudd. Dette er en direkte kostnadsoverveltning av ordinære lønnskostnader fra arbeidsgiver til stat. I den grad bedrifter systematisk benytter seg av denne muligheten, vil det også kunne skape konkurransevridninger mellom bedrifter i samme bransje.

Med fortregningseffekt menes at personer som får subsidiert sine lønnskostnader, får arbeidet på bekostning av ordinære arbeidssøkere som må få betalt sine lønnskostnader fullt ut fra arbeidsgiver.

og eventuelt andre endringer i ordningen. Etter en slik gjennomgang av ordningen, tar Regjeringen sikte på å gjøre tidsbestemt lønnstilskudd til en permanent ordning.

#### *Tilpassede jobber*

Noen med gradert uførepensjon vil kunne få en deltidsjobb gjennom en ordinær konkurranse i deltidsarbeidsmarkedet. Andre vil trenge bistand fra NAV-kontoret for å få en tilknytning til arbeidslivet. Foruten bistand til formidling til arbeid vil Arbeids- og velferdsetaten kunne tildele arbeidsrettet tiltak dersom slike tiltak vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å skaffe eller beholde et inntektsgivende arbeid. Dette kan være oppfølging, opplæring, lønnstilskudd, tilretteleggingstilskudd til arbeidsgivere mv.

Regjeringens ønske om bruk av tidsbestemt lønnstilskudd kan også bidra til at flere med varig nedsatt arbeidsevne får en jobb i det ordinære arbeidslivet ut i fra egne forutsetninger og muligheter. Dette virkemidlet er imidlertid ikke like egnet i offentlig sektor for de som i utgangspunktet ikke har en jobb. Formålet med tidsbestemt lønnstilskudd er at arbeidstakere med varig nedsatt arbeidsevne skal få en fast og langvarig tilknytning til det ordinære arbeidslivet. I offentlig sektor må nytilsetninger skje på bakgrunn av forutgående kunngjøring og konkurranse i arbeidsmarkedet<sup>37</sup>, noe som kan føre til at personer som står langt unna arbeidsmarkedet, og som derfor har behov for et tidsbestemt lønnstilskudd, ikke vil bli ansett som kvalifisert for en slik jobb. I privat sektor er ikke dette et problem ettersom arbeidsgiver der kan opprette stillinger uten krav til forutgående kunngjøring.

Regjeringen legger vekt på at også offentlig sektor skal bidra til at flere personer med varig nedsatt arbeidsevne (og en gradert ytelse) kommer i arbeid. Offentlig sektor kan tilby varierte og meningsfulle arbeidsoppgaver i hele landet. Kommunesektoren vil ha stort behov for arbeidskraft i årene som kommer. Mulige måter dette kan gjøres på er å endre innretningen på eksisterende arbeidsmarkedstiltak, som for eksempel av varig tilrettelagt arbeid i ordinær sektor, og tiltak som skal få offentlig sektor til å bidra med flere tiltaksplasser.

Det kan også omfatte en ordning med tilpasset arbeid i offentlig/kommunal sektor. Regje-

ringen vil vurdere fordeler og ulemper ved et slikt tiltak for personer med varig nedsatt arbeidsevne, herunder spørsmål knyttet til en nærmere avgrensning av målgruppe for tiltaket og problemstillinger knyttet til ansettelsesforhold.

## 4.5 Oppsummering

Det er Regjeringens mål at personer med varig nedsatt arbeidsevne i større grad enn i dag skal kunne delta i arbeidslivet eventuelt kombinert med en gradert uføreytelse. For å nå dette målet vil Regjeringen utvikle en strategi for bedre arbeidsmuligheter og økt bruk av gradering for denne gruppen. Strategien kommer i tillegg til og skal være en integrert del av den reformpolitikken som er gjennomført de senere år for å støtte opp under en tydelig og formålsrettet arbeidslinje. En slik strategi skal ha oppmerksomhet både på arbeidslivets innretning og muligheter, offentlige inntektssikringsordninger, tiltak og tjenester og hvordan disse kan understøtte arbeidsdeltakelse. Den bygger på forutsetningene om blant annet et velfungerende arbeidsmarked med stabile rammebetingelser, og at flest mulig skal kunne delta i og opprettholde tilknytningen til det ordinære arbeidslivet på ordinære vilkår.

Strategien er todelt. Den skal dels bidra til at flere som har varig nedsatt arbeidsevne grunnet helseproblemer og dermed står i fare for å falle ut av arbeidslivet, kan bli værende i en stilling på redusert tid og om nødvendig kombinere dette med en gradert trygdeytelse. Den omfatter derfor en fastholdelsesstrategi som inneholder mulige tiltak som kan understøtte dette. Dersom flere uførepensjonister skal kunne få en gradert ytelse er det også viktig at fastsettelse av uføregrad er i overensstemmelse med den enkeltes reelle arbeidsevne. En fastholdelsesstrategi må derfor suppleres med en strategi som kan gi bedre arbeidsmuligheter for de som da får en gradert uførepensjon og som trenger en deltidsjobb.

De to delstrategiene må ses i sammenheng. Lykkes en med bedre fastholdelse for dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, vil det isolert sett være færre med gradert uførepensjon som vil trenge bistand for å finne passende arbeid. På den annen side kan det bli mer krevende for disse å få en deltidsjobb. En del vil trolig vanskelig være i stand til å konkurrere om egnede jobber på det ordinære arbeidsmarkedet uten bistand fra det offentlige.

<sup>37</sup> I kommunal sektor fremgår kompetanseprinsippet av Hovedtariffavtalen, mens kunngjøringsprinsippet er et ulovfestet prinsipp. I statlig sektor er kunngjøringsprinsippet regulert i tjenestemannsloven, mens kompetanseprinsippet er et ulovfestet prinsipp.

Regjeringen vil utvikle en fastholdelsesstrategi og en jobbmulighetsstrategi. Følgende aktuelle spørsmål og mulige tiltak vil bli vurdert:

- Økt brukermedvirkning. Vurdere hvordan rett og plikt til økt brukermedvirkning og krav til egenaktivitet skal bli en fullverdig integrert del i den enkeltes oppfølgingsløp til arbeid.
- Mer bruk av gradert sykmelding. Dette inkluderer mulige virkemidler for å øke bruken av gradert sykmelding og sikre en mer enhetlig graderingspraksis, spesielt når det gjelder diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og visse muskel- og skjelettlidelser. Det inkluderer også tiltak som kan bidra til at arbeidsgiver tilrettelegger slik at flere sykmeldte kan arbeide redusert tid.
- Problemstillinger rundt overgangen fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger og mulige endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger knyttet til inngangsvilkår, og avkorting mot samtidig arbeidsinntekt, hvordan ansattes oppsigelsesvern og arbeidsgivers tilretteleggingsplikt fungerer, oppfølgingssystemet og AAP-periodens varighet. Regjeringen legger til grunn at stillingsvernet skal være minst like godt som i dag.
- En tydeligere og mer aktiv rolle i sykepengeperioden for Arbeids- og velferdsetaten, med vekt på tidligere avklaring av bistandsbehov/arbeidsevne, og individuell oppfølging som er tilpasset arbeidsgivers oppfølgingsansvar.
- Bruk av arbeidsrettede tiltak i sykepengefasen, blant annet sammen med partene vurdere om enkelte av IA-tiltakene bør gjøres tilgjengelig for hele arbeidslivet, og fordeler og ulemper ved bruk av tidsbestemt lønnstilskudd som virkemiddel for å sikre fastholdelse.
- Bedre arbeidsevnevurderinger og legeerklæringer som kan sikre et bedre samsvar mellom faktisk nedsatt arbeidsevne/hva den enkelte kan gjøre på tross av redusert helse, og uføregrad. Blant annet gjennom tiltak som kan gi tydeligere veiledning for skjønnsutøvelse, sikre bedre kompetanse og kvalitet i vurderingene.
- God oppfølging og formidlingsbistand overfor sykmeldte som trenger ny jobb, og samordnet bistand og gode insentiver til å komme i arbeid for personer som mottar arbeidsavklaringspenger.
- En mer aktiv oppfølging overfor mottakere av arbeidsavklaringspenger, blant annet ved å vurdere formelle aktivitetskrav og sanksjonsmuligheter og hvordan de praktiseres.
- Bedre jobbmuligheter for personer som er tilstått en gradert uføreytelse, og som ikke får en deltidsjobb uten en eller annen form for bistand. Herunder vurdere fordeler og ulemper ved ulike tiltak som kan spenne fra god formidlingsbistand til tiltak som ivaretar behov for mer varig bistand, for eksempel bruk av tidsbestemt lønnstilskudd, endret innretning på eksisterende arbeidsmarkedstiltak, tiltak for at offentlig sektor bidrar med flere tiltaksplasser og tilpassede jobber i offentlig sektor.
- Utvikle arbeidsmarkedskompetansen og oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene overfor personer med delvis nedsatt arbeidsevne/gradert uførepensjon som trenger arbeid.
- Legenes rolle i forbindelse med innvilgelse av varig uførepensjon, herunder spørsmålet om mer bruk av uavhengige leger og bruk av rådgivende leger.

## 5 Tiltak og arbeid

### 5.1 Tildeling og prioritering av arbeidsrettede tiltak

Regjeringen arbeider målrettet for at flest mulig skal komme i arbeid, og for å hindre utstøting fra arbeidslivet. De arbeidsrettede virkemidlene står her sentralt. For 2013 er det lagt opp til et tiltaksnivå på ca. 71 000 plasser i gjennomsnitt. Om lag 16 000 av tiltaksplassene vil benyttes overfor ledige, og om lag 55 000 plasser overfor personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg har mange kommuner ulike arbeidsrettede tiltak.

Dette kapitlet har oppmerksomheten rettet mot tiltaksapparatet for personer med nedsatt arbeidsevne, som er en prioritert gruppe innenfor arbeidsmarkedspolitikken. I 1. kvartal 2013 er det registrert rundt 211 400 personer med nedsatt arbeidsevne. For noe over 120 000 personer av disse foreligger det et registrert behov for arbeidsrettede tiltak. Noe under halvparten, eller 56 600 personer, deltar på et arbeidsrettet tiltak, mens resten, 63 700 personer, venter på aktivitetsplan eller er vurdert å ha behov for et arbeidsrettet tiltak.

I dette kapitlet gis en oversikt over gruppen personer med nedsatt arbeidsevne, og det gjøres rede for hvordan Regjeringen vil videreutvikle tiltaksapparatet for å få flere i arbeid. Det er et mål for Regjeringen å sikre god oppfølging av personer som trenger tiltak og derigjennom hindre opphold og ventetider. Regjeringen vil rette en særlig innsats mot to grupper; unge og personer med psykiske lidelser. Her legges det vekt på tiltak under flere departementers ansvarsområder. Dette er tema for kapittel 6.

#### 5.1.1 Arbeidsrettet bistand til flere og tilpasset den enkeltes behov

Det sentrale budskapet i St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* var at arbeidsrettede tiltak og tjenester skal gis ut fra en konkret og individuell vurdering av de behovene den enkelte bruker har. Tildelingen skal ikke være bestemt av hvilken stønad den enkelte har krav på, diagnose eller tilhørighet til målgruppe.

Endringen innebar en ambisjon om å få flere stønadsmottakere over i arbeid, og flere enn før er derfor registrert med et behov for arbeidsrettede tiltak. Videre er kravene til arbeid og aktivitet økt innenfor ulike velferdsordninger. Alle som mottar en midlertidig stønad skal få vurdert sine muligheter til å komme i arbeid ved hjelp av ulike former for arbeidsrettet bistand og/eller helsemessig behandling. Mulighetene for å komme i arbeid skal som hovedregel alltid vurderes før en eventuell søknad om uførepensjon innvilges. Tidlig og målrettet innsats skal forebygge lange stønadsløp.

Fra 1. februar 2010 ble det innført en rett til å få en behovs- eller arbeidsevnevurdering i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det innebærer at alle som henvender seg til et NAV-kontor, og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert behovet for bistand for å få eller beholde arbeid. Personer som har behov for en mer omfattende vurdering, har rett til en arbeidsevnevurdering. Bestemmelsen tydeliggjør også hvilke plikter og rettigheter brukeren har. Vurderingen skal munne ut i et oppfølgingsvedtak om behovet for bistand og i en aktivitetsplan. Brukeren har plikt og rett til aktivt å medvirke i arbeidet med planen. Planen skal beskrive hvilke virkemidler som er nødvendige og hensiktsmessige for å nå målet om arbeid.

Arbeidsevnevurderingene skal omfatte alle arbeids- og velferdsforvaltningens brukere som har behov for arbeidsrettet bistand. Metodikken skal bidra til større oppmerksomhet på arbeidsevne og muligheter til deltakelse og mindre på sykdom og begrensninger. Det skal også legges bedre til rette for brukermedvirkning. Bistanden skal ta hensyn til situasjonen og mulighetene på det lokale arbeidsmarkedet.

Valg av virkemidler avklares i møtene mellom NAV-kontoret og den enkelte bruker. Personer med nedsatt arbeidsevne har tilgang til et bredt sett av tiltak og tjenester, og bruken av arbeidsrettede tiltak vurderes på bakgrunn av individuelle behov.

Utvidelsen av målgruppen for den aktive arbeidsmarkedspolitikken og kravet om å utforme individuelle opplegg, stiller økte krav til kompetansen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det fin-

nes ingen enkle standardløsninger som passer for alle. Både tilgang til tiltaksplasser og saksbehandlingskapasitet er nødvendig for å unngå unødig ventetid før man kommer i gang med et arbeidsrettet tiltak. Det samme er tilgang til ulike former for helsehjelp eller annen bistand for de som har behov for det.

En kvalitativt god arbeidsrettet oppfølging av brukere med varierende og ofte sammensatte behov for bistand, er en prioritert oppgave i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er krevende og må gjennomføres på en systematisk måte for å oppnå ønskede resultater. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider derfor løpende for at organisasjonen skal bli stadig bedre til å mestre denne oppgaven. Arbeidet er forankret i etatens virksomhetsstrategi som nå konkretiseres i en helhetlig og langsiktig plan for å styrke oppfølgingsarbeidet.

### 5.1.2 Virkemidler for å få flere i arbeid

Metodikken som arbeidsevnevurderingene bygger på skal gjøre det lettere å utforme en individuell plan og et individuelt opplegg for den enkelte. Etter en gjennomført arbeidsevnevurdering, fatter arbeids- og velferdsforvaltningen et vedtak der arbeidssøkernes behov for arbeidsrettet innsats blir bestemt. Vedtaket avgjør hvilken innsats som vurderes nødvendig og hensiktsmessig å ta i bruk for å komme i arbeid. Innsatsen kan deles inn i fire ulike kategorier hvor bistanden utmåles etter arbeidssøkerens arbeidsevne og hvor stort behovet for bistand er, jf. boks 5.1.

Økte ambisjoner om overgang til arbeid har medført at flere vurderes å ha behov for arbeidsrettet innsats. For å møte dette mener Regjeringen det er behov for et høyere tiltaksnivå for personer med nedsatt arbeidsevne, jf. avsnitt 5.3.

Undersøkelser viser at arbeidsrettede tiltak som gjennomføres på ordinære arbeidsplasser, har bedre effekt på overgang til arbeid enn annen arbeidsrettet bistand. Økt satsing på tiltak i ordinær virksomhet var også en sentral anbefaling i NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak* (Brofoss-utvalget), og ble støttet av høringsinstansene.

Regjeringen vil ut fra denne kunnskapen legge til rette for økt bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Regjeringen ønsker å fornye inkluderingspolitikken slik at næringslivet i større grad enn i dag trekkes med. Det betyr blant annet aktiv bruk av tiltak som oppfølging, lønnstilskudd og tilrettelegging av arbeidsplassen.

#### Boks 5.1 Arbeidsrettet innsats

*Standardinnsats* tilbys arbeidsledige som forventes å kunne komme i arbeid på egen hånd, eksempelvis arbeidsledige med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet. Det innebærer en innsats fra NAV-kontoret som i hovedsak omfatter de generelle tjenestene som er tilgjengelige for alle brukere. Individuelt tilpassede tjenester kan tilbys i form av formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobb-søking og liknende.

*Situasjonsbestemt innsats* tilbys primært arbeidsledige som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Ofte vil dette behovet ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller at den enkeltes kvalifikasjoner ikke imøtekommer arbeidslivets krav. Kurs og arbeidspraksis kan være aktuelle tiltak.

*Spesielt tilpasset innsats* tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats og innsats fra NAV-kontoret eller andre samarbeidende aktører. Mer omfattende bistand i form av utdanning, oppfølging, arbeidstrening eller lønnstilskudd kan være relevant. Dette er den største brukergruppen.

*Varig tilpasset innsats* tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom en innsats fra arbeids- og velferdsforvaltningen eller andre samarbeidende aktører. Varige tilrettelagte tiltaksplasser kan være et aktuelt tiltak.

## 5.2 Personer med nedsatt arbeidsevne – hvem og hvor mange?

Begrepet *personer med nedsatt arbeidsevne* erstattet begrepet *yrkeshemmede* i forskrift om arbeidsrettede tiltak fra og med 1. januar 2009. Personer som har rett til arbeidsavklaringspenger og personer som gjennom en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at det foreligger et betydelig bistandsbehov for å komme i arbeid, eller har fått fastslått et behov for en varig tiltaksplass, vil bli registrert som personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg til mottakere av arbeidsavklaringspenger, vil dette

Tabell 5.1 Antall personer med nedsatt arbeidsevne. 2010–2012

	2010	2011	2012
Antall med nedsatt arbeidsevne	206 000	217 000	211 000

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

blant annet omfatte enkelte mottakere av uførepensjon og personer som er innvilget kvalifiseringsstønad, jf. figur 5.1.

Siden innføringen av ordningen med arbeidsavklaringspenger i 2010, har tallet på personer registrert med nedsatt arbeidsevne ligget på i overkant av 200 000 personer. Med innføringen av kvalifiseringsprogrammet og omleggingen av ytelse-systemet i 2010 hvor ordningene med rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble slått sammen til ordningen med arbeidsavklaringspenger, er det nå langt flere personer enn før med helsemessige og sosiale problemer som blir vurdert med sikte på bistand for å komme i arbeid.

Regjeringen vil understreke at denne omleggingen bidro til en sterkere synliggjøring av hvor mange som har nedsatt arbeidsevne, og som har behov for arbeidsavklaring og arbeidsrettede tiltak. Det er Regjeringens klare ambisjon at alle

med nedsatt arbeidsevne som har behov for tiltak, skal ha tilbud om dette uten unødige opphold fra en arbeidsevnevurdering er gitt og fram til tilbud om tiltak foreligger.

#### Fordeling etter demografiske kjennetegn

Ved utgangen av 2012 var 211 000 personer registrert med nedsatt arbeidsevne. Dette utgjør seks prosent av befolkningen i alderen 16-64 år. Halvparten av alle med nedsatt arbeidsevne var mellom 30 og 49 år, mens litt under en tredel var over 50 år. Unge med nedsatt arbeidsevne er likevel ikke en ubetydelig gruppe. Om lag 40 000 personer under 30 år var i 2012 registrert med nedsatt arbeidsevne.

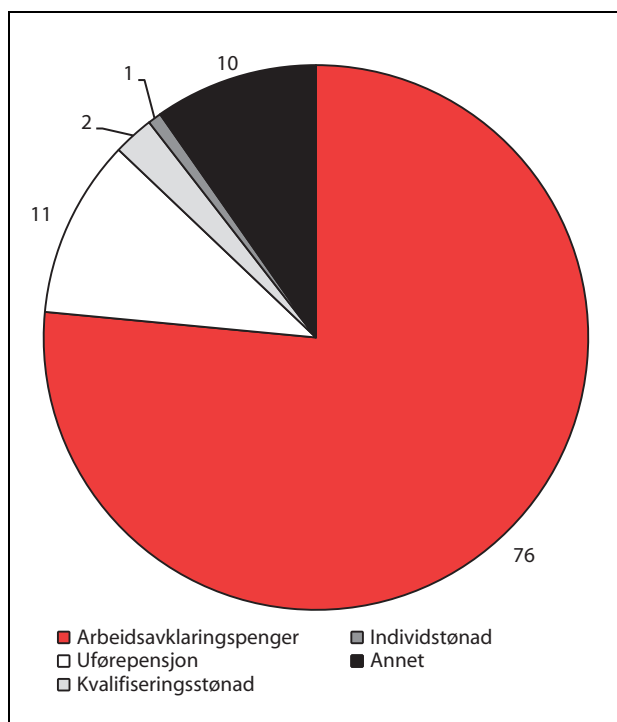
Det er flere kvinner enn menn som er registrert med nedsatt arbeidsevne. 17 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne er født utenfor Norge.

Tabell 5.2 Personer med nedsatt arbeidsevne fordelt etter demografiske kjennetegn. 2012

	Antall	Prosentvis fordeling	Andel av befolkningen 16–64 år i samme gruppe
<i>Antall personer med nedsatt arbeidsevne</i>	211 000	100 %	6 %
<i>Kjønn</i>			
Kvinner	119 000	56 %	7 %
Menn	92 000	44 %	5 %
<i>Alder</i>			
16-24 år	20 000	9 %	3 %
25-29 år	20 000	9 %	6 %
30-49 år	107 000	51 %	8 %
50 år og over	65 000	31 %	7 %
<i>Fødeland</i>			
Født i Norge	175 000	83 %	6 %
Utenlandsfødt	36 000	17 %	8 %

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå





Figur 5.1 Personer med nedsatt arbeidsevne etter økonomisk ytelse. Prosent 2012

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

#### Fordelingen etter økonomiske ytelser

I underkant av 80 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne mottar arbeidsavklaringspenger. Om lag ti prosent har uførepensjon, mens om lag to prosent mottar kvalifiseringsstønad. De resterende ti prosentene mottar for eksempel individstønad, økonomisk sosialhjelp eller har eventuelt ikke rett på en ytelse.

#### Personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på tiltak

Ikke alle som har nedsatt arbeidsevne vil ha nytte av å delta i et arbeidsrettet tiltak. De vil for eksem-

pel ha behov for helserettet rehabilitering eller behandling før de kan nyttiggjøre seg et tiltak. I 1. kvartal 2013 er 57 prosent registrert med nedsatt arbeidsevne og behov for arbeidsrettede tiltak. Dette utgjorde i overkant av 120 000 personer.

Av alle med nedsatt arbeidsevne deltok 27 prosent eller 56 600 personer på tiltak, mens ytterligere 30 prosent eller 63 700 personer hadde et vedtak om at det var behov for arbeidsrettet bistand, men man ventet enten på en aktivitetsplan eller på å få tildelt en tiltaks plass. Sju prosent eller mellom 14 000 og 15 000 personer var i en avklaringsfase der de ventet på å få et oppfølgingsvedtak.

Tiltakstilbudet er dominert av kvalifiserende og arbeidsforberedende tiltak. Ulike former for opplæringstiltak og arbeidspraksistiltak hadde i gjennomsnitt i 2012 hhv. 16 700 deltakere og 14 800 deltakere. Det utgjorde om lag 55 prosent av alle arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne som deltok i tiltak. Det har samtidig vært en sterk vekst i bruken av oppfølgingstiltak i ordinær virksomhet. Ulike oppfølgingstiltak hadde i gjennomsnitt 8 000 deltakere i 2012 og har vokst fra om lag 1 500 deltakere i 2000.

Menn med nedsatt arbeidsevne deltar i noe større grad enn kvinner i arbeidsrettede tiltak, jf. tabell 5.4, men siden kvinner er i klart flertall blant personer med nedsatt arbeidsevne, utgjør kvinnene allikevel et lite flertall av tiltaksdeltakerne.

Den største gruppen tiltaksdeltakere er mellom 30 og 50 år. Målt som andel er imidlertid tiltaksdeltakelsen høyest blant personer under 30 år, jf. tabell 5.4. Personer med nedsatt arbeidsevne over 50 år deltar i mindre grad i tiltak, med en tiltaksdeltakelse på 17 prosent.

De vanligste diagnosene blant tiltaksdeltakere er muskel- og skjelettsykdommer og psykiske lidelser. De siste årene har antallet og andelen med psykiske lidelser økt. Antallet personer med

Tabell 5.3 Personer med nedsatt arbeidsevne etter behov for arbeidsrettede tiltak. Gjennomsnitt 1. kvartal 2013

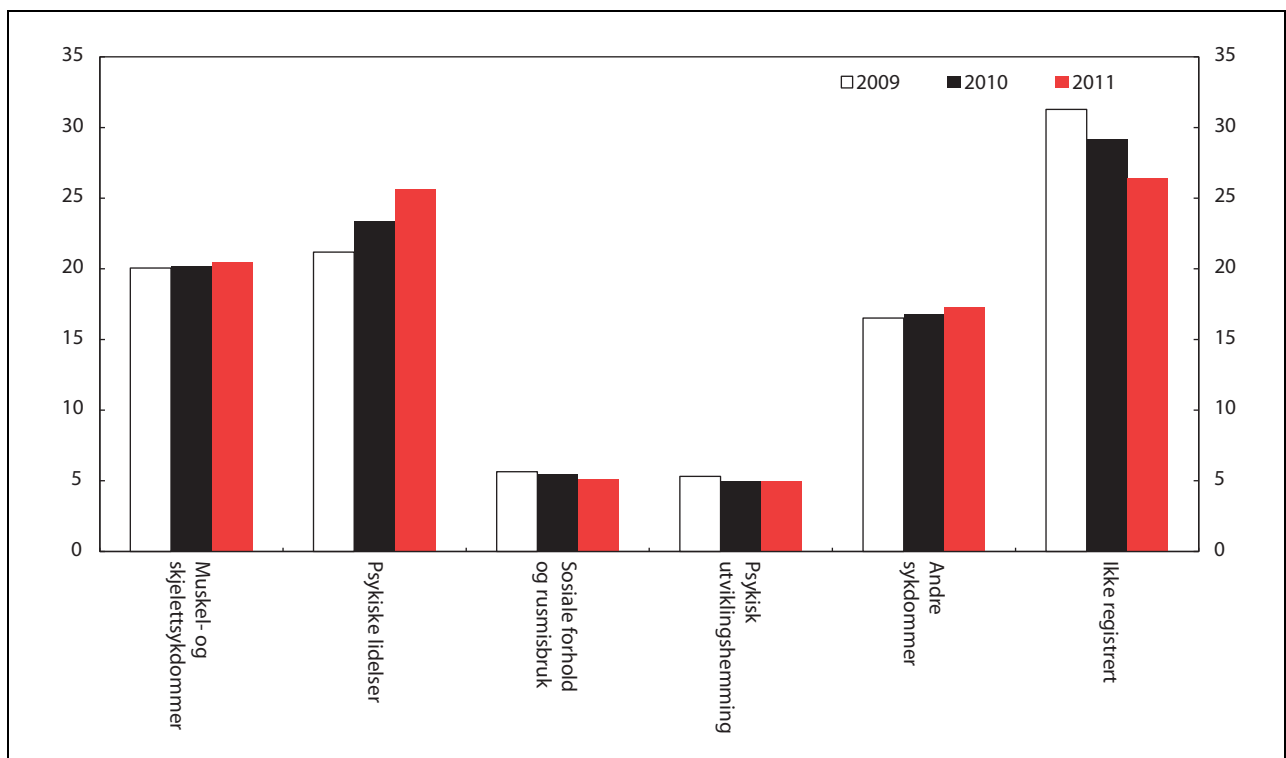
Personer med nedsatt arbeidsevne	211 400	
Venter på oppfølgingsvedtak (§ 14a)	14 500	7 %
Uten tiltaksbehov	76 600	36 %
Med tiltaksbehov, venter på aktivitetsplan	28 000	13 %
Med tiltaksbehov, venter på et tiltak	35 700	17 %
Deltar på tiltak	56 600	27 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tabell 5.4 Deltakere på arbeidsrettede tiltak. Antall og som andel av alle med nedsatt arbeidsevne. 2012

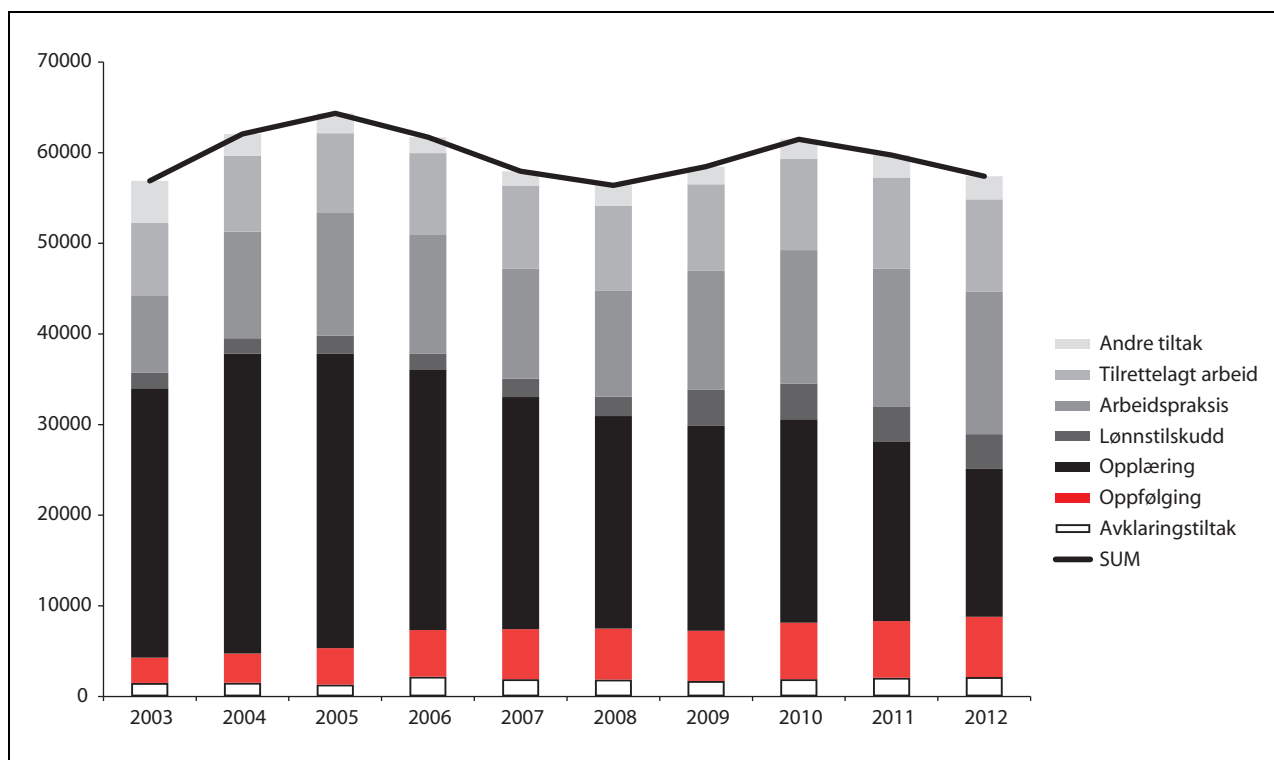
	Antall deltakere på tiltak	Andel av alle med nedsatt arbeidsevne i samme gruppe
<i>Antall personer med nedsatt arbeidsevne som deltok på tiltak</i>	57 000	27 %
<i>Kjønn</i>		
Kvinner	29 000	24 %
Menn	28 000	30 %
<i>Alder</i>		
16-24 år	8 000	40 %
25-29 år	8 000	40 %
30-49 år	30 000	28 %
50-64 år	11 000	17 %
<i>Fødeland</i>		
Født i Norge	48 000	27 %
Utenlandsfødt	9 000	25 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.2 Fordeling av tiltaksdeltakere etter diagnose. Andel personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på tiltak. Prosent 2009–2011

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.3 Antall tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne fordelt på tiltakstyper. Desember 2003–2012

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

andre diagnoser har holdt seg uendret eller falt noe. Det mangler informasjon om diagnose for en stor, men synkende andel av tiltaksdeltakerne. Det kan gjøre fordelingen mellom ulike diagnoser noe usikker.

#### Utvikling i tiltaksbruk over tid

Tiltaksnivået for personer med nedsatt arbeidsevne har variert mellom 57 000 deltakere og 64 000 deltakere i perioden fra 2003 og til 2012, se figur 5.3. Det er redusert bruk av ordinær utdanning som i hovedsak har ført til nedgang i tallet på tiltaksdeltakere etter 2005. Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift har også blitt mindre brukt over tid.

Bruken av oppfølgingstiltak i ordinær virksomhet har økt på 2000-tallet. Det er særlig bruk av tiltaket arbeid med bistand som har økt. Bruk av arbeidspraxis har økt innenfor både ordinært arbeidsliv og innenfor skjermede arbeidsplasser. I tillegg har skjermede tiltaksleverandører i økende grad tatt i bruk eksterne arenaer, slik at det samlet sett har vært en økning i bruken av attføring i ordinært arbeidsliv. Det har også blitt opprettet flere varig tilrettelagte tiltaksplasser i ordinære virksomheter.

Bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena har dermed økt samtidig med at det har blitt bygd ut flere tiltaksplasser for personer som har behov for et midlertidig eller varig skjermet arbeidsmiljø. Vridningen i tiltakssammensetningen har kommet både som følge av sentralt gjennomførte endringer i regelverk og finansieringsmåte, og som følge av de individuelle og faglige vurderingene som gjøres både ved NAV-kontorene og hos tiltaksarrangørene, og som springer ut av hvilke bistandsbehov personer med nedsatt arbeidsevne til en hver tid har.

Nedgangen i bruken av utdanning som attføringstiltak skyldes ulike endringer. Fra 1. januar 2003 ble det innført et kostnadstak for stønad til å dekke skolepenger mv. Valgte man en utdanning som innebar kostnader utover det fastsatte taket, forutsatte det egenfinansiering, for eksempel gjennom støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Det ble fra studieåret 2011-2012 innført en ny og forbedret studiefinansieringsordning for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet fra 22 år til 26 år. Begrunnelsen var å unngå å finansiere ordinære studier. Det ble samtidig innført en unntaksregel for personer som på grunn av sykdom,

skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom. Fra samme tidspunkt ble det også innført en varighetsbegrensning på tre år for utdanningstiltaket for å unngå lange attføringsløp.

I statsbudsjettet for 2009 ble midlene til utdanning som attføringstiltak overført til en felles rammebevilgning for alle arbeidsrettede tiltak etter tidligere å ha vært finansiert over folketrygdens budsjett via en overslagsbevilgning. Grunnen til dette var et ønske om å innføre en felles finansieringsmåte for alle arbeidsmarkedstiltak. Valg av tiltak skulle skje med utgangspunkt i individuelle behov og ikke være påvirket av hvor pengene kom fra. Dette innebar en mer helhetlig vurdering av bruken av de ulike tiltakene og kan ha medført valg av andre tiltak enn ordinær utdanning.

Utdanningstiltaket er fortsatt det arbeidsrettede tiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne som har flest deltakere. Over 16 000 personer deltar i 2013 på ulike utdannings- og opplæringstiltak. Det er også et tiltak som gir gode effekter på overgang til arbeid.

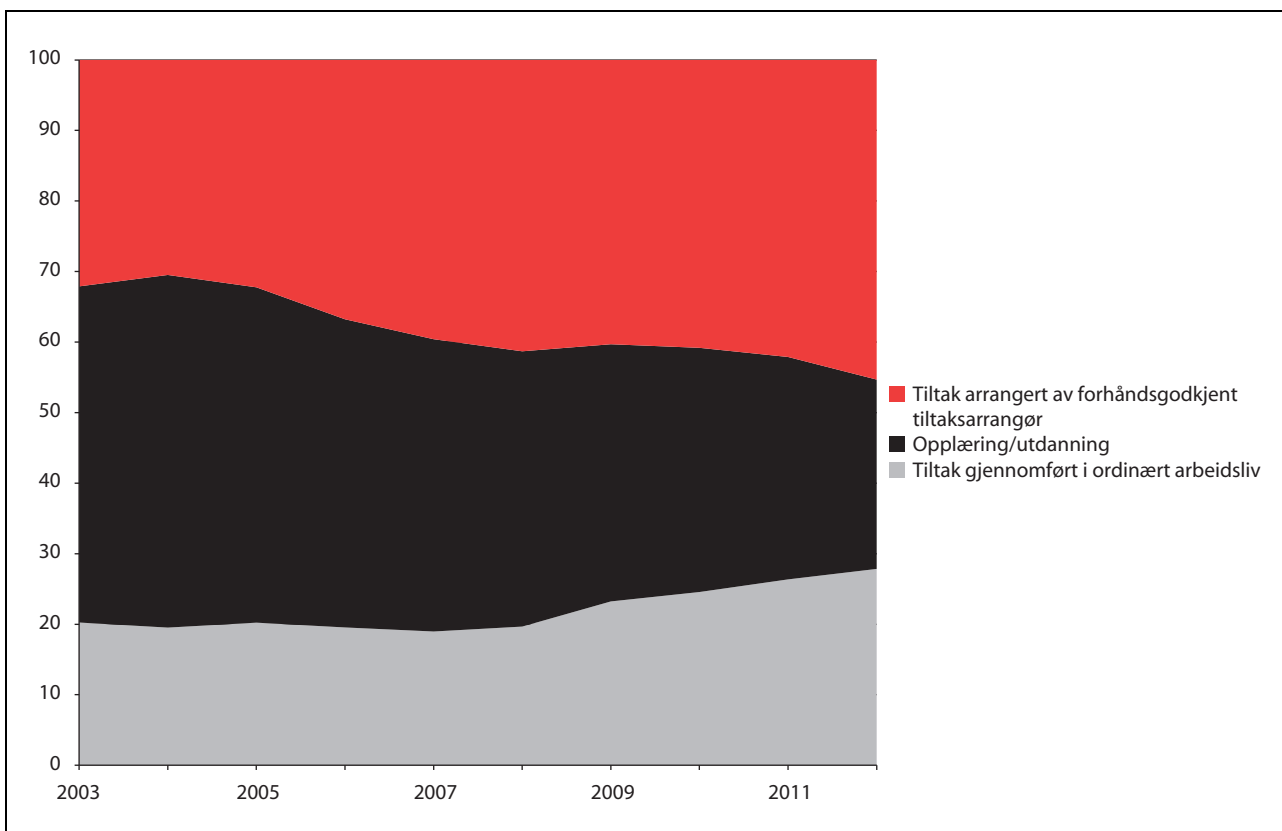
Frischsenteret har fått i oppdrag av Arbeidsdepartementet å gjennomføre en evaluering av

utdanningstiltaket. Denne evalueringen vil foreligge i løpet av et års tid. Eventuelle endringer i utforming eller bruk av tiltaket vil bli vurdert når evalueringen er avsluttet.

Det har vært en økning i bruk av tiltaksplasser i regi av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, dvs. attføringsbedrifter og vekstbedrifter, de siste årene. Det er tiltakene varig tilrettelagt arbeid, arbeidspraksis i skjermet sektor og arbeid med bistand som har økt blant tiltakene som arrangeres av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører. Blant tiltak som gjennomføres som enkeltplasser hos ulike arbeidsgivere, er det arbeidspraksis i ordinær virksomhet og varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet som har blitt mer brukt.

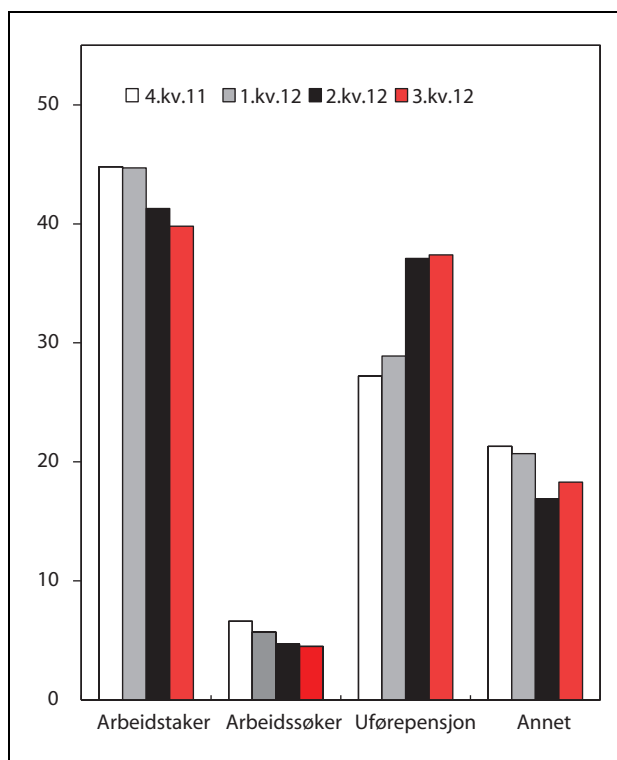
#### *Overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne*

Mellom 40-45 prosent av personer med nedsatt arbeidsevne er i jobb seks måneder etter avsluttet tiltak, jf figur 5.5.<sup>1</sup> Andelen er høyest i vinterhalvåret. Dette kan henge sammen med at mange avslutter en utdanning om lag seks måneder tidligere.



Figur 5.4 Tiltak gjennomført i ordinær virksomhet, tiltak arrangert av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører eller opplæring/utdanning. Prosent. 2003–2012

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 5.5 Personer med nedsatt arbeidsevne seks måneder etter avgang fra Arbeids og velferds-etaten. Status på arbeidsmarkedet 4. kvartal 2011-3. kvartal 2012. Prosent

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Andelen med overgang til uførepensjon varierer mellom 27-37 prosent. Andelen har steget noe i perioden, blant annet som følge av at Arbeids- og velferdsetaten har gått gjennom mange saker hvor det har vært innvilget tidsbegrenset uførestønad. Ordningen med tidsbegrenset uførestønad ble avvirket i 2010 og sakene overført til ordningen med arbeidsavklaringspenger. Innenfor gruppen av tidligere mottakere av tidsbegrenset uførestønad vil mange ende opp med en varig uførepensjon.

Overgangen til *annet* varierer mellom 17-21 prosent. Dette inkluderer overgang til utdanning eller førstegangstjeneste, eller at man starter opp som selvstendig næringsdrivende eller blir hjemmeverende og eventuelt forsørget av andre.

Statistikken viser ellers at overgang til status som arbeidstaker varierer noe mellom de ulike aldersgruppene. Andelen er lavere blant de yng-

ste (20-24 år) og de eldste (60 år og oppover). Utover dette er det mindre variasjoner mellom gruppene.

Kvinner har en større avgang til arbeid enn menn, samtidig som de også har noe større avgang til uførepensjon enn hva menn har. Menn gikk i større grad over til *annet*, noe som blant annet inkluderer førstegangstjeneste og overgang til status som selvstendig næringsdrivende. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har menn høyere tilbøyelighet til å være selvstendig næringsdrivende enn kvinner.

### 5.3 Behov for flere tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne

Av personer med nedsatt arbeidsevne er det erfaringsmessig rundt regnet 60 prosent som vil ha behov for et arbeidsrettet tiltak, eventuelt kombinert med medisinsk behandling, mens ca. 40 prosent vil ha behov for medisinsk eller annen behandling. Denne fordelingen har holdt seg stabil over flere år. Det betyr at i overkant av 120 000 personer med nedsatt arbeidsevne vil ha behov for arbeidsrettede tiltak i 2013.

Etter innføring av ordningen med arbeidsavklaringspenger i 2010 har behovet for arbeidsrettede tiltak økt. I 2013 vil om lag 45 prosent av alle med nedsatt arbeidsevne og behov for arbeidsrettede tiltak delta i et tiltak, mens om lag 55 prosent venter på å få en aktivitetsplan eller venter på at attføringsopplegget skal starte. Andelen som til enhver tid deltar i arbeidsrettede tiltak er lavere nå enn før 2010. I 1. kvartal 2013 ventet gjennomsnittlig i underkant av 64 000 personer på en aktivitetsplan eller var vurdert å ha behov for et arbeidsrettet tiltak. En undersøkelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet indikerer at ventetiden på arbeidsrettede tiltak har økt fra 2010 og fram til 1. halvår 2012.<sup>2</sup>

Regjeringen går på denne bakgrunn inn for å opprette flere tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Behovet for videre utbygging av tiltaksplasser vil bli vurdert konkret i de årlige budsjettprosessene ut fra blant annet konjunkturutviklingen og endringer i antall arbeidsledige og antall personer med nedsatt arbeidsevne med behov for arbeidsrettede tiltak.

<sup>1</sup> Dette inkluderer både ordinære arbeidstakere og arbeidstakere som kombinerer jobb med stønad (dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon eller alderspensjon).

<sup>2</sup> Det foreligger ikke nyere tall for ventetid. Statistikken er under omlegging.

## 5.4 Regelverket for statsstøtte og offentlige anskaffelser

I forbindelse med Brofoss-utvalgets arbeid fikk Kluge Advokatfirma DA i oppdrag å gjennomføre en juridisk vurdering av støtte til arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor opp mot EØS-avtalens statsstøtteregler. Det ble i tillegg gjort en vurdering av enkelte anskaffelsesrettslige forhold. De juridiske vurderingene omfattet tiltakene avklaring i skjermede virksomheter, arbeidspraksis i skjermede virksomheter (APS), arbeid med bistand (AB), kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA), tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) og varig tilrettelagt arbeid i skjermet virksomhet (VTA).

Kluge Advokatfirma DA vurderer det slik at tilskudd til arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor er offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen art. 61(1).<sup>3</sup> Utgangspunktet er at slik offentlig støtte er forbudt med mindre støtten er godkjent av *EFTA Surveillance Authority* (ESA). Det er et godt handlingsrom for å kunne utforme ordninger i samsvar med støttereglene.

Regjeringen tar sikte på å finne en løsning som er forenlig med kravene til lovlig støtte etter EØS-regelverket. Berørte parter, som atførings- og vekstbedrifter, vil bli invitert til å delta i arbeidet med å gjennomgå utformingen av støttesatser. Også uavhengig av spørsmålet om statsstøtte, er det et behov for å gjennomgå tilskuddssatsene.

Når det gjelder anskaffelsesregelverket, vurderer Kluge Advokatfirma DA det slik at de aktuelle tiltakene utgjør tjenester som per i dag omfattes av de nasjonale anskaffelsesreglene.<sup>4</sup> Ved kjøp av tjenester må det gjennomføres en konkurranse som må kunngjøres i databasen for offentlige innkjøp (Doffin). I dag tildeles tiltaksplasser i skjermede virksomheter direkte til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører uten noen form for konkurranse eller kunngjøring av oppdraget. Også anskaffelsesspørsmålet vil bli vurdert videre av Regjeringen.

Regjeringen er opptatt av at det ikke skal legges til rette for en kommersialisering av sektoren, og ønsker at leveransen av arbeidsrettede tiltak framover i hovedsak skal være basert på de leverandørene som i dag tilbyr slike tjenester. Samtidig vil Regjeringen finne mulige måter for å kunne

slippe til flere aktører. Samlet kan dette gi et bedre tilbud, økt innovasjon og bedre geografisk tilgjengelighet til tiltak.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet planlegger å revidere regelverket om offentlig anskaffelser. Bakgrunnen er at EØS-direktivet som det norske regelverket bygger på, er under revisjon i EU. Det gjør også at det norske regelverket vil måtte endres. I tillegg har Regjeringen allerede satt ned et offentlig utvalg som har fått i oppdrag å gjennomgå de særnorske bestemmelsene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser, det vil si de reglene om ikke stammer fra EØS-direktivet. Målet med gjennomgangen er å oppnå et enklere og mer fleksibelt regelverk som kan gi økt brukervennlighet, men også reduserte kostnader ved å gjennomføre offentlige anskaffelser.

Forslag om endringer må samtidig ta sikte på å oppnå lovens hovedformål om effektiv ressursbruk. Det inngår i mandatet å vurdere hvilke særlige regler som skal gjelde for blant annet helse- og sosialtjenester, som i EU-kommisjonens forslag til nytt anskaffelsesdirektiv foreslås omfattet av et særlig anskaffelsesregime. Utvalget skal levere sin utredning innen 1. mars 2014.

## 5.5 Behov for skjermede tiltaksplasser

I denne delen drøftes departementets strategi for å videreutvikle tiltakene overfor personer med nedsatt arbeidsevne, blant annet som følge av innstillingen til Brofoss-utvalget og den påfølgende høringsrunden. Som et utgangspunkt for drøftingen gis en beskrivelse av skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken.

Som en del av oppfølgingen av St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* satte daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet i gang en bred gjennomgang av regelverket for arbeidsmarkedtiltakene. Reformarbeidet ble planlagt i to faser. I den første fasen ble arbeidsmarkedtiltakene utenfor skjermet sektor gjennomgått. Denne gjennomgangen ga blant annet en ny forskrift om arbeidsrettede tiltak i 2009 hvor blant annet tilbudet om avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering ble utvidet og lagt om. Annen fase omhandlet de skjermede virksomhetenes rolle.

Som en forberedelse til denne fasen nedsatte Regjeringen et offentlig utvalg (Brofoss-utvalget) som fikk i oppdrag å utrede de skjermede virksomhetenes rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken. Brofoss-utvalget ble nedsatt 29. januar

<sup>3</sup> T.G. Naalsund og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds-tiltak i skjermet sektor – forholdet til statsstøttereglene*. Kluge Advokatfirma DA.

<sup>4</sup> T.G. Naalsund og M. Lilli (2011), *Støtte til arbeidsmarkeds-tiltak i skjermet sektor – forholdet til anskaffelsesreglene*. Kluge Advokatfirma DA.

2010 og ble ledet av Trygderettens leder Knut Brofoss. I tillegg besto utvalget av 14 medlemmer med representasjon fra bransjeforeninger, brukerorganisasjoner, partene i arbeidslivet, forskere og andre.

Utvalget fikk i oppdrag å gjennomgå og vurdere virkemiddelbruken overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Målet for utvalgets arbeid var å sikre arbeids- og velferdsforvaltningen forutsigbare samarbeidspartnere som holder høy kvalitet og er fleksible i sitt tilbud til brukerne. Utvalget ble bedt om å vurdere ulike modeller for de skjermede virksomhetenes rolle i arbeidsmarkedspolitikken, inkludert forholdet mellom de skjermede virksomhetene og andre aktører, samt innholdet og kvaliteten på de skjermede virksomhetenes arbeid.

Utvalget ble bedt om å vurdere godkjenningssystemet og de kravene og vilkårene som stilles til skjermede virksomheter. Utvalget skulle videre vurdere om de nåværende støtte- og tilskuddsordninger er utformet i tråd med statsstøttereglene og om rammebetingelsene og tiltakene fremmer overgang til arbeid. I tillegg skulle utvalget kartlegge og vurdere erfaringene med utviklings- og kvalitetssikringsarbeidet til de skjermede virksomhetene samt erfaringene med arbeids- og velferdsforvaltningens rolle som bestiller, oppfølger og kontrollør.

I innstillingen, NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, anbefalte utvalget blant annet

- å øke bruken av ordinære arbeidsplasser som arena for gjennomføringen av arbeidsrettede tiltak
- å redusere antall tiltakskategorier og forenkle tiltaksstrukturen
- å forsterke kvalitetskontrollen av tiltakene, blant annet ved å fremme bedre resultater gjennom tettere oppfølging
- å øke satsingen på forskning og evaluering av de arbeidsrettede tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne

Utvalget delte seg i enkelte viktige spørsmål. En del av utvalgets medlemmer la hovedvekten på behovet for bedre samhandling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og tiltaksarrangørene og å unngå unødig ventetid og avbrudd i tiltaksforløpene. Disse medlemmene ville også forsterke det attføringsarbeidet som de forhåndsgodkjente tiltaksleverandørene driver, og legge til rette for flere forhåndsgodkjente tiltaksleverandører med ideelt eierskap.

Andre medlemmer ønsket å legge om tiltaksaktiviteten fra attføring i skjermede miljøer til integrering og gjennomføring av tiltak på ordinære

arbeidsplasser. Disse medlemmene la vekt på at det var nødvendig å forsterke kompetansen på denne typen oppfølgingsmetodikk. Man var opptatt av å prøve ut nye aktører og modeller i konkurranse med dagens skjermede tiltakssystem. Utvalget var ikke samstemt i spørsmålet om hva arbeids- og velferdsforvaltningen skal gjøre. Skal NAV-kontorene ha en ren bestillerrolle eller skal kontorene også levere flere arbeidsrettede tjenester? Det var også uenighet i spørsmålet om kjøp og anskaffelser av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.

Noen spørsmål krevde at man gikk mer i dybden enn det utvalget hadde anledning til. Det gjaldt blant annet systemet med skjermede virksomheter og forholdet til regelverket for statsstøtte og offentlige anskaffelser. Utvalget anbefalte at departementet utredet disse spørsmålene videre.

### 5.5.1 Skjermede virksomheters rolle i arbeidsmarkedspolitikken

Arbeidsrettede tiltak eller attføringstiltak kan være plassert ved utdanningsinstitusjoner, på arbeidsplasser eller i særskilte virksomheter. Tiltaket vil ofte ha form av formell utdanning, opplæring eller arbeidspraksis. For brukere med sammensatte problemer kan det være nødvendig med et mer omfattende tilbud som kombinerer hjelp med helseproblemer og/eller sosiale problemer med hjelp til å komme i arbeid.

Skjermede virksomheter som attførings- og vekstbedrifter har en sentral rolle innenfor det samlede tjenestetilbudet til personer med nedsatt arbeidsevne. Det omfatter også integrerende tiltak i ordinær virksomhet. Dette er ikke-kommersielle selskaper som har som hovedformål å tilby arbeidsrettede tiltak til personer med nedsatt arbeidsevne. Virksomhetene eies i hovedsak av kommuner og fylkeskommuner. De finansieres dels av statlige midler og dels av inntekter fra produksjon og salg av varer og tjenester.

Tiltak i regi av skjermede virksomheter hadde i gjennomsnitt 25 400 deltakere i 2012. Flest deltakere hadde tiltaket varig tilrettelagt arbeid med om lag 8 000 deltakere, arbeidspraksis i skjermet virksomhet med 6 800 deltakere og oppfølgingstiltaket arbeid med bistand med 6 500 deltakere.

Det finnes om lag 400 skjermede virksomheter i Norge. Disse virksomhetene representerer viktig spisskompetanse på arbeidsrettet bistand. Mange av de skjermede virksomhetene har også et godt utbygd nettverk mot næringslivet som både brukes til å skaffe praksisplasser og ved for-

midling til ordinære jobber. I tillegg til arbeidstrening og kvalifisering gir de skjermede virksomhetene ulike individtilpassede tilbud med for eksempel lese- og skriveopplæring, kunnskap om ernæring og kosthold, karriereveiledning m.m.

De skjermede virksomhetene disponerer i underkant av 50 prosent av den samlede bevilgningen til arbeidsrettede tiltak. I 2012 utgjorde dette 3,5 mrd. kroner av en bevilgning på 7,2 mrd. kroner for tiltakene samlet sett. Skjermede virksomheter har enerett på å arrangere avklaring i skjermet virksomhet, arbeid med bistand, kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift, tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift, arbeidspraksis i skjermet virksomhet og varig tilrettelagt arbeid. Personer på tiltak i skjermede virksomheter står vanligvis lenger fra arbeidsmarkedet enn personer som er på andre typer tiltak. I tillegg tilbyr mange skjermede virksomheter andre typer tiltak, der avtalen med arbeids- og velferdsforvaltningen er inngått etter anbudskonkurranse.

Skjermede virksomheter er organisert i Attføringsbedriftene i NHO og i Arbeidsgiverforeningen for vekstbedriftene (ASVL). I tillegg til å være interesseorganisasjoner for attførings- og vekstbedriftene, spiller disse organisasjonene en viktig rolle i fagutviklingen på tiltaksområdet.

Skjermede virksomheter kan føre sin historie tilbake til 1960-tallet da de første bedriftene for vernet arbeid ble opprettet. Formålet var å gi tilbud om arbeidstrening og opplæring til yrkeshemmede med sikte på senere ansettelse i det ordinære arbeidsmarkedet. På slutten av 1970-tallet ble det dessuten opprettet arbeidssamvirker rettet mot yrkeshemmede med så lav arbeidsevne at tilbakeføring til det ordinære arbeidsmarkedet var lite aktuelt.

De godkjente tiltaksleverandørene befinner seg i skjæringspunktet mellom privat og offentlig virksomhet. Virksomhetene er organisert som aksjeselskaper, og inntektene kommer dels fra produksjon av varer og tjenester og dels fra arbeids- og velferdsforvaltningens kjøp av tiltaksplasser og ulike tjenester. Det er stor variasjon mellom bedriftene i om inntektene kommer fra produksjon eller attføringsvirksomhet.

Forskrift om arbeidsrettede tiltak krever i utgangspunktet offentlig eierskap av skjermede virksomheter ved at en eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner til sammen har aksjemajoritet. Andre ikke-offentlige virksomheter eller enkeltpersoner kan være minoritetsaksjonærer.

Regelverket inneholder en åpning for arbeids- og velferdsforvaltningen til å gjøre unntak fra kra-

vet om selskapsform og kommunalt eierskap når det er hensiktsmessig. Unntakshjemmelen er blant annet blitt brukt til å åpne for at enkelte frivillige organisasjoner kan bli godkjent som tiltaksleverandører. Det gjelder for eksempel Frelsesarmeen.

Tiltaksforskriften inneholder i tillegg en rekke andre krav til arrangører av tiltak i skjermede virksomheter. Blant annet er det et krav om at attføring skal være hovedformålet. Det foreligger også et forbud mot at aksjonærene kan ta ut utbytte, og et krav om at overskudd må gå tilbake til virksomheten.

Tradisjonelt har de skjermede virksomhetene vært innrettet mot industriarbeid. Mange skjermede virksomheter har endret seg i tråd med utviklingen i norsk arbeidsliv og samfunnet ellers. De er blitt mindre industriorienterte og tilbyr flere tiltaksdeltakere arbeid og erfaring innenfor ulike tjenesteytende områder. Blant annet drives det barnehager i regi av skjermede virksomheter. Det har vært en utvikling der skjermede virksomheter i mindre grad driver egenproduksjon, og i stedet bruker mer ressurser på oppfølging av tiltaksdeltakere med praksis i bedrifter i det ordinære arbeidslivet.

Oppfølgingstiltaket arbeid med bistand ble innført i 1996, og arrangeres med noen få unntak av godkjente og skjermede tiltaksleverandører. Arbeid med bistand gjennomføres i ordinært arbeidsliv, men er organisatorisk tilknyttet de skjermede virksomhetene ved at tilretteleggerne i tiltaket er ansatt i bedriftene.

Attføringsbedrifter og andre tiltaksleverandører står bedre rustet enn tidligere til å tilby arbeidstreningsarenaer i tråd med brukernes ønsker og behov. Begrepet *skjermet virksomhet* er misvisende i den forstand at mange av tiltaksdeltakerne får arbeidspraksis i det ordinære arbeidslivet. Det har de siste årene vært økt oppmerksomhet på overgangen til arbeid for tiltaksdeltakerne, men det er klare fylkesvise variasjoner. Noen forskjeller kan forklares med det lokale arbeidsmarkedet, men andre steder gjøres det ikke nok for å få til utplassering og overgang til arbeid. Det kan skyldes manglende prioritering og kompetanse både ved det lokale NAV-kontoret og hos tiltaksarrangørene.

Attføringsbransjen har vært aktiv i å implementere kvalitetssikringssystemet EQUASS Assurance. Det er utviklet et landsdekkende system for *benchmarking*, som er en strukturert måte å sammenlikne virksomheter på for å forberede kvaliteten av tjenestene. Bransjen fører løpende statistikk over tiltaks gjennomføringen med det



### Boks 5.2 Prosjektet Ringer i vannet

Attføringsbedriftene i NHO har i samarbeid med NHO sentralt laget en strategi for hvordan NHO-bedrifter skal få dekket sitt behov for arbeidskraft blant annet gjennom rekruttering fra attføringsbedrifter. Hensikten med prosjektet er å legge til rette for et tettere samarbeid mellom NHOs 21 000 medlemsbedrifter og bransjeorganisasjonen Attføringsbedriftenes 110 medlemsbedrifter. Prosjektet må blant annet ses i lys av IA-avtalen, der mange av NHOs medlemsbedrifter har forpliktet seg til å ansette flere personer med nedsatt funksjonsevne.

*Ringer i vannet* innebærer en metodikk der NHO-bedrifter får kontakt med en lokal attføringsbedrift som vurderer om man har kandidater som gjennom opplæring og veiledning kan være aktuell arbeidskraft for NHO-bedriften. Prosjektet *Ringer i vannet* skal redusere arbeidsgivers risiko. Faren for å ansette feil person skal minskes gjennom attføringsbedriftens avklaring av deltakeren i forkant og gjennom oppfølging på arbeidsplassen også etter en eventuell ansettelse.

NHO-bedriften skal ha en fast kontaktperson i attføringsbedriften. Attføringsbedriften skal, så langt det lar seg gjøre, bistå med å koordinere møtevirksomhet og fylle ut skjemaer/søknader, slik at NHO-bedriften ikke belastes unødig. Målet er at ansettelse skal skje så raskt som mulig. Attføringsbedriften bidrar med grunnopplæring og arbeidspraksis i et skjermet miljø hvis dette er nødvendig før utplassering i NHO-bedriften.

formål å forbedre resultatene med vekt på å få flere i arbeid.

Prosjektet *Ringer i vannet* er et samarbeid mellom NHO og bransjeorganisasjonen Attføringsbedriftene. Prosjektet går ut på å legge bedre til rette for bruk av ordinære virksomheter som arena for arbeidsrettede tiltak, jf. boks 5.2.

De skjermede virksomhetene har over tid fått en bredere og mer sammensatt tiltaksportefølje. Det tilbys tiltak både basert på forhåndsgodkjenning og tiltak basert på anbud utlyst av arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg leverer en del skjermede virksomheter tjenester til kommunale og private aktører.

Regjeringen vil understreke behov for tiltaksplasser i et skjermet arbeidsmiljø. Mange brukere trenger en periode med motivering og arbeidstrening i et skjermet og tilrettelagt miljø før det eventuelt kan være aktuelt med en plass i ordinær virksomhet. Videre har en del brukere en atferd som gjør at de på kort sikt ikke kan mestre kravene på en ordinær arbeidsplass.

Deler av Brofoss-utvalget mente slike forhold kan tilsi at brukeren må gjennom en arbeidsforberedende periode i skjermet miljø. I motsatt fall kan tiltak i ordinær virksomhet bli en negativ erfaring for brukeren, noe som kan svekke motivasjonen til å komme i arbeid.

Mange har behov for og har fått en varig tilrettelagt tiltaksplass i en skjermet virksomhet. I tillegg har det de senere årene vært vekst i antall plasser i tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinær virksomhet. Det er positivt at også gruppen med varig nedsatt arbeidsevne får tilbud om tiltaksplass i ordinære virksomheter.

#### 5.5.2 Utvikle tilbudet om varig tilrettelagt arbeid til uførepensjonister

Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et tidsbestemt arbeidsrettet tiltak rettet mot personer som mottar uførepensjon eller som i nær framtid forventes å få innvilget uførepensjon. Målet med tiltaket er å opprettholde og utvikle ressurser hos deltakerne gjennom tilrettelagt produksjon av varer og tjenester. Tiltaket foregår vanligvis i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter, men kan fra 2006 også være enkeltplasser i ordinære virksomheter. Deltakerne er fast ansatte arbeidstakere i bedriften og kan motta en liten bonuslønn i tillegg til uførepensjonen.

Antallet VTA-plasser har økt betydelig de senere årene, fra om lag 7 300 plasser ved utgangen av 2005 til 9 100 plasser ved utgangen av 2012, hvor det var 8 000 personer i VTA i skjermede virksomheter og 1 100 personer i VTA i ordinære virksomheter. Tiltaket er styrket med ytterligere 200 plasser i 2013.

I varig tilrettelagt arbeid i forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter utgjør utviklingshemmede den største gruppen, mens personer med psykiske lidelser er den største gruppen i varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter.

For en del utviklingshemmede vil kommunale aktivitetstilbud være et alternativ til varig tilrettelagt arbeid. Samtidig er det grunn til å tro at en del av de som er på kommunale aktivitetstiltak i dag, vil kunne nyttiggjøre seg en VTA-plass. Utviklingshemmede deltar i liten grad på andre arbeids-

rettede tiltak. Det vises for øvrig til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets stortingsmelding om levekår og tiltak for mennesker med utviklingshemming.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i 2011 i oppdrag av Arbeidsdepartementet å foreta en kartlegging av behovet for varig tilrettelagt arbeid.<sup>5</sup> Rapporten fra AFI tyder på at det er et udekket behov for VTA-plasser både i skjermede og ordinære virksomheter. Det har vist seg vanskelig å anslå hvor stort det udekkede behovet vil være framover. Behovet for plasser vil avhenge av hvordan man definerer målgruppen for tiltaket og hvordan man utformer eventuelle alternative tiltak for målgruppen.

Brofoss-utvalget foreslo økt bruk av tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinære virksomheter kombinert med styrket oppfølging. Særlig for gruppen med psykiske lidelser antas dette å være et godt tiltak. Utvalget mente videre at lokalt arbeidsliv bør brukes mer som arena for å gjennomføre tiltak, og at det bør være mulig å kombinere arbeid i skjermede virksomheter med periodvis arbeid i ordinære virksomheter.

Gjennom økt utplassering i ordinær virksomhet, vil tiltaksbedriftene fortsatt kunne ha ansvar for oppfølging av deltakerne, for på den måten å utnytte de skjermede virksomhetenes kompetanse på oppfølging og gjennomføring av tiltaket. Man antar at en mulighet for å prøve seg i et annet arbeid vil øke muligheten for overgang til ordinært arbeidsliv.

Utvalget foreslo en begrenset permisjonsordning som gjør det mulig for den enkelte å prøve seg i ordinært arbeid uten å miste tiltaksplassen. En slik ordning vil kunne bidra til økt fleksibilitet og gi trygghet for den enkelte som får mulighet til å prøve seg i ordinært arbeidsliv. Samtidig ser departementet at en slik ordning vil kunne by på utfordringer for de skjermede virksomhetene med hensyn til styring og ressursutnytting hvis omfanget blir stort. Departementet vil vurdere om det bør etableres en slik permisjonsordning, herunder om dette kan utformes som et forsøk.

Brofoss-utvalget antydte at det bør tydeliggjøres i regelverket at deltakerne på varig tilrettelagt arbeid skal ha 100 prosent uførepensjon. For personer som har gradert uførepensjon bør målet fortrinnsvis være lønnet arbeid i ordinær virksomhet. Departementet ser at det kan være behov for å

tydeliggjøre dette for VTA i skjermede virksomheter, og vil vurdere dette.

Departementet mener derimot at det er grunnlag for å vurdere om VTA i ordinære virksomheter også skal kunne være tilgjengelig for personer med gradert uførepensjon. Målet er å øke andelen uførepensjonister som får innvilget gradert uførepensjon, jf. kapittel 4. Noen vil kunne ha problemer med å skaffe seg egnet deltidsarbeid på egenhånd, og kan ha behov for en varig tilrettelagt arbeidsplass for å kunne utnytte den gjenværende arbeidsevnen.

## 5.6 Øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena

Forenklet finnes det to tilnæringsmåter eller metoder når det gjelder hvordan man skal organisere attføringsvirksomhet og arbeidsinkludering. I det som ofte blir referert til som tradisjonelt attføringsarbeid, er tanken at brukeren over en periode skal kvalifiseres og trenes opp innenfor særskilt tilrettede arenaer for deretter å overføres til arbeidslivet. Det handler ofte om rent faglig kvalifisering, men ikke bare det. Noen trenger også bistand til å få arbeidsmotivasjon, selvtillit eller å få styrket sine sosiale ferdigheter. Spesielt gjelder dette arbeidssøkere med sammensatte problemer. Skjermede virksomheter har gjerne vært en arena for denne typen brukere.

På den andre siden har vi metodikken som springer ut fra *supported employment* som bygger på at attføring skjer best i ordinære virksomheter, fordi det øker sannsynligheten for en vellykket overgang til arbeid; også for arbeidssøkere som står langt fra arbeidslivet. Sentralt i denne tilnærmingen står jobbtilretteleggere med et særskilt ansvar for å hjelpe den enkelte bruker med å finne en arbeidsplass og følge opp brukeren der. I stedet for at brukeren har praksis der den attføringsfaglige kompetansen finnes, flyttes den attføringsfaglige kompetansen ut dit brukeren er. Eventuell helserelatert behandling og omsorgstiltak foregår parallelt med arbeidsinkluderingen. Samtidig står bistand til arbeidsgiveren sentralt, blant annet for å styrke inkluderingskompetansen i bedriften.

En forutsetning for at denne tilnærmingen skal lykkes, er imidlertid at deltakeren i utgangspunktet er motivert for arbeid. Mye av attføringsarbeidet må ta utgangspunkt i at mange brukere av ulike årsaker ikke nødvendigvis er motiverte for jobb. Oppgaven vil derfor først bestå i å skape motivasjon og mestring slik at man ser på seg selv som arbeidssøker og framtidig arbeidstaker.

<sup>5</sup> Øystein Spjelkavik, Pål Børing, Kjetil Frøyland og Ingebjørg Skarpaas, *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 14/2012

Målet er likevel at arbeidssøkeren så raskt som mulig skal komme over i ordinært arbeidsliv.

Det meste av norsk attføringspraksis befinner seg et sted mellom disse to metodene eller tankesettene, når vi ser bort fra tilbud som for eksempel varig tilrettelagt arbeid (VTA). Mange av deltakerne i tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet er ute i arbeidspraksis i ordinære virksomheter i løpet av tiltaket. Samtidig får mange deltakere i tiltaket arbeid med bistand, som kan kalles en variant av *supported employment*, tilbud om forskjellige typer arbeidstrening under tiltakets løp. Etter departementets syn er det uansett slik at arbeidssøkeren så raskt som mulig bør gjennomføre attføringsløpet i ordinære virksomheter.

Næringslivet og det ordinære arbeidslivet bør i enda større grad mobiliseres i arbeidsinkluderingsarbeidet. Dette må først og fremst springe ut av behovet for kvalifisert arbeidskraft, men også arbeidsgiveres ønske om å ta sosialt ansvar for at personer med nedsatt arbeidsevne får delta i arbeidslivet. Dette innebærer at det blir viktig å utvikle et enda tettere samarbeid med næringslivet. NHOs prosjekt *Ringer i vannet* er et godt initiativ i denne sammenheng.

Bruk av ordinært arbeidsliv er i seg selv ikke tilstrekkelig for å sikre et vellykket resultat. Gode resultater forutsetter en utvikling og rendyrking av kompetansen på denne typen metodikk, kombinert med aktiv oppfølging ved utplasseringer og i jobb. Et forpliktende samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, tiltaksarrangør og arbeidsgiver er også viktig.

*Arbeid først* er ett av fem hovedgrep i Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi i perioden 2011–2020. Tiltak som inngår i strategien, er blant annet å styrke arbeidsmarkedskompetansen og den arbeidsrettede brukeroppfølgingen. Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å utvikle et opplæringsprogram for å styrke markedsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak er avhengig av et godt samarbeid mellom hjelpeapparatet og arbeidsgiverne, og at arbeidsgiverne åpner arbeidsplassene for flere tiltaksdeltakere. Dette krever at hjelpeapparatet har god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet. Arbeids- og velferdsdirektoratet mener det blant annet er viktig

- å jobbe mer aktivt med å selge inn personer med nedsatt arbeidsevne overfor arbeidsgiverne
- å gi arbeidsgiverne trygghet for at nødvendig kompetanse knyttet til tilrettelegging er tilgjengelig

- å ha en fast kontaktperson i arbeids- og velferdsforvaltningen
- å ha fleksible økonomiske virkemidler som kan dekke opp for eventuelle merkostnader for arbeidsgiver
- å redusere papirarbeidet som er nødvendig så mye som mulig for arbeidsgiver

Regjeringen mener med støtte i ulike forskningsresultater, at det er grunn til å følge opp Brofossutvalgets anbefaling om å øke bruken av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak. Økt bruk av ordinært arbeidsliv har også utviklet seg gradvis over de siste årene. Det er behov for mer systematisk satsing på blant annet evaluering og forskning der man vurderer resultatene fra de ulike tilnærmingene.

Dagens tiltaksstruktur er omfattende og komplisert. Et stort antall arbeidsrettede tiltak med til dels overlappende formål gjør tiltaksstrukturen uoversiktlig. Det kan være utfordrende for brukerne og lokale NAV-kontor å få oversikt over virkemidlene og ta disse i bruk.

Dette kan gjøre både arbeidsgivere og arbeidssøkere usikre på hvilken bistand arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi. Det er særlig viktig å redusere den risikoen mange arbeidsgivere opplever de påtar seg når de stiller tiltaksplasser til disposisjon. Regjeringen vil derfor sette i gang et arbeid med å forenkle regelverket for arbeidsrettede tiltak. Alle trinnene i tiltaksprosessen vil bli gjennomgått fra avklaring av arbeidsevne til formidling til arbeid.

Nedenfor omtales tiltak som er iverksatt og som understøtter en strategi med økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena, samt tiltak som vil bli iverksatt framover.

### 5.6.1 Tiltak som er iverksatt

*Forsøk med å bruke arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd*

Sentrale virkemidler for å få flere i arbeid innenfor ordinært arbeidsliv er bruk av lønnstilskudd og individuell oppfølging. Et viktig mål med å bruke arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd, er å få ny kunnskap om effekter av å bruke lønnstilskudd som virkemiddel kombinert med utvidet adgang til midlertidig ansettelse i tiltaksperioden. Unge mottakere av arbeidsavklaringspenger skal prioriteres i forsøket.

Forsøket er iverksatt i Hordaland, Oslo, Vest-Agder og Østfold. Det gis tilskudd til arbeidsgivere som ansetter personer som har rett til

arbeidsavklaringspenger. Forsøket vil gå over fem år. Det legges opp til at 300 deltakere vil komme inn på ordningen i løpet av 2013. Den øvre rammen for antall deltakere er 500.

Målet med forsøket er å legge til rette for at flere personer med nedsatt arbeidsevne skal få mulighet til å komme i jobb, og få en varig forankring i arbeidslivet etter en periode på tiltak. Man vil gjennom forsøket undersøke om bruk av lønns-tilskudd og forsterket oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, samt adgang til midlertidig ansettelse i inntil tre år i tiltaksperioden, kan senke terskelen hos arbeidsgiver for å ta inn personer med nedsatt arbeidsevne.

I forsøket får arbeidsgiver kompensert deler av sine lønnskostnader, og i tillegg får NAV-kontorene dekket de utgiftene de har ved å gi utvidet oppfølging til deltakere og arbeidsgivere. Det forutsettes at arbeidsgivere og arbeidstakere skal følges tettere opp enn i eksisterende lønns-tilskuddsordninger.

Forsøket gjennomføres innenfor en kostnadsnøytral ramme, noe som forutsetter at de samlede utgiftene i forsøket ikke skal overstige det man sparer inn i arbeidsavklaringspenger.

#### *Ny og landsomfattende ordning for arbeids- og utdanningsreiser*

Arbeids- og utdanningsreiser ble etablert som forsøksordning av Samferdselsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet i 2001. Ordningen skulle bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne ikke må takke nei til arbeid og utdanning på grunn av manglende transporttilbud. Forsøket skulle tilpasses etablerte ordninger for transport og støtte, og fange opp funksjonshemmede som falt utenom disse ordningene.

Fra 1. januar 2008 ble ansvaret for ordningen i sin helhet overført til arbeids- og velferdsforvaltningen. Hovedbegrunnelsen for dette var at man ønsket å se ordningen i sammenheng med øvrige arbeidsrettede virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen og den overordnede målsettingen om å få flere funksjonshemmede i arbeid og aktivitet.

Evalueringsrapport fra Universitetet i Nordland viser at ordningen med arbeids- og utdanningsreiser har bidratt til at flere personer med funksjonsnedsettelser har kommet i arbeid og kan arbeide mer og lenger enn de ellers har kunnet gjøre.<sup>6</sup> På bakgrunn av dette fremmet Regjeringen forslag om at

forsøksordningen avsluttes og gjøres om til en permanent landsdekkende ordning i statsbudsjettet for 2013. Forslaget ble vedtatt av Stortinget. Ordningen baseres i 2013 på de samme inngangskriteriene og vilkår for øvrig som i forsøksordningen.

Forsøket har omfattet brukere fra alle fylker unntatt Oslo. Dette har vært begrunnet med at Oslo har en egen kommunal ordning. Vedtaket om en permanent landsdekkende ordning innebærer at den statlige ordningen utvides til også å omfatte brukere i Oslo. Den statlige ordningen skal ikke være til hinder for at kommunene kan ha egenfinansierte transportordninger som et supplement.

Arbeidsdepartementet vil arbeide videre med hvordan brukere i Oslo kan fases inn i den landsdekkende ordningen, og hvordan man i en overgangsperiode sikrer drift av ordningen i Oslo. Departementet vil også vurdere regelverket for ordningen nærmere.

#### **5.6.2 Tiltak som vil bli iverksatt for å understøtte ordinært arbeidsliv som tiltaksarena**

*Forsøk med resultatbasert finansiering for å få flere i arbeid*

Brofoss-utvalget har tilrådd at det blir gjennomført forsøk med resultatbasert finansiering for å stimulere til økt måloppnåelse med overgang til arbeid for tiltaksdeltakere. Forsøket vil bygge på et oppfølgings- og formidlingstiltak.

Som varslet i Prop. 1 S (2012–2013) vil Arbeidsdepartementet sette i gang et treårig forsøk med resultatbasert finansiering i andre halvår 2013.

Utvalget påpeker at en resultatbasert finansieringsmodell må balansere de økonomiske insentivene i modellen om å få flest mulig i arbeid mot hensynet til brukernes behov for hensiktsmessig bistand og tiltaksarrangørens behov for kostnadsdekning. Modellen må sikre at man unngår fløteskumming eller parkering av tiltaksdeltakere. Fløteskumming innebærer at tiltaksarrangøren prioriterer å ta inn arbeidssøkere som forventes å være lettest å skaffe arbeid fordi dette gir størst fortjeneste. Det vil fortrenge brukere som har de største utfordringene. Med parkering menes det at tiltaksleverandøren bruker minst ressurser og dermed parkerer deltakere som de antar har dårligst utsikter til jobb.

Forsøket innebærer at utbetaling av tilskudd til tiltaksarrangør avhenger av hvor godt man lykkes med å få tiltaksdeltakere i arbeid. Formålet er å

<sup>6</sup> Universitetet i Nordland, *Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede – Erfaringer etter 10 år*. Bodø. SIB-rapport nr. 1-2012

undersøke om en resultatbasert finansieringsmodell gir bedre formidlingsresultater enn en finansieringsmodell hvor tilskuddet til tiltaksarrangøren er en fast sum og ikke påvirket av oppnådde resultater.

I innretningen av forsøket knyttes utbetalinger til milepæler eller faser i tiltaksgjennomføringen. Milepælene danner grunnlaget for utbetalinger av tilskudd til tiltaksarrangører gitt at milepælene nås. Utbetalinger til tiltaksleverandørene foretas i etterkant, det vil si etter oppnådd resultat. Forsøket innrettes mot ansettelse i ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne. Forsøket skal evalueres.

#### *Forsøk for å utvikle bedre oppfølgingstjenester*

I Prop. 1 S (2012–2013) ble det varslet at departementet vurderte å iverksette et forsøk med oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne som bygger på en oppfølgingsmetodikk som går under navnet *supported employment*. Forsøket vil bli satt i gang i 2014.

Internasjonal forskning dokumenterer god effekt av denne formen for oppfølging som bygger på et sett med klart formulerte kvalitetskrav (*Supported Employment Fidelity Scale*). Forsøket vil gi deltakerne individuell oppfølging basert på de kvalitetskravene som er nedfelt i denne metoden. Formålet med forsøket er å undersøke om dette er en metodikk som gir bedre resultater knyttet til overgang til ordinært arbeidsliv for personer med nedsatt arbeidsevne enn de ordinære oppfølgings tiltakene hvor det ikke er satt tilsvarende krav til metode og systematikk. Det er også et mål med forsøket å styrke den faglige oppfølgingskompetansen ved NAV-kontorene.

Brukeren følges tett opp og får en egen jobbspesialist som bistår på arbeidsplassen. Jobbspesialisten i *supported employment* har som oppgave å hjelpe mennesker med nedsatt arbeidsevne til å få og beholde et lønnet arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. Arbeidssøkeren skal selv være aktiv i sin egen arbeidssøkerprosess og medvirke til å identifisere egne ferdigheter og jobbonsker for å finne en passende jobb. Jobbspesialisten skal bidra til at brukeren får en vellykket inkludering på arbeidsplassen og gi oppfølging som også omfatter støtte til arbeidsgiver og kollegaer.

Forsøket med *supported employment* skal være en del av en helhetlig strategi for å utvikle en kvalitativt god arbeidsrettet oppfølging som kan gi flere arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne plass i ordinær virksomhet. For brukerne i forsøket og for arbeidsgiverne er det viktig med jobbspesialister som har god arbeidsmarkedskompe-

tanse og kunnskaper knyttet til tilrettelegging, oppfølging og veiledning på arbeidsplassen. Forsøket skal evalueres.

#### *Funksjonsassistanse i arbeidslivet som permanent ordning*

I 1997 ble det opprettet en forsøksordning med funksjonsassistanse i arbeidslivet for å gjøre det lettere for personer med sterk fysisk funksjonsnedsettelse å delta i ordinær virksomhet.

Ordningsen innebærer at en lønnet assistent bistår den enkelte funksjonshemmede med hjelp til praktiske formål i arbeidshverdagen. En evaluering av ordningen utført av Econ Pöyry viser at den bidrar til at personer med sterke funksjonsnedsettelser både kommer i jobb og blir værende i jobb.<sup>7</sup> Ordningsen er et viktig virkemiddel for å sikre nødvendig tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen.

Ordningsen med funksjonsassistanse i arbeidslivet har blitt styrket og regulert i en egen forskrift. Styrkingen har gitt ordningsen en økonomisk ramme som imøtekommer brukernes dokumenterte behov for funksjonsassistanse.

Regjeringen vil gjøre ordningsen permanent fra 2014. Det vil sikre forutsigbarhet for nødvendig tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen.

#### *Ny innretning av tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet*

Arbeidspraksis er det klart største tiltaket i ordinære virksomheter, og derfor viktig i en strategi for å fremme økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena. Tiltaket skal tilby arbeidsutprøving og tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging gjennom deltakelse i reelle arbeidssituasjoner. Arbeidspraksis kan vare i inntil ett år for personer som har vanskeligheter med å få eller beholde arbeid, og med mulighet for forlengelse i inntil to år for personer som har nedsatt arbeidsevne. Det skal utarbeides en plan for den enkelte deltaker.

Arbeidspraksis er et velegnet og hyppig brukt tiltak for brukere med liten arbeidserfaring, som ungdom og innvandrere som er nye på det norske arbeidsmarkedet. Tiltaket kan gi nyttig erfaring og referanser som kan styrke den enkeltes muligheter i arbeidslivet. Det blir også brukt som avklaring og utprøving av arbeidsevnen for personer

<sup>7</sup> Econ Pöyry, *Med litt bistand kan flere jobbe. Evaluering av ordningsen med funksjonsassistanse i arbeid*. Oslo: Rapport 2008-039

med nedsatt arbeidsevne, og som en mulighet for å vise seg fram og få et springbrett over til ordnært arbeid.

Flere evalueringer av arbeidsrettede tiltak gjennomført de siste årene har vist svak effekt av deltakelse i arbeidspraksis på overgang til arbeid, blant annet for innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>8,9</sup> Forskerne Hardoy og Zhang finner ingen økt sannsynlighet for overgang til jobb etter tiltaksslutt. I en rapport fra Fafo pekes det på varierende og tildels mangelfull oppfølging i tiltaket, og relativt lite opplæring.<sup>10</sup> Arbeidsgivernes motiver for å ta inn deltakere på praksisplass kan også være ulike. For noen kan tiltaket framstå som en mulighet for tilnærmet gratis arbeidskraft med få forpliktelser.<sup>11</sup>

Arbeidsdepartementet vil på bakgrunn av erfaringene som er gjort gjennomgå og vurdere innretningen av tiltaket nærmere. Gjennomgangen vil omfatte både formål, innhold, varighet, vilkår, tilskudd mv. i tiltaket. Målet er å få til en mer hensiktsmessig innretning av tiltaket som kan bidra til at flere kommer i arbeid.

#### Forenkling og målrette tilretteleggingsordningene

Gode tilretteleggingsmuligheter er viktig for at arbeidsgivere skal ta inn arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne og funksjonsevne. Det er i dag flere overlappende tilretteleggingsordninger for sykmeldte og personer med nedsatt arbeidsevne. Noen ordninger er reservert for bedrifter med IA-avtale. Ordningene omfatter

- teknisk tilrettelegging
- tilretteleggingstilskudd for sykmeldte (ordning forbeholdt IA-virksomheter)
- tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne (IA-ordning, men ikke forbeholdt IA-virksomheter)
- arbeidsplassvurdering

<sup>8</sup> Inés Hardoy og Tao Zhang, «Innvandrere i arbeid – hjelper arbeidsmarkedstiltak?» *Søkelys på arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget. 04/2010. Torunn Kvinge og Anne Britt Djuve, *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere – hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* Oslo: Fafo. Rapport nr. 517, 2006.

<sup>9</sup> Lars Westlie, *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Oslo: Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Memorandum Nr. 24/2008.

<sup>10</sup> Anne Britt Djuve og Kristian R. Tronstad, *Innvandrere i praksis – om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Oslo: Fafo. Rapport nr. 07, 2011.

<sup>11</sup> Anne Britt Djuve, *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Oslo: Fafo. Rapport nr. 26, 2007.

- honorar til bedriftshelsetjeneste (ordning forbeholdt IA-virksomheter)

Tilskuddene dekker et bredt spekter av utgifter hos arbeidsgiver og tiltaksarrangør. Ordningene har til dels overlappende innhold, men ulik opprinnelse, ulikt hjemmelsgrunnlag, ulikt regelverk og ulike tilskuddsordninger. Dette innebærer langt på vei at man har bygd opp en parallell tiltaksstruktur for hhv. IA-virksomheter og andre virksomheter.

En forenkling vil være avhengig av at disse ordningene ses i sammenheng. Størst forenklingspotensial ligger i at dagens fem tilretteleggingsordninger slås sammen til ett tiltak, der det nye tiltaket blir tilgjengelig for både IA-virksomheter og andre virksomheter.

I forbindelse med forenklingsarbeidet bør en også vurdere å harmonisere regelverk, hjemmelsgrunnlag og budsjettstruktur, samt tydeliggjøre hvilke aktiviteter et tilretteleggingstilskudd skal dekke. Det vil lette arbeidet for arbeids- og velferdsforvaltningen og styrke forvaltningens tilretteleggingsarbeid overfor arbeidsgivere og gi et enklere og mer oversiktlig regelverk for virksomhetene.

Å forenkle og slå sammen tiltak som omfatter ordninger som er reservert for IA-virksomheter, krever prosess og samarbeid mellom Regjeringen og arbeidslivets parter, og eventuelle endringer vil være en del av en ny IA-avtale. Et alternativ kan være å slå sammen virkemidler som gjelder for alle virksomheter, og samtidig slå sammen virkemidler som er reservert for IA-bedrifter. Også dette må ses i sammenheng med ny IA-avtale.

## 5.7 Behov for flere tiltaksarrangører

Det finnes i dag et stort miljø av erfarne tiltaksarrangører som over mange år har samarbeidet godt med arbeids- og velferdsforvaltningen. I dette miljøet finnes god og bred kompetanse som det er viktig å beholde. Tiltaksarrangører er

- skjermede virksomheter som er aksjeselskaper med kommunal aksjemajoritet
- skjermede virksomheter som er eid av ideelle organisasjoner
- ulike virksomheter og stiftelser, for eksempel Fontenehuset, Pøbelprosjektet mv.
- tiltaksarrangører som jobber innefor den anbudsutsatte delen av tiltakene
- ordinære virksomheter som samarbeider direkte med arbeids- og velferdsforvaltningen (for eksempel Telenor)

En fordel med dagens system er at det sikrer stor grad av forutsigbarhet og stabilitet både for arbeids- og velferdsforvaltningen og de godkjente tiltaksarrangørene. Dette gir etaten tilgang på tiltaksplasser og tiltaksarrangørene rammebetingelser som gjør det mulig å planlegge på lang sikt. Denne forutsigbarheten er viktig å ta vare på, samtidig som det også er viktig at nye aktører slipper til.

Regjeringen ønsker ikke en kommersialisering av attføringsarbeidet, men vil utvikle samarbeidet med frivillige og ikke-kommersielle aktører videre.

Regjeringen legger vekt på et fortsatt samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og de skjermede virksomhetene. Men andre former for organisering av tiltakene for personer med nedsatt arbeidsevne kan være verdifullt som et supplement. Det finnes allerede en rekke eksempler på dette.

### 5.7.1 Samarbeid med ideelle organisasjoner

Ideelle organisasjoner kan tilby arbeidsrettede tiltak gjennom de anbudsutsatte tiltakene på linje med andre tiltaksleverandører. Det omfatter blant annet avklarings- og oppfølgingstjenester. Videre kan arbeids- og velferdsforvaltningen gjøre unntak fra kravet om kommunal aksjemajoritet i attføringsbedrifter og vekstbedrifter dersom det er hensiktsmessig. Det finnes derfor flere ideelle organisasjoner som har dannet egne attførings- og vekstbedrifter som driver med attføring.

For oppfølgingstiltaket arbeid med bistand kan det dessuten gis unntak fra kravet om at tiltaket skal leveres av attførings- og vekstbedrifter, og noen ideelle organisasjoner leverer tiltaket gjennom denne unntaksbestemmelsen.

Ideelle organisasjoner kan bidra mer enn de gjør i dag. Det er forholdsvis få frivillige organisasjoner som leverer arbeidsrettede tiltak til personer med nedsatt arbeidsevne, men dette kan endre seg hvis det legges bedre til rette for det. Slik forskriften er utformet både med hensyn til hvilke krav som stilles til leverandører og hvordan unntakshjemmelen er utformet, bidrar den trolig til å begrense antallet ideelle aktører som driver arbeidsrettede tiltak.

Regjeringen vil arbeide videre med å få flere ideelle organisasjoner inn som leverandører av arbeidsrettet bistand til personer med nedsatt arbeidsevne.

### Boks 5.3 Ideelle organisasjoner

De ideelle organisasjonene som leverer arbeidsrettede tiltak kan være av ulik karakter. Eksempler på organisasjoner som har dannet egne aksjeselskap er Frelsesarmeen som eier Fretext og Blå Kors. Et eksempel på godkjente tiltaksarrangører som er eid av en brukerorganisasjon er Adaptor AS og Adaptor Hjelpemidler AS som eies av Norges Blindforbund. En ideell organisasjon av en litt annen karakter er Pøbelprosjektet. Pøbelprosjektet ble etablert i 1997. Pøbelprosjektet motiverer og lærer den enkelte til å ta i bruk sine egne ressurser. Dette ses som nøkkelen til jobb eller utdanning og konstruktiv deltakelse i samfunnet. Det legges vekt på at dette skjer på en måte og i et språk de unge forstår og respekterer.

Også brukerstyrte organisasjoner deltar i attføringsarbeidet. Her er Fontenehusene et eksempel. Fontenehus er et tilbud til mennesker med psykiske helseproblemer. Modellen er internasjonal. Fontenehus finnes over hele verden. I Norge finnes det fontenehus i Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø, Drammen, Hønefoss og Kongsberg.

På Fontenehuset får den enkelte mulighet til å utføre ulike praktiske gjøremål, ta ansvar, delta i et sosialt fellesskap og gjennom dette styrke selvfølelsen. Målet vil for noen være rehabilitering til ordinært arbeid, for andre å komme inn i en deltidsjobb og for atter andre er målet å mestre egen livssituasjon. Fontenehuset samarbeider også med arbeids- og velferdsforvaltningen om å tilby tiltak som arbeidspraksis og arbeid med bistand.

### 5.7.2 Samarbeid med næringslivet

Mer bruk av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidsrettede tiltak, aktualiserer ulike former for samarbeid med arbeidsgivere eller selvstendig næringsdrivende. De skjermede virksomhetene bidrar på dette området gjennom tiltaket arbeid med bistand og andre tiltak. Ringer i vannet og samarbeidet mellom NHO og attføringsbedriftene er et eksempel på hvordan de skjermede virksomhetene har jobbet aktivt med denne metodikken. Dette forhindrer likevel ikke at det også er andre aktører som kan utgjøre et verdifullt supplement

til arbeids- og velferdsforvaltningens samarbeid med attførings- og vekstbedrifter.

Et eksempel er samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og landbrukssektoren. Grønt arbeid er et arbeidsrettet tiltak for personer med psykiske helseproblemer eller rusproblematikk. Grønt arbeid er basert på et trekantsamarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, tiltaksarrangør og bonde. Tiltaket er en del av Inn på tunet som er en samlebetegnelse på det mangfold av tilrettelagte aktiviteter som tilbys på gårdsbruk for ulike brukergrupper i samarbeid med ulike etater og tjenester. Tiltaket skal tilby allsidige arbeidstreningstilbud. Gjennom prosjektet får brukerne arbeidstrening og opplæring i gårdsdrift med dyr, natur og med et sosialt fellesskap som ramme. Det er utarbeidet egen veileder med kravspesifikasjon for Grønt arbeid i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

Et annet prosjekt er *Telenor Open Mind*. Telenor har jobbet med inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne i en årrekke. Siden 1994 har de hatt et eget program for dette. Fra 1998 har Telenor samarbeidet om dette programmet med arbeidsmarkedsmyndighetene. Prosjektet ble evaluert av SINTEF Teknologi og samfunn i 2006.<sup>12</sup> SINTEF karakteriserte prosjektet som vellykket. 75 prosent av deltakerne har kommet i arbeid. Programmet går over to år og inneholder både kurs, opplæring og arbeidstrening. Arbeidstreningen skjer i en Telenor-bedrift eller i en bedrift som samarbeider med Telenor om prosjektet.

En annen form for samarbeid med næringslivet går gjennom å utvikle sosialt entreprenørskap. Sosialt entreprenørskap handler om å ta i bruk nye løsninger på sosiale og samfunnsmessige problemer. Sosiale entreprenører kan gjennom erfaringsbasert kunnskap, praktiske erfaringer og egne nettverk ha fortrinn framfor tradisjonelle offentlige løsninger. Regjeringen er opptatt av å legge til rette for at sosiale entreprenører kan bidra med nye og utradisjonelle løsninger på sosiale problemer, herunder inkludering av flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har siden 2011 forvaltet et tilskudd til sosiale entreprenører som arbeider for å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon. Regjeringen vil vurdere erfaringene med denne ordningen samt andre virkemidler for å legge til rette for sosialt entreprenørskap og inn-

ovasjon, herunder hvordan det kan stimuleres til økt samarbeid mellom NAV-kontorene og sosiale entreprenører.

Regjeringen vil utvikle samarbeidet med ulike deler av næringslivet for å skape gode og varierte attføringsarenaer. Det kan blant annet skje gjennom å forsterke det markedsarbeidet som drives i regi av Arbeids- og velferdsetaten.

## 5.8 Styrke kvaliteten i de arbeidsrettede tiltakene

God kvalitet er en avgjørende faktor for å lykkes med arbeidsrettede tiltak. Samtidig er tjenestekvalitet krevende å definere og måle.

En utfordring ved å vurdere kvaliteten i arbeidsrettede tiltak er at tiltakene i praksis kan ha ulike formål. Hovedformålet med å ta i bruk arbeidsrettede tiltak er å øke sannsynligheten for overgang til jobb. Men for noen brukere vil formålet være avklaring og utprøving av arbeidsevne i forbindelse med blant annet søknad om uførepensjon. For andre brukere vil hensikten med å komme inn på et tiltak være faglig og sosial utvikling og en meningsfull tilværelse. Tiltaksdeltakelse er for denne siste gruppen av brukere et selvstendig mål og ikke et virkemiddel for å realisere andre mål. Disse ulike målene med tiltaksbruk er ikke nødvendigvis uforenlige med hverandre, men kvaliteten i tiltaket bør hele tiden vurderes opp mot hva som er målet med tiltaket.

Det er behov for en bred tilnærming i kvalitetsarbeidet. Kvalitetshensyn ved arbeidsrettede tiltak strekker seg fra kvalitetssikring ved å stille krav til leverandører i forskrift om arbeidsrettede tiltak, utarbeide kravspesifikasjoner og avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør, til å ivareta kvalitet ved bestilling av tiltak. Kvalitetsarbeidet må også omfatte oppfølging av hvordan tiltak gjennomføres og hva som blir resultatet av tiltaksarbeidet.

Evalueringer av Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak viser at kvaliteten i første rekke blir vurdert i forkant av tiltak.<sup>13, 14</sup> Det er ikke like tett kvalitetsoppfølging underveis i tiltaket eller kontroll av resultater i etterkant av gjennomført tiltak. Evalueringer viser også at ansatte i Arbeids- og velferdsetaten har

<sup>12</sup> Reidun Skøien, Karl-Gerhard Hem og Geir Tyrmi, *Evaluering av Handikap-programmet ved Telenor*. SINTEF Helse. Rapport januar 2006

<sup>13</sup> Ingebjørg Skarpaas og Reidun Norvoll, *Kvalitet i skjermets sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-notat 3/2011.

<sup>14</sup> Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse, *Anskaffelser av arbeidsmarkedstjenester*. Oslo: R-2010-089.



ulike forventninger til forhåndsgodkjente tiltaksbedrifter og tiltakenes rolle i den samlede virkemiddelbruken. Ulike forventninger til leverandørene kan føre til at etaten stiller ulike krav med hensyn til hva som forventes av kvalitet ved tjenestene.

Kravspesifikasjon og samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør gir gode praktiske definisjoner av kvalitet, men det er mange andre forhold som påvirker *kvaliteten i praksis*. Det kan være ulike lokale bestillingsprosedyrer som påvirker inntak, lav gjennomstrømming for deltakerne i tiltakene, eller at tiltakene over tid gradvis kan ha fått et annet innhold og formål, eller at veilederne ved NAV-kontorene ikke kjenner godt nok til tiltakene.

Gode behovs- og arbeidsevnevurderinger og riktig utvelgelse av deltakere til de ulike tiltakene, har stor betydning for at tiltakene skal få den ønskede effekten. Veileder ved NAV-kontoret skal avklare behovet for arbeidsrettede tiltak i samråd med bruker. Ved tildeling av tiltak velges tiltakstype for den enkelte bruker og deretter leverandør, ideelt sett i samråd med bruker.

Det kan også være at en bruker har behov for et spesielt tiltak, for eksempel et avklaringstiltak, men at tiltaksarrangøren kun har ledig kapasitet på et annet tiltak. Når andre forhold enn faglige hensyn bestemmer tiltaksutplasseringen, fører det til at tiltakene brukes på andre måter enn det som var hensikten.

Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av innhold og oppnådde resultater hos de ulike tiltaksarrangørene er regulert i avtaledokumenter. Samlet sett har det vært for lite oppmerksomhet knyttet til målet om overgang til arbeid. Noen steder vil det være nødvendig med tettere dialog mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør, både med hensyn til mål om overgang til arbeid og hvordan dette skal følges opp. Det er også behov for å etablere bedre systemer for å måle resultater gjennom å definere tydeligere hva man vil oppnå og hvordan dette skal gjøres.

Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav om at alle forhåndsgodkjente tiltaksleverandører må innføre et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor. Etaten har ikke satt krav om hvilket kvalitetssikringssystem som skal benyttes. Kvalitetssikringssystemet *European Quality in Social Services* (EQUASS) har blitt valgt av både attføringsbedrifter og vekstbedrifter, og dekker myndighetenes krav til kvalitetssikring. Gjennom sertifiseringen skal virksomhetene dokumentere at de har systemer, rutiner og prosedyrer som tilfredsstiller krav og kriterier som anses som sentrale for tjeneste-

produksjon. En sentral problemstilling i kvalitetssikringsarbeidet til forhåndsgodkjente tiltaksarrangører, er på hvilken måte og i hvilken grad EQUASS kan forbedre kvaliteten i tiltakene og/eller tiltaksgjennomføringen.

Oppsummert viser de refererte undersøkelsene av etatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak i dag at kvalitetsarbeidet og kontrollen knyttet til *bestilling, oppfølging og resultat* av tjenestene ikke er nok til å sikre god kvalitet. På denne bakgrunn anbefalte Brofoss-utvalget å styrke Arbeids- og velferdsetatens kvalitetskontroll og oppfølging av tiltaksarrangører.

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2013 ble Arbeids- og velferdsdirektoratet bedt om å sette i gang et utviklingsarbeid for å bedre kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene. Arbeidet omfatter også å definere hva som er god kvalitet i arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidet skal inkludere en gjennomgang av rutiner for å henvide og følge opp tiltaksdeltakere, og rutiner og system for å følge opp og kontrollere innholdet i tiltakene og resultater av tiltakene.

Arbeidsdepartementet vil i 2013 sette i gang en evaluering av kvaliteten på arbeidsrettede tiltak. Formålet med oppdraget vil være å evaluere kvaliteten til arbeidsmarkedstiltak generelt, samt undersøke hvilke virkninger det har hatt å innføre sertifiseringsordningen EQUASS for brukere, leverandører av arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og arbeids- og velferdsforvaltningen.

### 5.8.1 Forsøk i Arbeids- og velferdsetaten

En av NAV-reformens intensjoner er at NAV-kontorene skal bruke mer tid på sentrale oppgaver som avklaring, veiledning, oppfølging og formidlings- og rekrutteringsbistand til ordinært arbeidsliv. Samtidig kan avklarings- og oppfølgingstjenester kjøpes som arbeidsrettede tiltak av ulike tiltaksarrangører. Det er ingen skarpe grenser mellom hva NAV-kontoret selv skal eller bør utføre av slike tjenester, og hvilke tjenester som skal kjøpes av andre.

I forbindelse med oppfølging av Brofoss-utvalget settes det fra 2013 i verk et treårig forsøk der Arbeids- og velferdsetaten vil gjennomføre flere avklarings- og oppfølgingsoppgaver i egen regi i stedet for å kjøpe slike tjenester av andre. Forsøket gjennomføres ved utvalgte NAV-kontor i Akershus, Hedmark, Telemark, Hordaland og Sør-Trøndelag.

Formålet med forsøket er å kartlegge om økt avklaring og oppfølging av brukere i etatens egen

regi sikrer en mer helhetlig, arbeidsrettet brukeroppfølging og økt overgang til arbeid. Det skal vurderes om oppgavene utført av Arbeids- og velferdsetaten gir endret ressursbruk, og om det kan få andre ringvirkninger som eksempelvis bedre kontakt med aktørene i arbeidsmarkedet. Forsøket skal videre gi en bredere og mer systematisk kunnskap om hvordan NAV-kontorene selv kan gjennomføre arbeidsavklaring, og gi en tettere oppfølging av sine brukere der målet er arbeid i ordinær virksomhet. Kompetanse- og metodeutvikling vil være sentralt i forsøket og en viktig del av evalueringen.

### 5.8.2 Forsøk med tidlig bruk av arbeidsrettede tiltak

Frischsenteret og Proba samfunnsanalyse evaluerer på oppdrag fra departementet arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Evalueringen omfatter blant annet et randomisert og kontrollert forsøk for å se om ventetiden på et arbeidsrettet tiltak påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid. Forsøket innebærer at noen brukere som er tilfeldig trukket ut får betydelig kortere ventetid til tiltak enn andre. Variasjonen skal skje ved at et mindretall av brukerne blir prioritert i køen til tiltak. Målgruppen for forsøket er personer med nedsatt arbeidsevne som har gjennomført behovs- og arbeidsevnevurdering og fått et oppfølgingsvedtak som viser at det foreligger et behov for arbeidsrettede tiltak.

### 5.8.3 Arbeid med kunnskapsutvikling og forsøk

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra Arbeidsdepartementet foretatt en kunnskapsoppsummering av norske og internasjonale evalueringer av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>15</sup> Foruten Norge, dekker studien erfaringer fra Sverige, Danmark, Tyskland, Belgia, Storbritannia og USA. Kunnskapsoppsummeringen viser blant annet følgende resultater fra tiltaksarbeidet med å få flere i arbeid:

- Flere studier viser at utplassering i ordinær bedrift gir gode resultater mht. overgang til arbeid. Særlig gjelder dette bruk av lønnstilskudd. I tillegg er det gode erfaringer med ordninger der personer med nedsatt arbeidsevne

er i arbeidspraksis i ordinær bedrift i kombinasjon med tilrettelegging og oppfølging.

- Både praksis og opplæring i skjermede omgivelser viser liten effekt på å få deltakere med nedsatt arbeidsevne i arbeid. Det gjelder også når opplæringen etterfølges av praksis i ordinær bedrift. Dette kan likevel være en god løsning for noen brukere.
- Tidlig utplassering i ordinær bedrift virker godt for personer med psykiske lidelser der dette koples med tett oppfølging av personer som har yrkesfaglig og medisinsk kompetanse. Tverrfaglig oppfølging framstår generelt som effektivt.
- Lønnstilskudd viser gode resultater, også på sikt. Bruk av lønnstilskudd medfører en viss risiko for at andre arbeidssøkere eller arbeidstakere fortrenses. Lønnstilskudd fordrer ansettelse i bedriften.
- Langvarige utdannings- og opplæringstiltak virker innlåsende, men positive effekter etter at tiltaket er avsluttet veier opp for dette. Den samlede effekten av utdanning er derfor positiv mht. sysselsetting.

Det er gjennomført få effektevalueringer av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i Norge. Flere av disse studiene baserer seg på data langt tilbake i tid. Aakvik m.fl. har sett på effekten av attføringstiltak for yrkeshemmede uten å skille mellom typen tiltak.<sup>16, 17</sup> Studiene viser svake sysselsettingseffekter. Effektene synes å være størst for grupper som har lave jobbutsikter i utgangspunktet. Samtidig er det disse gruppene som i minst grad deltar i tiltak.

I en arbeidsrapport fra Telemarksforskning er det særlig sett på effekter av tiltak for personer med psykiske lidelser. Rapporten sammenlikner den relative betydningen av ulike tiltak med bruk av arbeidsmarkedsopplæringskurs.<sup>18</sup> Rapporten viser at lønnstilskudd, utdanning og bedriftsintern arbeidstrening har bedre effekt enn arbeidsmarkedsopplæring (AMO), mens avklaring, arbeidsforberedende trening i skjermet virksomhet og arbeid med bistand har dårligere effekt enn AMO.

<sup>15</sup> Helene Berg og Audun Gleinsvik, *Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. En litteraturstudie*. Oslo: Proba samfunnsanalyse. Rapport 2011-02.

<sup>16</sup> Arild Aakvik, "Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway". *Empirical Economics*, 28:515-533. 2003.

<sup>17</sup> Arild Aakvik, James J. Heckman og Edward J. Vytlačil, "Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs". *Journal of Econometrics*, 125:15-51. 2005.

<sup>18</sup> Geir Møller, *Yrkeshemmede med psykiske lidelser - tiltaksbruk og effekter*. Bø: Telemarksforskning. Arbeidsrapport nr. 6, 2005.

Det er viktig å bemerke at denne studien ikke måler innlåsningseffekter særskilt.

En rapport fra Frischsenteret har vurdert effekten av ulike kvalifiseringstiltak for yrkeshemmede. Forskerne finner at skolegang gjennomgående har bedre effekt enn arbeidsmarkedsopplæring, men at begge disse tiltakene er vesentlig bedre enn praksisplasser og gir høyere jobbsannsynlighet, høyere sannsynlighet for å ta ordinær utdanning og lavere sannsynlighet for trygdeavhengighet.<sup>19</sup>

Lars Westlie har analysert effekter av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne på overgangen til jobb.<sup>20</sup> Tilsvarende som for tiltak for arbeidsledige, er innlåsningseffekten den største kostnaden også for tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaksdeltakelse øker sannsynligheten for at forløpet avsluttes med overgang til arbeid med i gjennomsnitt åtte prosentpoeng (fra 39 til 47 prosent). Samtidig bidrar deltakelse til å øke varigheten av forløpene med om lag sju måneder. Innlåsningen er størst i tiltaket ordinær utdanning, mens det ikke er innlåsning i lønnstilskudd.

Lønnstilskudd er det tiltaket som gir høyest økning i overgang til jobb. Arbeidsmarkedsopplæring og utdanning gir middels høy effekt. Praksisplass gir også her relativt lav effekt på overgangen til jobb, men effekten er positiv. Arbeidspraksis i skjermet virksomhet gir ingen jobbeffekt. Studien viser i hovedsak at jo mer et tiltak ligner på ordinær jobb, jo større er effektene på overgang til arbeid. Dessuten viser resultatene at personer med svake jobbutsikter i utgangspunktet, som for eksempel tidligere langtidssykmeldte og eldre arbeidssøkere, har størst effekt av å delta på tiltak.

I en annen studie har Westlie sett på mer langsiktige effekter av tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne.<sup>21</sup> Her finner Westlie at tiltakene bidrar til mer stabile jobber, mens effekten på inntekt er av mindre betydning. De langsiktige sysselsettingsvirkningene varierer med tiltakene. Utdanning har den sterkeste effekten på jobb stabilitet. Enkle nytte – kostnadsberegninger viser at alle tiltak bortsett fra arbeidspraksis i

skjermet virksomhet er samfunnsøkonomisk lønnsomme over en seksårs periode. Lønnstilskudd gir størst avkastning, etterfulgt av arbeidstrening i ordinære bedrifter og ordinær utdanning.

Som nevnt bygger mange av studiene vi har på eldre data, og det har skjedd en utvikling innenfor attføringsområdet som forskningen ikke har fanget opp. Regjeringen mener derfor det er behov for økt kunnskap på feltet. Vi trenger flere forsøk og mer forskning om innhold og effekter av arbeidsrettede tiltak, hvor både kunnskap om målgruppen, organisatoriske forhold, metodikk og resultater blir undersøkt. Økt kunnskap vil bidra til en mer systematisk tilnærming til hvilke metoder som bør anvendes og større bevissthet rundt valg av tiltak.

Videre er det behov for metodeutviklingsprosjekter og formidling av god praksis knyttet til tiltak i ordinær virksomhet med sikte på å styrke fagkompetansen i arbeids- og velferdsforvaltningen og hos tiltaksarrangørene.

Det pågår et samarbeid mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet for å videreutvikle statistikken for personer med nedsatt arbeidsevne slik at den svarer best mulig på de kunnskapsbehov vi har.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å styrke kvaliteten i de arbeidsrettede tiltakene. Som ledd i dette arbeidet, vil det bli det bli satt i gang forskning som kan gi en mer målrettet og resultatorientert innsats på dette området. Det er et mål for Regjeringen å framskaffe forskningsbasert kunnskap om tiltaksbruk for personer med nedsatt arbeidsevne.

## 5.9 Oppsummering

Regjeringen vil arbeide for å øke bruken av tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv og forenkle og målrette tiltaksapparatet. En viktig del av dette arbeidet er å forbedre kvaliteten og resultatene av tiltaksarbeidet. Samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og ulike leverandørmiljø må videreutvikles for å kunne imøtekomme ulike bistandsbehov blant arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne.

Forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som attførings- og vekstbedrifter og ideelle organisasjoner skal ha en sentral rolle i arbeidet med å bringe personer med nedsatt arbeidsevne tilbake til arbeidslivet. Regjeringen vil ikke ha en kommersialisering av tiltaksområdet for arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne.

<sup>19</sup> Inés Hardoy, Knut Røed og Tao Zhang, *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Oslo: Frischsenteret. Rapport 4/2006.

<sup>20</sup> Lars Westlie, *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Oslo: Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Memorandum Nr. 24/2008.

<sup>21</sup> Lars Westlie, *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Oslo: Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo. Memorandum Nr. 25/2008.

- Regjeringen vil
- øke antall tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne
  - styrke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena gjennom blant annet å utvikle bedre oppfølgingstjenester, og ved at godkjente tiltaksarrangører i enda større grad enn i dag samarbeider med ordinært arbeidsliv
  - sette i gang forsøk og gjennomgå regelverket for å forenkle og gjøre tiltakene bedre
  - arbeide for å trekke flere ideelle organisasjoner inn i tiltaksarbeidet
- styrke kvaliteten i de arbeidsrettede tiltakene gjennom blant annet å forbedre arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølgings- og kontrollarbeid overfor tiltaksleverandørene
  - ta initiativ til mer forskningsbasert kunnskap om tiltaksbruk for personer med nedsatt arbeidsevne
  - styrke statistikkgrunnlaget for personer med nedsatt arbeidsevne og personer med nedsatt funksjonsevne

## 6 Særskilt innsats for bestemte grupper

Regjeringen vil rette en særlig innsats mot utsatte unge og personer med psykiske lidelser. Dette er sårbare grupper hvor det er viktig å komme tidlig i gang med målrettet innsats for å unngå utestenging fra arbeidslivet og et langt liv på ulike stønadsordninger.

Andelen unge under 30 år som mottar arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon har økt, og arbeidsledigheten blant unge er høyere enn blant eldre. Unge er også overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere. Det er særlig viktig med innsats for å forhindre at unge faller ut av videregående opplæring, og forhindre at de tidlig stenges ute fra arbeidslivet. Å fullføre videregående opplæring har stor betydning for den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet. Det reduserer sannsynligheten for å bli stående utenfor arbeidslivet, og sannsynligheten for å motta langvarige ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen. En økende andel av sykefraværet i befolkningen er knyttet til psykiske helseproblemer, og det er også en økning i andelen som innvilges uførepensjon grunnet psykisk lidelse. Skal dette forebygges, må en så tidlig som mulig få hensiktsmessig bistand. Erfaring tilsier at det ofte er nødvendig med en langsiktig og systematisk satsing på arbeidsrettet innsats og behandlingstiltak for å oppnå positive endringer.

Arbeid til alle er et sentralt mål for Regjeringens politikk. Arbeid og aktivitet har positive effekter, og er i mange tilfeller helsebringende for mottakere av helserelaterte ytelser. Unge kan ønske å utfordre normer og teste grenser. Det vil oftest være uproblematisk, men dersom unge mister tilknytningen til arbeid og utdanning, og dermed også til viktige sosiale nettverk, kan de stå i fare for å bli sosialt ekskludert. Tiltak som settes inn skal hindre passivitet og legge til rette for valg som fører fram til aktive yrkesliv. Her gjelder både plikter og rettigheter. NAV-kontoret skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dette gir mulighet for tett oppfølging og sosialfaglig arbeid, blant annet oppsøkende arbeid og motivasjons- og endringsarbeid. NAV-kontorene stiller i stor grad vilkår til personer som mottar økonomisk sosialhjelp når dette er hensiktsmes-

sig. Et sentralt formål er å bidra til at brukerne kommer seg ut av en vanskelig livssituasjon og styrke tjenestemottakers muligheter til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Dette er særlig viktig for unge. Unge er derfor den gruppen det oftest stilles vilkår til når de mottar økonomisk sosialhjelp. Tidlig oppfølging vil også være særskilt viktig for å hindre at unge faller varig utenfor utdanning og arbeid.

### 6.1 Utsatte unge

Unge som har falt, eller står i fare for å falle utenfor utdanning og arbeidsliv omtaler vi her som utsatte unge. Unge uten fullført skolegang og unge med sammensatte utfordringer er særlig utsatt for å havne varig utenfor. Det er vanlig at unge ofte bytter jobb, og veksler mellom jobb og utdanning på veien til en god og varig arbeidsmarkedstilknytning. Selv om de fleste klarer seg godt, kan perioder med passivitet tidlig i livet øke risikoen for at en senere blir stående varig utenfor arbeidsmarkedet.

#### 6.1.1 En tredjedel av de arbeidsledige er unge

Unge utgjør en vesentlig del av de registrerte ledige. Om lag en tredjedel av de registrerte ledige ved Arbeids- og velferdsetaten er under 30 år, dvs. om lag 22 500 personer i gjennomsnitt i 2012. De fleste av disse er mellom 20 og 30 år, mens de registrerte ledige under 20 år utgjør en mindre gruppe. Dette skyldes blant annet at mange av de yngste er i utdanning. Andelen ledige under 30 år har holdt seg stabil de siste årene.

Unge har høyere risiko for å bli ledige enn eldre aldersgrupper. Helt ledig ungdom under 20 år utgjorde 1,7 prosent av arbeidsstyrken i denne aldersgruppen, helt ledige i alderen 20-24 år utgjorde 4,1 prosent av arbeidsstyrken, og helt ledige mellom 25 og 29 år utgjorde 4,0 prosent av arbeidsstyrken i 2012. Til sammenlikning var den samlede ledigheten 2,5 prosent av arbeidsstyrken i 2012.

Målt ved Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse, utgjorde arbeidsledigheten for unge under 25 år 8,6 prosent av arbeidsstyrken i 2012, sammenliknet med 3,2 prosent av arbeidsstyrken for befolkningen samlet. Selv om ungdomsledigheten er høyere enn ledigheten i befolkningen totalt, er det viktig å understreke at unge ofte har korte ledighetsperioder.

Overgangen fra utdanning til arbeidsliv er viktig for å forstå det relativt høye ledighetsnivået blant unge. Mange er i starten av sin yrkeskarriere, og har flere skifter mellom arbeid og utdanning og mellom ulike jobber i denne fasen i livet. Sysselsettingssituasjonen for unge varierer i større grad over konjunktorene enn ellers i befolkningen, noe som blant annet skyldes at unge har en svakere tilknytning til arbeidslivet. Unge med kort ansiennitet må ofte gå først ved nedbemanning, men får også lettere jobb i perioder med stor etterspørsel etter arbeidskraft. I perioder med lavkonjunktur går unge i større grad enn andre over i utdanning, og trekker seg dermed ut av arbeidsstyrken. I tillegg er arbeidsmarkedstilknytningen til ungdom som er i utdanning konjunkturfølsom, ved at færre kombinerer heltidsstudier med arbeid i lavkonjunktur, jf. kapittel 2.

### 6.1.2 Unge mottakere av uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp

Nær 10 000 personer under 30 år mottok uførepensjon i 2012. I tillegg mottok om lag 27 500 personer under 30 år arbeidsavklaringspenger samme år. Totalt mottok nær fem prosent av unge i alderen 18-29 år uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger i 2012, jf. figur 6.1.<sup>1</sup> Om lag 13 800 personer under 30 år mottok økonomisk sosialhjelp seks måneder eller mer i løpet av 2012, enten i form av supplerende stønad eller som hovedkilde til forsørgelse. Det er mange unge blant sosialhjelpsmottakerne.

<sup>1</sup> Figur 6.1.A viser nedgang i andelen som mottar uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger i aldersgruppen 18-29 år fra 2010 til 2012. Det har vært høy arbeidsinnvandring de siste årene, spesielt i aldersgruppen 20-35 år. Dersom andelen mottakere av uførepensjon og arbeidsavklaringspenger beregnes med utgangspunkt i norske statsborgere, finner vi at andelen unge mottakere av disse ytelsene har økt også de siste to årene, jf. metoden som benyttes i *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk*. Rapport 2013. Rapportering fra faggruppen for IA-avtalen, juni 2013.

Andelen av de yngste årskullene som mottok uførepensjon holdt seg på et stabilt nivå fram til begynnelsen av 1990-tallet. Deretter har det vært en økning i andelen unge under 30 år som mottar uførepensjon og midlertidige helserelaterte ytelser. Det har også vært en tendens til at de yngste tidligere får innvilget en ytelse.<sup>2</sup> Fra 1993 til 2009 var det nær en tredobling i tilgangen til uførepensjon eller tidsbegrenset uførestønad blant unge i alderen 16-24 år. Tidsbegrenset uførestønad utsatte veksten i andelen med varig uførepensjon i alderen 18-29 år fra 2004, men etter avviklingen av ordningen i 2010 har det igjen vært vekst i uføreandelen for denne aldersgruppen.

Uføreandelen i aldersgruppen 18-29 år er fremdeles lav sammenliknet med andre aldersgrupper, men likevel på det høyeste nivået siden uførepensjonen ble innført. Fra begynnelsen av 1990-tallet har det også vært en vekst i andelen unge som mottar arbeidsavklaringspenger eller de midlertidige ytelsene disse avløste.

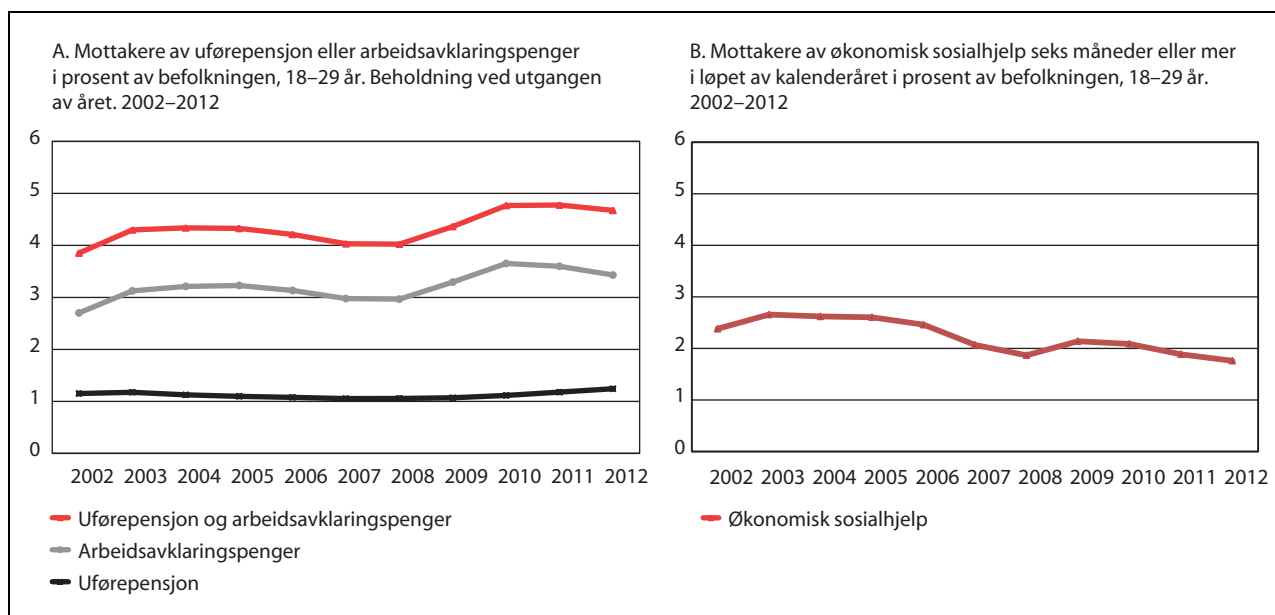
Seks av ti unge under 30 år som mottar uførepensjon er registrert med en psykisk lidelse som primærdiagnose. Av disse har om lag halvparten en psykisk utviklingshemming eller utviklingsforstyrrelser. De andre store diagnosegruppene er adferds- og personlighetsforstyrrelser, angst- og depresjonslidelser samt schizofreni og psykoselidelser. Tre av ti unge uførepensjonister har en somatisk lidelse, hvor sykdommer i nervesystemet samt misdannelser og kromosomavvik er de store diagnosegruppene. Arbeids- og velferdsdirektoratet mangler diagnoseopplysninger om omtrent én av ti unge uføre.

De siste 20 årene har uførhet grunnet psykiske lidelser blant unge økt. Fra 1993 til 2006 ble tilgangsratene grunnet psykiske lidelser mer enn tredoblet blant de yngste (16-24 år).<sup>3</sup> Det er imidlertid lite som tyder på at veksten i uførepensjon blant unge kan forklares ved at flere unge enn før *blir* psykisk syke, eller at det er en økning i andelen som har en medfødt psykisk lidelse.<sup>4</sup> Flere andre forklaringer på økningen i andelen mottakere av helserelaterte ytelser har vært diskutert, se faktaboks 4.1.

<sup>2</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, «Unge på arbeids- og helserelaterte ordninger». *Arbeid og velferd 2/2011*. Oslo: 2011.

<sup>3</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, «Medisinske årsaker til uføreytelser blant unge 1977–2006». *Arbeid og velferd 3/2008*. Oslo: 2008.

<sup>4</sup> ECON, *Hvorfor blir det flere unge uføre?* Econ-rapport nr. 2009-117. Oslo: Pöyry AS, 2009.



Figur 6.1 Utvikling i andel unge mottakere av uførepensjon, arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp. Prosent

Kilder: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå

### 6.1.3 Unge utenfor opplæring og arbeid

Passive perioder i ungdomsårene øker risikoen for lange og tilbakevendende perioder med arbeidsledighet eller varig eksklusjon fra arbeidsmarkedet. Unge som verken er i utdanning, arbeid eller opplæring kan likevel være i fornuftige eller produktive aktiviteter utenfor skole og arbeidsliv, som hjemmeværende med barn, i ulønnet omsorgsarbeid eller engasjert i frivillig arbeid.

Omfanget av unge utenfor opplæring og arbeid kan gi et bilde av graden av manglende deltakelse i den formelle, økonomiske sektoren. Gruppen kan måles på ulike måter. Statistisk sentralbyrå har i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) brukt følgende definisjon av unge utenfor opplæring og arbeid: Ikke-sysselsatt, ikke gått på skole eller studert, deltatt på kurs eller seminar mv. siste fire uker, og betrakter heller ikke det å være student/skoleelev som sin hovedsakelige virksomhet. Tallene fra Statistisk sentralbyrå viser at om lag 63 000 personer, dvs. i overkant av seks prosent i aldersgruppen 15-29 år verken var i arbeid, utdanning eller opplæring i 2012. Omfanget av denne gruppen øker med alder. Blant de yngste, i aldersgruppen 15-19 år, var kun to prosent utenfor opplæring og arbeid. I aldersgruppen 20-24 år var andelen åtte prosent, mens den var ni prosent for aldersgruppen 25-29 år, jf. figur 6.2.

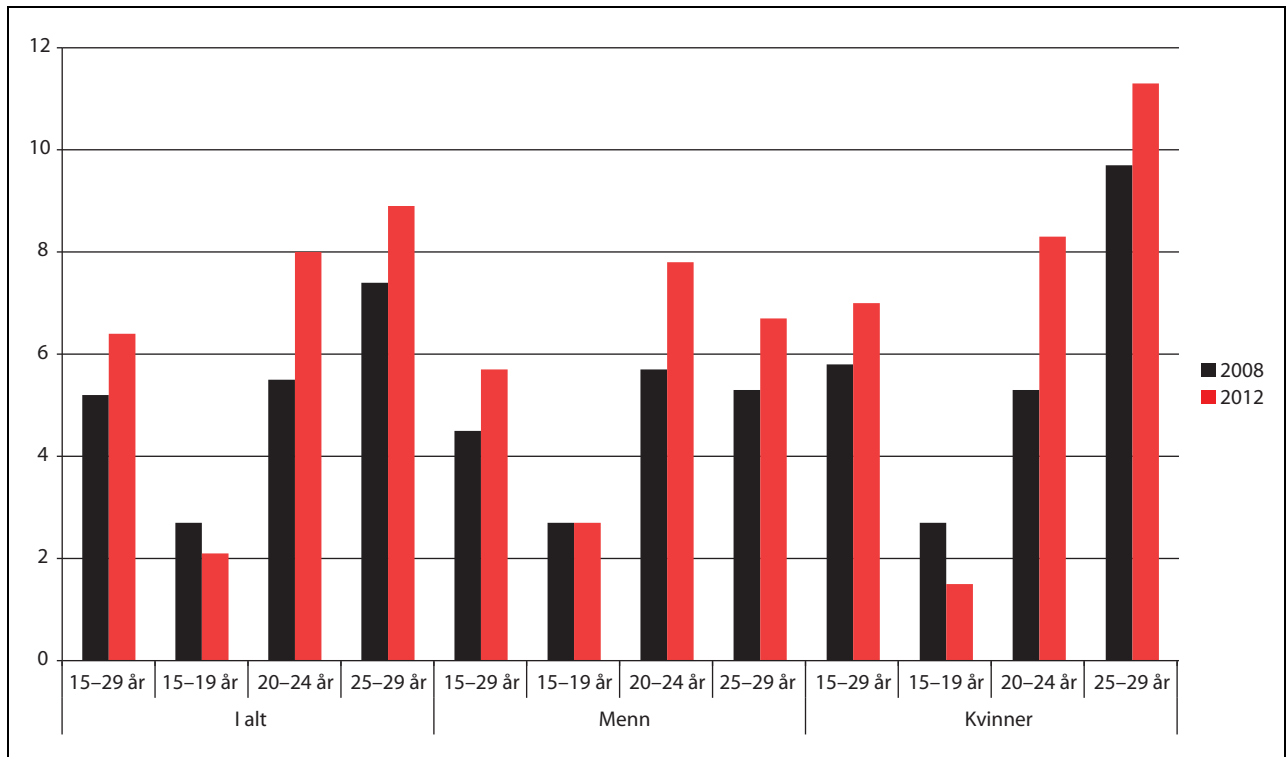
Samlet har andelen unge utenfor opplæring og arbeid økt med om lag ett prosentpoeng fra 2008

til 2012 for aldersgruppen 15-29 år. I samme periode økte denne andelen i aldersgruppen 25-29 år med halvannet prosentpoeng til ni prosent, mens den økte med 2,5 prosentpoeng til åtte prosent i gruppen 20-24 år. Blant 15-19-åringene har andelen vært relativt stabil fra 2008 til 2012. Unge i 20-årene ser med andre ord ut til å være konjunkturfølsomme med hensyn til å gå ut av og inn i passivitet, mens andelen 15-19-åringene utenfor opplæring og arbeid i liten grad påvirkes av konjunkturrene. I denne gruppen er omfanget av passivitet langt mindre, men ser ut til å være et strukturelt fenomen, som også påpekt av tidligere forskning.<sup>5</sup>

En del unge utenfor opplæring og arbeid ønsker jobb. Noen søker aktivt etter jobb og regnes som arbeidsledige. Gruppen unge utenfor opplæring og arbeid kan grovt deles i tre like store grupper langs denne dimensjonen: Om lag en tredjedel er arbeidsledige. En annen tredjedel oppgir i AKU at de ønsker arbeid, men regnes likevel ikke som arbeidsledige fordi de ikke søker aktivt etter arbeid eller fordi de ikke er disponible for arbeidsmarkedet. Den siste tredjedelen oppgir at de ikke ønsker arbeid.

I 2012 oppgir om lag 15 prosent av de unge utenfor opplæring og arbeid at de er hjemmeværende. Her er det store kjønnsforskjeller. Bare én

<sup>5</sup> Erling Barth og Kristine von Simson, «Ungdomsarbeidsledighet og konjunkturer». *Økonomiske analyser 5/2012*. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2012.



Figur 6.2 Andel unge utenfor opplæring og arbeid i alderen 15-29 år etter aldersgrupper og kjønn, prosent 2008 og 2012

Kilde: Statistisk sentralbyrå

prosent av mennene, og 27 prosent av kvinnene, oppgir hjemmearbeid som hovedaktivitet. Andelen i denne gruppen som oppgir å være hjemmeværende som hovedaktivitet øker med alder, særlig blant kvinner. Mens 17 prosent av jentene utenfor opplæring og arbeid i aldersgruppen 15-19 år er hjemmeværende, øker denne andelen til 20 prosent i aldersgruppen 20-24 år, og til 33 prosent for aldersgruppen 25-29 år.

Å være utenfor opplæring og arbeid kan indikere sosiale eller helsemessige problemer, men behøver ikke gjøre det. Om lag hver tiende i denne gruppen oppgir at de er arbeidsuføre. Også denne andelen stiger med alder, både for kvinner og menn. Samlet oppgir to prosent av unge utenfor opplæring og arbeid i alderen 15-19 år at de er arbeidsuføre, sammenliknet med ni prosent i aldersgruppen 20-24 år og 16 prosent i aldersgruppen 25-29 år.

Helseproblemer som en årsak til passivitet understrekes av foreløpige tall fra koblede registerdata i Statistisk sentralbyrå, System for persondata. De viser at blant personer i aldersgruppen 15-29 år utenfor opplæring og arbeid i disse dataene<sup>6</sup>, mottar om lag 18 prosent arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon, mens kun om lag 15 prosent er registrert som arbeidsledige.<sup>7</sup> Fem prosent er sosialhjelpsmottakere. Sam-

tidig er status ukjent for over halvparten av personene i gruppen, dvs. de er verken registrert som sysselsatte, under utdanning, på tiltak eller registrert som mottakere av offentlige ytelser ved arbeids- og velferdsforvaltningen. Mange unge utenfor opplæring og arbeid har altså liten eller ingen kontakt med offentlige myndigheter.

Det er knyttet stor usikkerhet til fortolkningen av disse tallene, fordi det fortsatt er lite kunnskap om hva unge utenfor opplæring og arbeid faktisk gjør og hvilke konsekvenser slike perioder har for senere yrkeskarriere. Arbeidsdepartementet har derfor i samarbeid med Statistisk sentralbyrå satt i gang et prosjekt som blant annet skal se nærmere på hvordan unge utenfor opplæring og arbeid tilpasser seg over tid, blant annet for å få et bedre bilde av varigheten som passiv, og hvordan det går med de unge i gruppen på lengre sikt.

I OECD og i andre internasjonale sammenhenger benyttes ofte begrepet NEET (*Not in Education, Employment or Training*). Denne definisjonen er noe annerledes enn den Statistisk sentral-

<sup>6</sup> Personer som verken er sysselsatt, under utdanning, på tiltak (ordinære tiltak eller tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne) eller på introduksjonsordningen.

<sup>7</sup> Statistikk pr. 4. kvartal 2011.



byrå har benyttet for gruppen unge utenfor opplæring og arbeid. I kapittel 2 er det referert tall fra OECD som viser at andelene arbeidsledige blant unge utenfor opplæring og arbeid er lavere i Norge enn i mange andre land.

#### 6.1.4 Tiltak for å hindre at unge faller utenfor utdanning og arbeidsliv

Unge utenfor utdanning og arbeid er en uensartet gruppe. Mange har sammensatte utfordringer og behov for bistand fra flere ulike instanser for å nå målet om å kunne gjennomføre utdanning eller delta i arbeidslivet. En undersøkelse gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at den delen av de unge som har behov for mer omfattende oppfølging fra NAV-kontorene ofte har falt ut av videregående opplæring.<sup>8</sup> Mange har i tillegg helseproblemer, særlig knyttet til psykiske lidelser og rus. Helseproblemer kan være en medvirkende årsak til at enkelte ikke mestrer skolehverdagen, og kan videre være en utfordring i møtet med arbeidslivet. Godt samarbeid mellom skole, arbeids- og velferdsforvaltningen, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, barnevernet, helsetjenesten mv. er ofte nødvendig for at den enkelte skal lykkes. Regjeringen vil bidra til å styrke dette tverrsektorielle samarbeidet. Videre skal tett individuell oppfølging hjelpe den enkelte unge til å lykkes i å gjennomføre utdanning eller delta i arbeidslivet.

Regjeringen vil bedre sikkerhets- og HMS-kompetansen til nye arbeidstakere i arbeidslivet. Dette gjelder blant annet unge som begynner i arbeid i forbindelse med utdanning eller kommer rett fra utdanning til arbeid. Disse har ofte lite kunnskap om HMS, rettigheter og plikter i arbeidslivet. I behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett for 2013 ble Arbeidstilsynet styrket med 6 mill. kroner for å bedre sikkerheten blant arbeidstakere som er nye i arbeidslivet.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet nylig utgitt et oppslagsverk om ulike offentlige tjenesteyteres ansvar og virkemidler for utsatt ungdom.<sup>9</sup> Dette bidrar til å gi de ulike tjenesteleverandørene kunnskap om hverandres tilbud, regelverk og handlingsrom. Oppslagsverket kan fungere som et verktøy i arbeidet for å

samordne innsatsen i offentlig sektor for unge som står i fare for å falle utenfor utdanning og arbeidsliv. En del av ungdommene som barnevernet er i kontakt med kan ha økt risiko for å falle utenfor opplæring og arbeid. En NOVA-rapport viser at tidligere barnevernsbarn har lavere utdanning, i større grad mottar sosialhjelp og er oftere arbeidsledige sammenliknet med andre.<sup>10</sup> For at disse ungdommene skal få den hjelpen de trenger, er det ofte nødvendig at barneverntjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen samarbeider om tiltak.

Unge utenfor utdanning og arbeid vil kunne møte utfordringer både knyttet til sin livssituasjon, og til hjelpeapparatet. Utfordringer ved de unges *situasjon* kan være manglende støtte og oppfølging fra foreldre/foresatte eller lav motivasjon til å oppsøke og ta imot hjelp. Dette kan følge av tidligere nederlag i skole og arbeid, eller negative erfaringer fra tidligere kontakt med hjelpeapparatet. Unge kan også ha manglende kjennskap til hvor og hvordan de kan oppsøke hjelp, hvilken hjelp som er tilgjengelig, og hva de ulike instansene kan bidra med.

Som følge av at det er mange instanser i *hjelpeapparatet* som har et delansvar på området, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, kan hjelpetilbudet framstå som oppsplittet, uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig. Godt samarbeid mellom ulike instanser er dermed viktig. Utover dette er det en utfordring at eksisterende tilbud i stor grad er basert på at de unge eller deres foresatte tar kontakt. De mest sårbare unge kan være de som ikke melder seg ved NAV-kontoret, tar kontakt med helsevesenet, skole eller barnevern. Hjelpeapparatet har da begrensede muligheter til å nå dem med sitt tilbud.

Det er viktig å fange opp unge med hjelpebehov *tidlig*, slik at tiden uten opplæring og arbeid blir kortest mulig. Videre er *samtidighet* i tiltak og tjenester på tvers av sektorer en hensiktsmessig og nødvendig tilnærming til unge med sammensatte behov. Lettere psykiske problemer kan ofte behandles best mens personen er i skole eller arbeid. God *kompetanse* hos hjelpeapparatet er sentralt. Det er behov for kompetanse om unge, særlig å kunne se og følge opp psykiske helseproblemer, og å oppdage rusproblemer.

*Samhandling* mellom relevante sektorer skjer på ulike måter. Eksempelvis organiserer flere av de større NAV-kontorene innsatsen for unge i

<sup>8</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet, «Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV?» *Arbeid og velferd 1/2012*. Oslo: 2012.

<sup>9</sup> Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, *Hvordan kan vi hjelpe ungdom som står i fare for å falle utenfor skole og arbeidsliv?* Oslo: 2013.

<sup>10</sup> Sten-Erik Clausen og Lars B. Kristoffersen, *Barnevernsklienter i Norge (1990–2005). En longitudinell studie*. NOVA Rapport 3/2008. Oslo: 2008.

team, på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. For samarbeidspartnerne kan ungdomsteam gjøre det enklere å samarbeide med NAV-kontorene om ungdom. I noen kommuner er også tjenester utenfor NAV-kontoret representert i slike team, noe som styrker samarbeidet ytterligere. Tett samarbeid med tjenester utenfor NAV-kontoret er viktig for å kunne tilby gode løsninger for unge. Enkelte samhandlende satsinger for unge omtales nærmere senere i dette kapitlet.

*Tett individuell oppfølging* har i flere sammenhenger vist seg å gi gode resultater, blant annet gjennom forsøket som gikk forut for etableringen av kvalifiseringsprogrammet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets Losprosjekt.<sup>11, 12</sup> En *los* kan sikre koordinering av tjenester og tiltak, og sørge for at den enkelte får nødvendig kontakt med relevante deler av hjelpeapparatet. Oppfølging er tid- og kostnadskrevende på kort sikt, men ofte nødvendig for å forebygge framtidige kostnader knyttet til passivitet.

Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et *helhetlig og samordnet* tjenestetilbud. I rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er det gitt føringer som skal styrke og tydeliggjøre barn og unges behov. Barn og unge kan være spesielt sårbare i vanskelige situasjoner, og NAV-kontoret må sørge for at deres særskilte behov tidlig blir ivaretatt i familiens møte med kontoret. Samarbeid med andre instanser vil ofte være nødvendig for å få et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

#### *Innsats for bedret psykisk helse blant unge*

Psykisk sykdom eller psykososiale problemer er en viktig årsak til at elever faller ut av videregående opplæring. Derfor kan arbeidet med å fremme god psykisk helse for unge ha stor betydning for gjennomføringen i videregående opplæring og unges tilknytning til arbeidsmarkedet. Regjeringen arbeider med å fremme god psykisk helse for unge, blant annet gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*. Arbeid og psykisk helse, blant annet for unge, er omtalt i avsnitt 6.2. Det vises spesielt til arbeidet med oppfølgingsplanen.

Gode forhold i familie og oppvekstmiljø er avgjørende for å sikre god psykisk helse. I skolen er mobbing og manglende mestring blant risikofaktorene.<sup>13</sup> Det er gjennomført flere tiltak for å møte dette. *Psykisk helse i skolen (2004-)* i regi av Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet, har satt psykisk helse på dagsorden i skolen. Arbeidet har vært viktig for å nå målet om at alle sektorer skal bidra for å styrke befolkningens psykiske helse. *Psykisk helse i skolen* videreutvikles fra 2013 med mål om en sterkere forankring innenfor det ordinære skolesystemet. Satsingen skal bidra til å styrke kompetansen hos lokal skoleledelse, lærere og elever. For å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø ved skolen iverksatte Kunnskapsdepartementet i 2009 den nasjonale satsingen *Bedre læringsmiljø*. Det overordnede målet er at alle elever skal oppleve et inkluderende læringsmiljø som fremmer helse, trivsel og læring. I Meld. St. 20 (2012–2013) *På rett vei* skriver Kunnskapsdepartementet at man ønsker å videreføre satsingen *Bedre læringsmiljø* med vekt på skolebasert kompetanseutvikling i klasseledelse og relasjoner i skolen.

En god helsestasjons- og skolehelsetjeneste er også viktig for å forebygge psykiske problemer blant unge. Regjeringen vil bygge ut kapasiteten og bedre kvaliteten i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, jf. Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen*.

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med å etablere en strategi for barn og unges psykiske helse (2013–2018). Arbeidet med strategien involverer blant andre Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Husbanken, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Strategiens primære mål er å fremme barn og unges psykiske helse, forebygge psykiske vansker og lidelser hos barn, unge og deres familier, og gi hjelp til de som står i fare for eller allerede har utviklet psykiske vansker.

#### *Innsats for bedre samarbeid om gjennomføring av videregående opplæring*

Det er et mål at arbeids- og velferdsforvaltningen raskt skal yte en ekstra innsats for unge som risikerer å bli stående lenge utenfor utdanning og

<sup>11</sup> Rambøll management, *Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging*. Oslo: 2008.

<sup>12</sup> Inger-Hege Kristiansen og Anna Skårberg, *Sluttevaluering av utviklingsarbeidet. Utsatte unge 17-23 år i overgangsfaser*. NOVA Rapport 14/2010. Oslo: 2010.

<sup>13</sup> Vikram Patel, Alan J. Flisher, Sarah Hetrick and Patrick McGorry, «Mental health of young people: a global public health challenge.» *Lancet*. 2007; 369:1302-1313.

arbeid. Dette kan for eksempel gjøres ved å inngå tett og forpliktende samarbeid med oppfølgings-tjenesten og videregående skoler om unge som står i fare for å falle fra, før de har kommet så langt at de har sluttet på skolen. Ofte kan tilleggstenester bidra til å løse utfordringer slik at den enkelte kan bli i skolen og fullføre opplæringen. Dette kan for eksempel være tjenester knyttet til tett individuell oppfølging, bolig og økonomi, psykisk helse eller rus. Se faktaboks 6.1 for mer om fullføring av videregående opplæring.

Ny GIV (2010–2013) er Regjeringens satsing for å få flere til å fullføre og bestå videregående opplæring, jf. omtale i kapittel 3. Ny GIV er organisert i et partnerskap mellom Kunnskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KS, fylkeskommunene og kommunene. Målet er å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner om økt fullføring i videregående opplæring. Partnerskapet i Ny GIV danner et godt utgangspunkt for samarbeid om felles målgrupper på tvers av ulike sektorer. Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV skal styrke samarbeidet mellom skoler, den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten, fagopplæringen og arbeids- og velferdsforvaltningen for å få på plass et strukturert, samordnet og målrettet system for oppfølging av unge i alderen 15–21 år utenfor opplæring og arbeid. Målet for oppfølgingsprosjektet er å få unge utenfor opplæring og arbeid tilbake til videregående opplæring eller til ordinært arbeid. Samarbeidet omfatter både arbeidsrettede virkemidler og sosiale tjenester i NAV-kontorene.

Gjennom oppfølgingsprosjektet er det blant annet etablert rutiner med avklaringsmøte og oppfølgingsplan ved de videregående skolene i alle fylker for elever som ønsker å slutte underveis i videregående opplæring. Målet med avklarings samtalen er å realitetsorientere eleven, veilede og fastsette en plan for videre oppfølging. Samtalen gjennomføres av skolen i samarbeid med oppfølgingstjenesten. Arbeids- og velferdsforvaltningen, barnevernstjenester, helsetjenester og andre relevante tjenester involveres ved behov. For noen kan avklarings samtalen føre til at eleven likevel ønsker å fortsette på skolen. For elever som fortsatt ønsker å slutte, lages det en oppfølgingsplan for hva som skal skje videre. Planen signeres og utformes som en oppfølgingsavtale mellom skole og elev.

Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet samarbeider om å etablere utvalgte piloter hvor egne veiledere fra NAV-kontorene er til stede ved de største yrkesfaglige

videregående skolene i Akershus, Rogaland og Troms. Formålet er å forebygge frafall fra videregående opplæring ved å komme tidlig inn med en helhetlig oppfølging for elever som har behov for tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette kan være råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning og bistand knyttet til boligsituasjon, eller utarbeidelse av en individuell plan for koordinering av flere tjenester. Forsøket skal bidra til å utvikle tilrettelagte sosiale tjenester for ungdom, og til bedre samarbeid mellom NAV-kontoret, videregående skole, oppfølgingstjenesten og andre relevante aktører. Prosjektet går over perioden 2012–2014.

I 2013 ble fylkesmannsembetene trukket inn i Ny GIV-satsingen, for å sikre et bredere samarbeid. For 2013 ble det utformet likelydende oppdrag til fylkesmennene knyttet til sektorene sosial, helse og utdanning. Den enkelte sektor ble her oppfordret til å bidra til at innsatsen i kommunale og fylkeskommunale tjenester rettet mot barn og unge med sammensatte problemer blir bedre koordinert, og til å se dette i sammenheng med Ny GIV. Regjeringen vil fortsette å gi likelydende oppdrag til fylkesmennene knyttet til sektorene sosial, helse og utdanning om å ha fokus på bedre koordinering av tjenester for utsatte unge.

Arbeids- og velferdsforvaltningen opplever at det økte samarbeidet med utdanningsmyndighetene i fylkene har gitt klarere definerte ansvarsområder, bedre rutiner for samhandling og økt fokus på å arbeide sammen for at flere skal gjennomføre videregående opplæring. Samarbeidet har også gitt mer målrettet bruk av arbeidsrettede tiltak for unge, med sikte på økt motivasjon til å fullføre utdanning. Målrettet bruk av arbeidspraksis kan for eksempel gi mulighet for en læreplass, med innhold som kan være relevant for målene i en læreplan. Regjeringen er opptatt av at markedsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen skal legge til rette for god tilgang til praksisplasser og målrettet bruk av arbeidspraksis for unge.

#### *Utvidet garanti for unge med nedsatt arbeidsevne*

I behandlingen av statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget midler til egne kontaktpersoner for arbeidet med oppfølging av unge utenfor utdanning og arbeid ved de største NAV-kontorene. Dette vil særlig styrke kontorenes mulighet til å tilby godt koordinert innsats for ungdom som har sammensatte utfordringer. Kontaktpersonens rolle kan variere noe fra kontor til kontor, avhengig av det enkelte kontors organisering.

### Boks 6.1 Fullføring av videregående opplæring er viktig.

Andelen som gjennomfører videregående opplæring med bestått studie- eller yrkeskompetanse fem år etter påbegynt opplæring er om lag 70 prosent. For innvandrere er denne andelen om lag 50 prosent. Å fullføre videregående opplæring har stor betydning for senere arbeidsmarkedstilknytning. Senter for økonomisk forskning ved NTNU har gjort en studie av frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne.<sup>1</sup> Der undersøkte de blant annet unge som gikk ut av grunnskolen i henholdsvis 1994 og 2000, og hvordan det var gått med disse i 2006. Undersøkelsen viste at personer som ikke har fullført videregående opplæring har større sannsynlighet for å bli arbeidssøkere og mottakere av offentlige stønader som sosialhjelp og uføretrygd. Sjansen for å være sysselsatt i hel stilling for 28-åringer i 2006 var om lag 55 prosent for de som hadde fullført videregående opplæring. Sjansen var om lag 40 prosent for de som ikke hadde fullført, dvs. om lag 15 prosentpoeng lavere. Sannsynligheten for å utvikle kriminell atferd og havne i fengsel var også større for personer uten fullført videregående opplæring.

I en oppfølgingsanalyse fra Senter for økonomisk forskning ved NTNU har man forsøkt å identifisere felles årsaker til og konsekvenser av ikke å fullføre videregående opplæring.<sup>2</sup> Svake grunnskolekarakterer er den klart viktigste årsaken. Forskerne finner også her at å fullføre videregående opplæring har gunstige effekter på arbeidsmarkedstilknytningen. Statistisk sen-

tralbyrå viser til at personer født i utlandet av utenlandske foreldre gjennomsnittlig har lavere karakterer fra grunnskolen enn den øvrige befolkningen.<sup>3</sup> Sammen med svakere språkferdigheter gjør dette minoritetsspråklige elever særlig utsatt for å falle fra videregående opplæring. Mange med fremmedkulturell bakgrunn gjør det likevel svært godt i skolen.

Statistisk sentralbyrås framskrivninger av framtidens kunnskapsbehov viser at behovet for ufaglært arbeidskraft har blitt kraftig redusert siden 1970-årene. Andelen ufaglærte i arbeidsstyrken anslås å bli redusert fra 27 prosent i 2007 til 18 prosent i 2030.<sup>4</sup> Dette viser at utdanning kan få enda større betydning for den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet i framtiden. Tall fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at andelen av de registrerte helt ledige som ikke hadde fullført videregående opplæring var i underkant av 40 prosent ved utgangen av april 2013.

<sup>1</sup> Torberg Falch og Ole Henning Nyhus, *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*. SØF-rapport nr. 07/09. Trondheim, Senter for økonomisk forskning, 2009.

<sup>2</sup> Torberg Falch m.fl., *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10. Trondheim, Senter for økonomisk forskning, 2010.

<sup>3</sup> Statistisk sentralbyrå, «Karakterer ved avsluttet grunnskole, 2012.» Publisert på ssb.no 1. november 2012.

<sup>4</sup> Roger Bjørnstad, Marit L. Gjelsvik, Anna Godøy, Inger Holm and Nils Martin Stølen, *Demand and supply of labor by education towards 2030. Linking demographic and macroeconomic models for Norway*. Report 39/2010. Oslo: Statistics Norway, 2010.

Unge under 25 år er en prioritert gruppe hos arbeids- og velferdsforvaltningen. Unge er prioritert for deltakelse på arbeidsrettede tiltak, og har lenge hatt egne garantiordninger knyttet til bistand fra NAV-kontorene.

Ungdomsgarantien skal sikre at ungdom under 20 år, som ikke har skoleplass eller arbeid, får tilbud om et arbeidsrettet tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Ungdom under 20 år som kommer i kontakt med NAV-kontoret har ofte ikke fullført videregående opplæring. Denne gruppen følges derfor i stor grad opp i samarbeid med fylkeskommunen, og inngår i målgruppen for oppfølgingsprosjektet i Ny GIV.

Gjennom behandlingen av statsbudsjettet for 2013 ble de tidligere garantiordningene for ung-

dom i alderen 20-24 år endret. Hensikten var å rette garantiene mot den delen av ungdomsgruppen som har behov for bistand for å komme i arbeid samt rette mer oppmerksomhet mot den enkelte ungdoms individuelle behov.

De endrede garantiene innebærer at ungdom som ikke har nedsatt arbeidsevne, men har behov for bistand for å komme i arbeid, skal få en aktivitetsplan innen en måned etter at de har fått et oppfølgingsvedtak fra NAV-kontoret. For ungdom som har nedsatt arbeidsevne, og behov for bistand for å komme i arbeid, settes det et mål om at 90 prosent til enhver tid skal ha en godkjent aktivitetsplan. Dette er en gruppe som ofte krever en mer sammensatt innsats, og som det derfor kan ta noe lenger tid å få på plass en god aktivitetsplan for.

Aktivitetsplanen skal utarbeides i samarbeid med brukeren, og skal fokusere på hva som skal til for at han eller hun skal komme i arbeid. Denne planen kan inneholde tiltak og virkemidler fra NAV-kontoret, men også tjenester knyttet til skole, rusproblematikk, helse og psykiatri dersom den enkelte har behov for det for å nå målet om arbeid. Ved å komme tidlig i gang med å utarbeide en plan, kan man også komme tidlig i gang med den bistanden som sammen med egeninnsats skal til for å komme i arbeid eller utdanning. Videre kan prosessen med å utarbeide en aktivitetsplan i seg selv være nyttig ved å bevisstgjøre og realitetsorientere den enkelte ungdom om egne evner, muligheter og ønsker for framtiden.

De noe eldre unge som står utenfor utdanning og arbeidsliv opplever mange av de samme utfordringene i møtet med arbeidslivet som yngre i samme situasjon. Unge med nedsatt arbeidsevne er særskilt sårbare, og kan ha et særlig behov for tidlig bistand og tett oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringens nyere satsinger for unge med nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne, som *Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne* og forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd, har begge unge under 30 år som prioritert målgruppe. Garantien knyttet til rask utarbeidelse av en aktivitetsplan bidrar til at den enkelte tidlig får nødvendig oppfølging og raskt kan komme i gang med aktiviteter rettet mot deltakelse i arbeid eller utdanning. Regjeringen vil derfor utvide garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne fra aldersgruppen 20-24 år til gruppen 20-29 år. Tidspunktet vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene.

#### *Oppfølging av unge sosialhjelpsmottakere*

NAV-kontoret skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Dette gir mulighet for tett individuell oppfølging og sosialfaglig arbeid, blant annet oppsøkende arbeid og motivasjons- og endringsarbeid.

NAV-kontorene kan stille vilkår for tildeling av økonomisk sosialhjelp. En kartlegging av kontorenes vikårspraksis viser at unge i aldersgruppen 18–30 år er den gruppen det oftest stilles vilkår til.<sup>14</sup> Det stilles gjerne vilkår om arbeidsrettede tiltak i form av yrkesveiledning, jobbsøking, deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevede tiltak og

arbeid for sosialhjelp. Rundt halvparten av NAV-kontorene anslår at de stiller vilkår overfor unge i over 80 prosent av sakene. Nærmere to av tre kontorer opplyser at det stilles vilkår i over 60 prosent av sakene som gjelder ungdom. Unge sosialhjelpsmottakere og deltakere på kvalifiseringsprogrammet som også er registrert som arbeidssøkere, eller som personer med nedsatt arbeidsevne og behov for arbeidsrettet bistand, inngår i målgruppen for garantiordningene for ungdom.

Kvalifiseringsprogrammet kan benyttes som virkemiddel fra og med det året personen fyller 19 år. Nedre aldersgrense er satt fordi ungdom primært skal følge ordinære utdanningsløp, eventuelt med støtte fra Statens lånekasse for utdanning. Ved utgangen av 2012 var om lag 20 prosent av deltakerne på kvalifiseringsprogrammet under 25 år. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de prioriterer unge for kvalifiseringsprogrammet, og om de anser dette som et egnet virkemiddel for unge. Kvalifiseringsprogrammet er nærmere beskrevet i kapittel 3. Regjeringen vil følge opp NAV-kontorenes arbeid med å sikre at unge som har rett til et kvalifiseringsprogram får slik individuell oppfølging.

#### *Individuell plan for å sikre helhetlig og samordnet bistand*

Personer som har behov for langvarige og koordinerte tjenester har rett til å få utarbeidet en individuell plan. Formålet er å bidra til et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, og sikre at det til enhver tid er én tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen. Ungdom kan ha god nytte av at én person følger opp over tid. Dette gjør det lettere å bygge en relasjon til den enkelte, og gir bedre grunnlag for motivasjons- og endringsarbeid. For personer som også har en arbeidsrettet aktivitetsplan fra arbeids- og velferdsforvaltningen, kan denne inngå som en del av en individuell plan.

Arbeids- og velferdsforvaltningen, barnevernet, og kommunale helse- og omsorgstjenester har alle individuell plan som virkemiddel. Regjeringen har også foreslått å lovfeste skolens plikt til å delta i samarbeidet om individuell plan der dette er nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.<sup>15</sup> Dette er en stadfesting og presisering av gjeldende rett, da skolen allerede i stor grad samarbeider med andre tjenesteytere om individuell plan.

<sup>14</sup> Proba samfunnsanalyse, *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2013/09. Oslo: 2013.

<sup>15</sup> Prop. 129 L (2012–2013) Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)

Dersom en person har behov for tjenester fra både kommune og stat eller fylkeskommune, er det den aktuelle kommunen som har hovedansvaret for utformingen av planen. Det forutsettes at det på lokalt nivå inngås en avtale om hvem som skal ha ansvaret for å koordinere arbeidet med planen i hvert enkelt tilfelle. En aktivitetsplan eller et kvalifiseringsprogram fra NAV-kontoret kan inngå som en del av den individuelle planen.

#### *Oppsøkende virksomhet for å nå utsatte unge*

Utsatte unge oppsøker ikke nødvendigvis hjelp. Mange unge har lite eller ingen arbeidserfaring, og har ikke hatt høy nok inntekt til å ha rett til dagpenger under arbeidsløshet. Dersom den unge heller ikke mottar andre ytelser eller har behov for å søke sosialhjelp, har personen liten motivasjon til å oppsøke NAV-kontoret. Noen vet ikke hvor de skal henvende seg, eller hvilken hjelp som er tilgjengelig. Andre unge har dårlige erfaringer med voksne hjelpere i oppveksten, og kan derfor ha lav tillit til voksne. Oppsøkende og utadrettet arbeid er viktig for å kunne komme tidlig inn, motivere og gi tilpasset hjelp til utsatte unge. Oppsøkende virksomhet brukes ved oppfølging av særlig vanskeligstilte unge. NAV-kontoret skal ha kunnskap om blant annet oppvekstvilkårene til barn og unge, og kunne sette inn tiltak. NAV-kontoret skal også samarbeide med andre instanser når nødvendig. Det er mulighet for oppsøkende virksomhet gjennom NAV-kontorets veiledningsplikt, for eksempel for ungdom som unndrar seg hjelp eller ikke selv oppsøker hjelp.

Det er begrenset dokumentasjon på i hvilken grad NAV-kontorene driver oppsøkende arbeid. Erfaring fra arbeids- og velferdsforvaltningen tilsier at det er hensiktsmessig å koble det oppsøkende og utadrettede arbeidet direkte til de tjenestene som tilbyr tilrettelagt opplæring og arbeidsrettede tiltak for unge. Arbeids- og velferdsforvaltningen har igangsatt utviklingsarbeid rettet mot utsatt ungdom i 13 ulike prosjektområder, jf. faktaboks 6.2. Oppsøkende og utadrettet arbeid overfor unge er fokus i enkelte av prosjektene. Eksempelvis har Sund kommune etablert et ungdomskontor med tilrettelagt åpningstid med mål om å nå flere unge i målgruppen.

I kommuner med oppsøkende tjeneste eller utekontakt er dette viktige samarbeidspartnere for NAV-kontorene for å nå unge på deres egne arenaer. Også barnevernet er en viktig samarbeidspartner når det gjelder å nå fram til, og sikre

oppfølging av unge. Utekontakttjenesten er en ikke-lovpålagt tjeneste, noe som kan påvirke i hvor stor grad enkelte kommuner prioriterer denne tjenesten.

Oppfølgingstjenesten i fylkeskommunen har ansvaret for å etablere kontakt med hver enkelt ungdom i alderen 15–21 år som ikke er i videregående opplæring eller i arbeid. Mange av disse kan ha behov for bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og blir fulgt opp i samarbeid med dem. Unge som unndrar seg kontakt med oppfølgings-tjenesten, eller som ikke er i målgruppen for oppfølgings-tjenesten, må som hovedregel selv oppsøke NAV-kontoret eller andre deler av hjelpeapparatet for å få bistand. Dette innebærer en risiko for at utsatte unge som kunne hatt behov for bistand ikke blir fanget opp og får den hjelpen de trenger for å komme i utdanning eller arbeid.

Gjennom oppfølgingsprosjektet i Ny GIV har oppfølgings-tjenesten styrket sitt arbeid for å få oversikt over ungdommene i egen målgruppe, og dermed fått bedre forutsetninger for å kunne drive god oppfølging av målgruppen. I juni 2009 hadde oppfølgings-tjenesten om lag 8 100 ukjente ungdommer. I juni 2012 var antallet ukjente redusert til om lag 2 500, tolv prosent av målgruppen.<sup>16</sup> Gjennom prosjektet har det også vært en økning i andelen av oppfølgings-tjenestens målgruppe som er i aktivitet, og som er i et arbeidsrettet tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette kan dels være et resultat av at oppfølgings-tjenesten har fått bedre oversikt over målgruppen, og dels et styrket samarbeid mellom oppfølgings-tjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen vil arbeide videre for et godt og styrket samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og oppfølgings-tjenesten.

Stønad til livsopphold til tiltaksdeltaker, den såkalte individstønaden, gir en inntekt i tiltaksperioden for personer som ikke har rett til andre livsoppholdsytelser. Stønaden tildeles for de dagene vedkommende deltar i et arbeidsrettet tiltak, og kan stimulere positivt til aktivitet eller relevant arbeidserfaring for unge som ellers ville vært passive. På den andre siden har det blitt hevdet at stønaden kan bidra til at enkelte slutter i videregående skole i håp om å kunne motta en ytelse fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeidsdepartementet vil sette i gang et forskningsprosjekt for å få økt kunnskap om hvordan individstønaden påvirker unges tilpasning til arbeid og utdanning.

<sup>16</sup> Utdanningsdirektoratet, *Gjennomføringsbarometeret for Ny GIV*. Rapport 2013:1, Oslo: 2013.

### Boks 6.2 Utviklingsarbeid for utsatte unge

Utviklingsarbeid med utgangspunkt i de sosiale tjenestene i NAV-kontoret for å fange opp ungdom utenfor utdanning og arbeid ble startet opp i 2008, og omfatter 13 ulike prosjektområder. Sentrale samarbeidsaktører er oppfølgingstjenesten, skoler, tiltaksleverandører, næringsliv, barnevern og andre kommunale instanser.

Målgruppen er ungdom i alderen 14-25 år som blant annet står i fare for å utvikle rus- eller atferdsproblemer, eller som står i fare for eller har falt ut av videregående opplæring. Arbeidsforskningsinstituttet har evaluert arbeidet hittil. Om lag 1 200 ungdommer hadde innen utgangen av 2011 fått bistand gjennom prosjektene. De fleste av deltakerne har ikke fullført videregående opplæring, og mange sliter med psykiske vansker av ulik art. Nesten én av fire har vært i kontakt med barnevernet tidligere. For å sikre god oppfølging av unge under 18 år, er det viktig at NAV-kontoret og barnevernstjenesten samarbeider, blant annet om individuell plan.

Enkelte NAV-kontor har organisert seg etter en *generalistmodell*, hvor hele kontoret skal ha kompetanse om arbeid med ungdom. Andre har valgt en *spesialistmodell* i form av ungdomsteam. Arbeidsforskningsinstituttet finner at samarbeidspartnerne til NAV-kontoret oppfatter spesi-

alistmodellen som en fordel ettersom det gjør det lettere å samarbeide med NAV-kontoret om ungdom. En fordel med ungdomsteam er at man gjennom et team bedre knytter statlige og kommunale tjenester sammen og slik kan få til et helhetlig og samordnet arbeid rundt de unge. En ulempe er at ikke hele kontoret får kunnskap om arbeid med unge.

Å styrke NAV-kontorets oppsøkende og utadrettede arbeid for ungdom er ett av formålene med utviklingsarbeidet. I noen få prosjekter er oppsøkende tjenester eller utekontakten viktige samarbeidsaktører, og i enkelte av disse har man et tydelig formål om å bedre det utadrettede og oppsøkende arbeidet.

Tall pr. utgangen av 2011 viser at 29 prosent av deltakerne i prosjektet fortsatte i skole etter prosjektslutt. 28 prosent fortsatte i et tiltak i regi av arbeids- og velferdsforvaltningen, mot syv prosent før deltakelse i prosjektet. Fire prosent av deltakerne var helt ledige etter prosjektdeltakelse, mot 30 prosent forut for prosjektdeltakelse. Vesentlig flere var i arbeid etter deltakelse i prosjekt enn før, en økning fra tre til 19 prosent.

Kilde: Kjetil Frøyland, *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid*. AFI-rapport 20/2012. Oslo, 2012.

## 6.2 Arbeid og psykisk helse

De fleste som har et psykisk helseproblem er i arbeid. Andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som til enhver tid har et psykisk helseproblem er langt høyere enn andelen som mottar helserelaterede trygdeytelser for disse lidelsene.<sup>17</sup> Vi kan derfor slutte at flertallet med et psykisk helseproblem er i arbeid. Samtidig er psykiske helseproblemer årsak til en stadig større andel av sykefravær og uførepensjonering. Dette gjelder for alle OECD-land.<sup>18</sup> En forholdsvis stor andel uførepensjoneres for vanlige psykiske lidelser hvor flertallet av personene med disse lidelsene er i jobb. Forekomsten av

psykiske helseproblemer i Norge er omtrent på nivå med det vi finner i andre land.<sup>19</sup>

Det har ikke vært noen vesentlig endring i forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen de siste tiårene.<sup>20</sup> Derimot har samfunnets måte å forholde seg til psykiske helseproblemer endret seg. Stadig flere personer med psykiske helseproblemer blir behandlet. Statistikken viser også at en stadig økende andel innvilges uførepensjon for psykiske lidelser sammenliknet med andre sykdommer. Når det gjelder økningen i andelen som uførepensjoneres for psykiske lidelser, skjer den sterkeste økningen blant unge. For unge er det

<sup>17</sup> Med helserelaterede trygdeytelser menes sykepenge, arbeidsavklaringspenge og uføretrygd.

<sup>18</sup> OECD: *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*. 2011.

<sup>19</sup> Arnstein Mykletun, Ann Kristin Knudsen og Kristin Schjelderup Mathiesen, *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2009: 8. 2009.

<sup>20</sup> Ragnhild Bang Nes og Jocelyne Clench-Aas, *Psykisk helse i Norge: Tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2011:2. 2011.

også en økning i andelen som uførepensjoneres, noe som selvsagt er svært alvorlig både for dem det gjelder og for samfunnet.<sup>21</sup> Personer med psykiske helseproblemer utgjør nå den største diagnosegruppen blant uførepensjonister. Psykiske helseproblemer er et folkehelseproblem.

God psykisk helse i befolkningen, utdanning og arbeid til alle er viktige mål for Regjeringens politikk. I Regjeringens politiske plattform heter det blant annet at Regjeringen vil fortsette å styrke innsatsen for bedre psykisk helse og sikre at personer med både rusproblemer og psykiske problemer får et bedre og mer samordnet tilbud. Regjeringens mål for utviklingen av helse- og omsorgstjenestene er at mennesker med psykiske helseproblemer og rusproblemer skal kunne leve verdige og mest mulig aktive liv.

### 6.2.1 Psykiske helseproblemer rammer mange

Verdens helseorganisasjon definerer god psykisk helse som en tilstand av velvære der individet kan realisere sine muligheter, håndtere normale stressituasjoner i livet, arbeide på en produktiv måte og ha mulighet til å bidra overfor andre i samfunnet.

Et viktig kriterium for den psykiske helsen er i hvilken grad en mestrer utfordringer. Å kunne være i arbeid, til tross for psykiske helseproblemer, er en viktig faktor for å oppleve mestring og deltakelse i samfunnet. Graden av psykiske helseproblemer er ikke nødvendigvis avgjørende for evnen til å delta i arbeidslivet.

Psykiske lidelser omfatter alt fra lettere til moderate symptomer på angst- og depresjonslidelser, til omfattende og alvorlige tilstander som for eksempel schizofreni. Psykiske helseproblemer rammer mange og inkluderer også plager eller vansker som ikke alltid tilfredsstillende kriteriene for en diagnose etter internasjonale klassifikasjonssystemer. Psykiske helseproblemer brukes her som en fellesbetegnelse for plager og symptomer som påvirker tanker, følelser, atferd, væremåte og omgang med andre uavhengig av diagnose.

Psykiske helseproblemer er en viktig årsak til sykefravær og frafall fra arbeidslivet, og sykefraværet knyttet til psykiske helseproblemer har vært økende de siste tiårene. Gjennomsnittsalderen for innvilgelse av uførepensjon grunnet psy-

kiske lidelser er om lag ni år lavere enn for somatiske tilstander og lidelser.<sup>22</sup> Dette innebærer også flere tapte arbeidsår ved uførepensjonering for en psykisk lidelse enn for en somatisk lidelse.

#### *Psykiske helseproblemer blant barn og unge*

Blant de viktigste risikofaktorene for dårlig psykisk helse finner forskerne forhold som har med oppvekstmiljø å gjøre. Mobbing og manglende mestring i skolen er blant de mest alvorlige risikofaktorene.<sup>23</sup> Mye tyder på at psykiske helseproblemer har negative konsekvenser for elevenes læringsutbytte. Studier har dokumentert klare sammenhenger mellom tilfredshet med livet, og trivsel på skolen og elevenes prestasjoner.<sup>24</sup> Skole, psykisk helse og unge er også omtalt i avsnitt 6.1.4.

Noen barn og unge er mer utsatt enn andre. Den høyeste risikoen for å utvikle psykiske helseproblemer finner man hos barn som vokser opp i familier hvor belastningene er særlig store. Dette gjelder for eksempel familier hvor foreldrene har psykiske helseproblemer eller rusproblemer eller familier hvor barna utsettes for fysiske eller psykiske overgrep. De fleste barn og unge som utvikler symptomer på psykiske helseproblemer, vokser likevel opp i familier med få risikofaktorer og gode sosiale ressurser. Psykiske helseproblemer er en viktig årsaksfaktor til at unge ikke fullfører grunnopplæringen.

Folkehelseinstituttets rapport om kunnskapsbaserte forebyggende tiltak konkluderer med at helsefremmende skoler kjennetegnes av et miljø hvor elevene ikke blir mobbet, hvor de er del av et fellesskap med jevnaldrende og hvor de opplever å mestre skolearbeidet. Tiltak for å motvirke mobbing og adferdsproblemer bidrar til å forebygge psykiske helseproblemer.<sup>25</sup> Kunnskap om egen og andres psykiske helse er også viktig i denne sammenhengen.

Om lag åtte prosent av alle norske barn og unge mellom tre og 18 år vil på et gitt tidspunkt

<sup>21</sup> Ann Kristin Knudsen og Arnstein Mykletun, *Tapte arbeidsår ved uførepensjonering for psykiske lidelser. En analyse basert på FD-trygd*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2009:4. 2009.

<sup>22</sup> Arnstein Mykletun og Ann Kristin Knudsen, *Tapte arbeidsår ved uførepensjonering for psykiske lidelser. En analyse basert på FD-Trygd*. Rapport 2009:4. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. 2009.

<sup>23</sup> Arnstein Mykletun, Ann Kristin Knudsen og Kristin Schjelderup Mathiesen, *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2009: 8. 2009.

<sup>24</sup> Oddrun Samdal, *Sammenhengen mellom psykisk helse, skolemiljø, skoletrivsel og skoleprestasjoner*. Bergen: HEMIL-senteret, 2009.

<sup>25</sup> Ellinor F. Major m.fl., *Bedre føre var... Rapport 2011:1*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. 2011.



oppleve å ha en psykisk lidelse, ifølge Folkehelseinstituttets rapport. Dette tilsvarer om lag 80 000 barn og unge som har så store plager at det kvalifiserer til en diagnose.

Mellom 150 000 og 200 000 barn og unge har nedsatt funksjonsevne på grunn av psykiske helseproblemer. Det innebærer at de har symptomer som i betydelig grad går utover trivsel, læring, daglige gjøremål og samvær med andre. Hos de fleste er symptomene forbigående, men mellom 25 og 40 prosent av barn med en diagnostiserbar psykisk lidelse har symptomer som varer i mange år. De vanligste psykiske lidelsene i barne- og ungdomsårene er angst, depresjon og atferdsforstyrrelser. Om lag fem prosent av barn i grunnskolealder antas å ha ADHD.<sup>26</sup>

#### *Psykiske helseproblemer blant voksne*

Om lag halvparten av den norske befolkningen vil oppleve psykiske problemer i løpet av livet, om lag en tredel i løpet av et år.<sup>27</sup> Flere forhold kan gi inntrykk av at forekomsten av psykiske lidelser øker i befolkningen. Det har vært en økning i antall mottakere av helserelevante ytelser med årsak i psykiske lidelser, og det har vært en sterk økning i behandling av psykiske lidelser. Dette er ikke pålitelige mål på forekomst av psykiske lidelser, siden dette er forekomster som også påvirkes av hvordan samfunnet håndterer og behandler slike lidelser.

Basert på foreliggende dokumentasjon er det ikke sterke holdepunkter for at det har vært en endring i forekomst av psykiske lidelser i befolkningen. Den totale økningen i sykefraværet på grunn av psykiske lidelser kan forklares med at flere arbeidstakere blir sykmeldt med psykiske diagnoser. Med den kjennskap man har om utviklingen i psykisk helse i befolkningen, er det lite trolig at det økte sykefraværet skyldes endringer i befolkningens psykiske helse.

Angstlidelser, depressive lidelser og rusrelaterte lidelser er de tre vanligste gruppene psykiske lidelser i den norske befolkningen. Forekomsten av angst- og depresjonslidelser er høyest hos kvinner, mens rusrelaterte lidelser er vanligst hos menn.

#### *Sykepengemottakere med psykiske lidelser*

Muskel- og skjelettlidelser var den største diagnosegruppen, og bidro til mer enn 39 prosent av det totale sykefraværet i 4. kvartal 2012. Den nest største diagnosegruppen var psykiske lidelser, som sto for nær 20 prosent av sykefraværet.<sup>28</sup>

I 4. kvartal 2012 skyldes 18,8 prosent av det legemeldte sykefraværet psykiske lidelser, herav 9,7 prosent lettere psykiske lidelser<sup>29</sup> og 8,2 prosent angst- og depresjonslidelser.

I perioden 2000–2011 økte det legemeldte fraværet som er knyttet til psykiske lidelser med 20 prosent.<sup>30</sup> Lettere psykiske lidelser økte med 145 prosent i perioden, og samtidig var det en betydelig reduksjon i depressive tilstander, mens angstlidelser var tilnærmet uendret. Alvorlige psykiske lidelser svarer for en svært lav del av sykefraværet og falt i perioden 2000–2011. Aldersgruppene under 50 år sto for hele økningen i legemeldt fravær grunnet psykiske lidelser.

#### *Mottakere av uførepensjon med psykiske lidelser, inkludert rusproblemer*

Ved utgangen av 2011 hadde 63 prosent av uførepensjonistene enten en psykisk lidelse eller sykdommer i muskel- og skjelettsystem og bindevev.

I perioden 2002–2011 har andelen uførepensjonister med psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer endret seg lite samlet sett. I 2011 var imidlertid andelen med psykiske lidelser for første gang høyere enn andelen med muskel- og skjelettsykdommer, jf. figur 6.3.

Blant de nye uførepensjonistene utgjorde andelen med psykiske lidelser 29 prosent i 2011, og andelen med muskel- og skjelettsykdommer utgjorde 32 prosent. Andelen nye uføre grunnet psykiske lidelser har økt de fem siste årene, mens andelen nye uføre med muskel- og skjelettlidelser har vært relativt stabil med en andel på 30–32 prosent.

Psykiske lidelser på grunn av rus og tablettbruk er en underkategori av psykiske lidelser i uførestatistikken. 1,7 prosent av alle uførepensjonistene i 2011 hadde denne primærdiagnosen. Av de nye uførepensjonistene i 2011 var andelen to prosent.

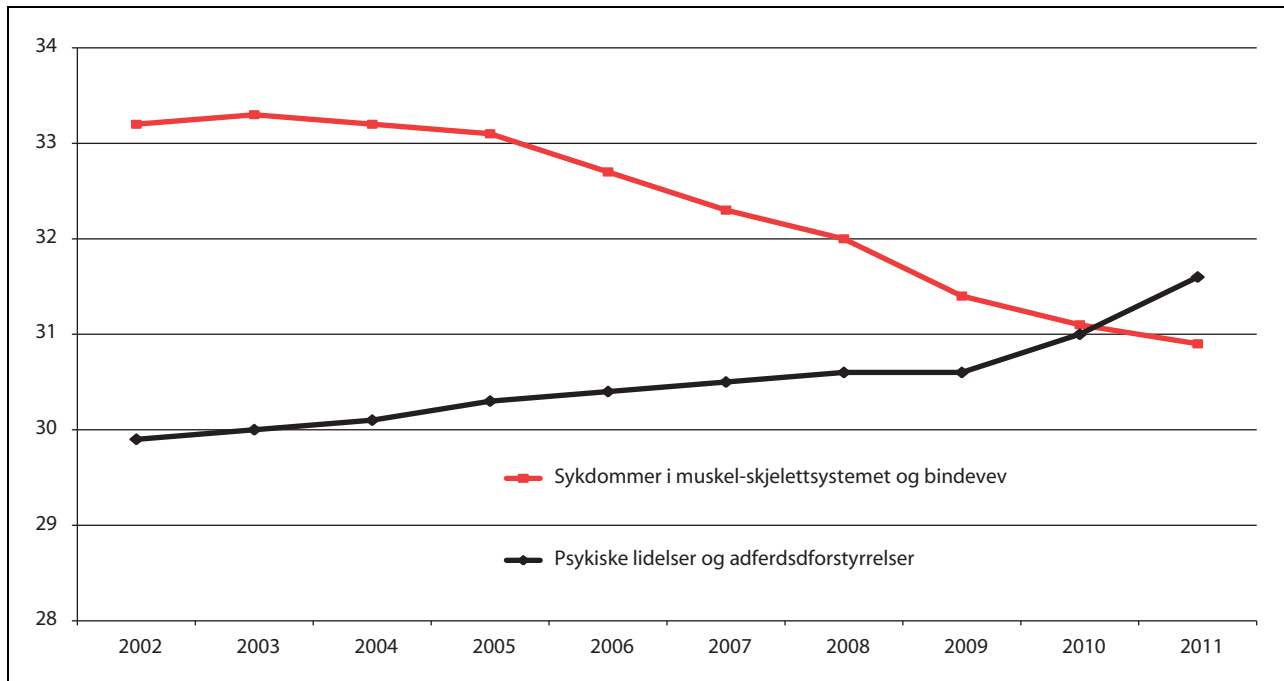
<sup>26</sup> Helsedirektoratet, IS-2060, AD/HD – Nasjonal faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging (utkast på høring), 2013.

<sup>27</sup> Arnstein Mykletun, Ann Kristin Knudsen og Kristin Schjelderup Mathiesen, *Psykiske lidelser i Norge: Et folkehelseperspektiv*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Rapport 2009: 8. 2009.

<sup>28</sup> Prosentvis fordeling av legemeldt sykefraværerdagsverk etter diagnose.

<sup>29</sup> Med lettere psykiske lidelser menes i denne sammenhengen tilstander som ofte (men ikke alltid) har et forbigående preg, og der prognosen for å bli fullt arbeidsfør ofte er god.

<sup>30</sup> Legemeldte sykefraværerdagsverk etter diagnose, 4. kvartal 2001 og 4. kvartal 2011. Andel i prosent.



Figur 6.3 Andelen uførepensjonister med psykiske lidelser og muskel- og skjelettsykdommer i prosent av alle uføre. Utgangen av året. Utgangen av desember 2002 til utgangen av desember 2011

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

#### OECD-prosjekt om arbeid og psykisk helse

For å øke kunnskapen om feltet arbeid og psykisk helse deltar Norge i et OECD-prosjekt om arbeid og psykisk helse, *Mental Health and Work*.

Sverige, Danmark, Belgia, Nederland, Sveits, Østerrike, Storbritannia, Australia og USA deltar også i prosjektet. OECD publiserte i desember 2011 en samlerapport basert på forskning om temaet og sammenlikning mellom deltakerlandene på noen områder.<sup>31</sup> I denne rapporten hevdet OECD at Norge har utfordringer knyttet til fragmenterte tjenester og reduserte sysselsettingsmuligheter for personer med psykiske helseproblemer.

OECD har senere laget egne analyser for hvert av landene som er med i prosjektet. Landrapporten for Norge ble presentert i mars 2013.<sup>32</sup> Tallgrunnlaget før OECDs analyse av sykefraværet dekker perioden fram til 2010. Tiltak iverksatt etter dette er derfor ikke fanget opp av OECDs anbefalinger. I rapporten drøftes blant annet tjenestetilbudet for personer med psykiske helseproblemer fra arbeids- og velferdsforvaltningen, helse- og omsorgssektoren og utdanningssektoren.

Landrapporten viser at mange med psykiske helseproblemer står utenfor arbeidslivet. Tilbaketrekking, passivitet og isolasjon er sannsynlige utfall for personer med psykiske helseproblemer hvis ingen griper inn. Tilbaketrekningen som i første omgang oftest skjer gjennom lange sykefravær, vil forverre helsetilstanden. OECD mener at dette er særlig relevant for Norge, der sykefraværet for disse lidelsene er svært høyt, og at Norge vil ha særlig god nytte av tiltak som motvirker slik tilbaketreking.

OECD foreslår en lang rekke tiltak for å bedre situasjonen for personer med psykiske helseproblemer i Norge:

- Utvikle systemer for arbeidsgiverstøtte, blant annet gjennom NAV arbeidslivssentre.
- Bruke kortest mulig sykmeldinger for personer med vanlige psykiske helseproblemer.<sup>33</sup>
- Bruke mulighetene i folketrygden til å være mer utvelgende med hensyn til hvilke sykdommer som gir varig uførepensjon, bruke mer spe-

<sup>31</sup> OECD: *Sick on the Job? Myths and Realities about Mental Health and Work*. 2011.

<sup>32</sup> OECD: *Mental Health and Work in Norway*. 2013.

<sup>33</sup> “Vanlige psykiske lidelser” brukes her om det som i faglitteraturen på engelsk kalles “Common Mental Disorders”. Det foreligger ingen nøyaktig definisjon av dette begrepet. Denne gruppen av lidelser gir noen ganger liten grad av funksjonsnedsettelse, og de fleste har god prognose ved behandling. Tunge psykiske lidelser (“Severe Mental Disorders”), som for eksempel schizofreni, er relativt sjeldne i befolkningen.

- sialistkompetanse i uføresaker, stille krav om spesialistbehandling og bruke tverrfaglige vurderinger i stedet for enkle legeerklæringer mv.
- Revurdere innvilgede uførepensjoner regelmessig, stille gode økonomiske vilkår for å ta inn uføre i arbeid, og gi tilbud om bedre støtte og rådgiving enn det som gis nå til arbeidsgivere og arbeidstakere.
  - Spre kostnadene ved sykefravær på ulike aktører for å gjøre det mer lønnsomt å beholde folk i jobb.
  - Bruke mer effektive attføringsmetoder med mer vekt på ordinært arbeid og mindre vekt på lange opplæringstiltak og tiltakskjeder. Dette gjelder ikke utdanning og opplæring for personer med svak kompetanse. Bedre samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, fastleger og distriktpspsykiatriske sentre (DPS). Bruke ansatte fra NAV-kontoret i DPSene, og bruke fastleger i arbeids- og velferdsforvaltningen.
  - Mer arbeidsretting inn i virksomheten til DPSene. Større vekt på arbeid og psykisk helse i utdanning av allmennleger. Utvikle et kartleggingsverktøy for leger til å oppdage psykiske helseproblemer.
  - Øke ressursene til skolehelsetjenesten og styrke samarbeidet med pedagogisk-psykologisk tjeneste. Nærmere kontakt mellom videregående skoler, arbeids- og velferdsforvaltningen og de kommunale helsetjenestene.
  - Utvide kvalifiseringsprogrammet til ungdom med psykiske helseproblemer, og derigjennom også sikre at slike problemer blir oppdaget og behandlet.

OECDs analyse gir kunnskap som vil bli brukt til å videreutvikle innsatsen for å motvirke at personer med psykiske helseproblemer trekker seg tilbake fra arbeidslivet. OECDs analyse inngår som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget for utarbeidelsen av tiltakene i *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*. Tallgrunnlaget for OECDs analyse av sykefraværet dekker perioden fram til 2010. Tiltak iverksatt etter dette fanges derfor ikke opp av OECDs anbefalinger. For eksempel er det som ledd i oppfølgingen av IA-avtalen for 2010–2013 innført tiltak for å styrke sykmelders kompetanse og for å få en mer enhetlig sykmeldingspraksis, herunder faglig veileder for sykmeldere, obligatoriske e-læringskurs for leger og en statistikk-løsning for å gi sykmeldere tilbakemelding om egen sykmeldingspraksis. Disse endringene bygger blant annet på statistikk som viser stor variasjon i legers sykmeldingspraksis, særlig overfor personer med psykiske helse-

problemer jf. omtale i rapport fra ekspertgruppen som i 2010 foreslo tiltak for å redusere sykefraværet.<sup>34</sup> Det er foreløpig for tidlig å si noe om hvordan disse tiltakene virker.

OECDs analyser viser blant annet at det å løse utfordringene knyttet til arbeid og psykisk helse forutsetter et samordnet tjenestetilbud fra flere instanser og sektorer.

## 6.2.2 Innsats for bedre psykisk helse

Det er gjennomført en rekke reformer i helse- og omsorgstilbudet for å bedre befolkningens helse og levekår. *Opptrappingsplan for psykisk helse (1999–2008)*<sup>35</sup> har bedret tjenestetilbudet til mennesker med psykiske helseproblemer gjennom å bygge opp kommunale tjenester, omstrukturere og tilføre ressurser til det psykiske helsevernet og øke tilførselen av fagpersonell, herunder leger, psykologer og høyskoleutdannet helse- og sosialpersonell. Målet var å fremme uavhengighet, selvstendighet og evnen til å mestre eget liv. Dette målet er fortsatt førende for politikken på området. Opptrappingsplanen var basert på uendret ansvarsdeling mellom ulike nivåer i berørte sektorer, men innebar en styrking av kommunale tjenester og av spesialisthelsetjenesten.

*Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* var et samarbeid mellom Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Strategiplanen videreførte Vilje Viser Vei (2004–2007) som var den arbeidsrettede innsatsen i *Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2006)*. Målet var at mennesker med psykiske helseproblemer og rusproblemer i størst mulig grad skulle få bruke sine ressurser i arbeidslivet, og at tjenester og tiltak skulle legge til rette for dette. Se en nærmere omtale av *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* i kapittel 2.

Erfaringen fra gjennomføringen av *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse* viser at det er nødvendig med en langsiktig og systematisk satsing på arbeid og psykisk helse for å oppnå en endring for den enkelte, for arbeidsliv og for samfunnet.

<sup>34</sup> Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversersreform. Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet. 2010.

<sup>35</sup> De sentrale målsettinger for Opptrappingsplanen for psykisk helse bygger på *St.meld. nr. 25 (1996–97) Åpenhet og helhet* og Stortingets føringer i Innst. S. nr. 258 (1996–1997) og er presisert i *St.prp. nr. 63 (1997–98) Om opptrappingsplanen for psykisk helse*, Innst. S. nr. 222 (1997–1998) og i årlige budsjett-dokumenter gjennom planperioden.

Gjennom en rekke stortingsmeldinger innenfor utdanningssektoren er det vist til sammenhenger mellom læringsmiljøfaktorer og elevenes trivsel, motivasjon og mestring, blant annet St.meld. 31 (2007–2008) *Kvalitet i skolen* og St.meld. 22 (2010–2011) *Motivasjon – Mestring – Muligheter*.

Alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.<sup>36</sup> Et godt læringsmiljø er et viktig mål i seg selv, i tillegg er det sammenheng mellom kvaliteten på læringsmiljø og læringsresultater.<sup>37</sup> For å støtte utviklingen av et godt læringsmiljø ved skolen iverksatte utdanningsmyndighetene i 2009 en femårig nasjonal satsing *Bedre læringsmiljø*. I januar 2013 ble Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning opprettet. Senteret vil blant annet få en viktig rolle i å utvikle innsats mot krenkelser, diskriminering og mobbing.<sup>38</sup>

I vår la Regjeringen fram Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen*, der arbeidsliv er et viktig innsatsområde. Folkehelsepolitikken skal i større grad legge vekt på virkemidler som fremmer mestring og livskvalitet slik at den enkelte kan bidra til fellesskapet gjennom arbeid og meningsfylt aktivitet. Opplegget for oppfølging av sykmeldte har vært endret og tilpasset flere ganger det siste tiåret. Et viktig mål har vært å øke bruken av gradert sykmelding, og det er i dag et generelt krav om at gradering alltid skal vurderes ved sykmelding. Å ha et arbeidsforhold øker sannsynligheten for å komme tilbake i arbeid etter sykdom, og sannsynligheten for å motta trygdeytelser i tiden etter fraværet synker jo mer legen graderer. Gradert sykmelding er derfor et spesielt viktig virkemiddel for å hindre frafall fra arbeidslivet, herunder for personer med psykiske helseproblemer. Se kapittel 4 for en nærmere omtale av gradering.

### 6.2.3 Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)

Erfaring fra *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* viser at det er nødvendig

<sup>36</sup> Opplæringsloven § 9a-4 pålegger skolene å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene.

<sup>37</sup> Anders Bakken og Ørnulf Seippel, *Framgangsrrike skoler under Kunnskapsløftet*. Oslo: NOVA, 2012.

<sup>38</sup> Elever som blir utsatt for krenkelser står i fare for å utvikle psykiske vansker. En undersøkelse viser at elever på skoler med mye mobbing presterer lavere enn på andre skoler, se Ida Frugård Strøm, Siri Thorsen, Tore Wentzel-Larsen og Grete Dyb, «Violence, bullying and academic achievement: A study of 15-year-old adolescents and their school environment». Oslo: Child Abuse & Neglect. 2013.

med en langsiktig og systematisk satsing på arbeid og psykisk helse over tid for å oppnå en endring for den enkelte, for arbeidsliv og for samfunnet. Regjeringen vil derfor legge fram *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse*. Den vil omfatte perioden 2013–2016. Med en målrettet innsats for arbeid, utdanning og psykisk helse vil Regjeringen gjøre hverdagen bedre for personer som møter utfordringer på grunn av psykiske helseproblemer, også de som i tillegg har rusproblemer. Tjenester og tiltak skal legges til rette slik at personer med psykiske helseproblemer, og også personer som i tillegg har rusproblemer får styrket sin tilknytning til arbeid.

Regjeringen vil bygge på erfaringer fra *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse*. I tillegg til å videreføre og videreutvikle samarbeidet mellom helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen, utvides innsatsen i oppfølgingsplanen for arbeid og psykisk helse til også å omfatte innsats for å forebygge psykiske helseproblemer og rusproblemer i skolen og hindre frafall fra videregående opplæring for elever med psykiske helseproblemer og rusproblemer. Oppfølgingsplanen skal supplere eksisterende tilbud og tiltak.

Regjeringen har ansvar for å legge til rette for god psykisk helse i befolkningen og for at personer med psykiske helseproblemer skal kunne delta i arbeidslivet. Gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)* vil Regjeringen videreføre og videreutvikle denne innsatsen.

Målgruppen for innsatsen er personer som har eller står i fare for å få psykiske helseproblemer, også de som i tillegg har rusproblemer, og som har behov for samordnet bistand fra arbeids- og velferdsforvaltningen og helse- og omsorgssektoren. Regjeringen ønsker å legge til rette for at utdanningssektorens innsats knyttet til fullføring av videregående opplæring tas inn i oppfølgingsplanen. Dette for at flere personer med psykiske helseproblemer eller rusproblemer skal kunne gjennomføre og bestå videregående opplæring. Dette vil øke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Tiltakene i oppfølgingsplanen skal bidra til at personer med psykiske helseproblemer, også personer som i tillegg har rusproblemer, kan leve verdige liv, gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet. Tiltakene spenner over ansvarsområdene til Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, og Kunnskapsdepartementet.

Målet med *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)* er å gi et bedre og mer

koordinert tjenestetilbud til personer med psykiske helseproblemer som har behov for samordnet bistand for å kunne gjennomføre utdanning og delta i arbeidslivet:

- Samarbeid mellom helse- og omsorgssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen er viktig for å gi et godt tilbud til personer med psykiske helseproblemer som har behov for samordnet bistand. Rask psykisk helsehjelp fra helse- og omsorgssektoren, kombinert med arbeidsrettet oppfølging med sikte på ansettelse i ordinært arbeidsliv er en viktig del av dette samarbeidet. Forsøkene med individuell jobbstøtte (IPS) og Jobbmestrende oppfølging er eksempler på denne typen samarbeid.
- Det er viktig å hindre at unge med psykiske helseproblemer faller ut av utdanning eller arbeidsliv. God samhandling mellom helsesektoren, utdanningssektoren og arbeids- og velferdsforvaltningen er en forutsetning for å kunne gi et godt tjenestetilbud til unge med psykiske helseproblemer. Samarbeidet gjennom Ny GIV er sentralt i denne sammenhengen.
- Oppfølgingsplanen skal sikre et helhetlig tjenestetilbud slik at den enkelte får nødvendig og hensiktsmessig bistand. Gode samarbeidsrelasjoner med partene i arbeidslivet og den enkelte virksomhet er en forutsetning. Samhandling med brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner er også viktig. Kurspakken *Sees i morgen!* og ordningen med arbeidsgiverløser i regi av NAV Arbeidslivssenter er eksempler på tilbud som skal bistå virksomhetene og arbeidslivet med bedre kunnskap om arbeid og psykisk helse.

Innsatsen i oppfølgingsplanen vil bli evaluert slik at de aktuelle aktørene kan nyttiggjøre seg erfaringene som framkommer i oppfølgingsperioden.

### 6.3 Bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Kommunene kan stille vilkår for at en person skal kunne motta økonomisk sosialhjelp. Et formål med vilkårstillelse er å bidra til at stønadsmottakeren kommer ut av en vanskelig livssituasjon og å styrke mulighetene til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Videre er bruk av vilkår et nyttig virkemiddel i arbeidet med å kartlegge brukernes ressurser og behov.

Det kan stilles ulike typer vilkår, avhengig av den enkeltes ressurser og utfordringer. Typiske

eksempler er deltakelse i aktivitet, møte til veiledningssamtaler, søke på relevante jobber, delta på arbeidsrettede kurs og tiltak, delta i utdannings- og opplæringstiltak, søke om andre økonomiske ytelser, realisere formuesgoder, møte til økonomisk rådgivning eller ta kontakt med kreditorer, redusere boutgifter, oppsøke lege eller å bruke stønaden på bestemte måter.

Stortinget ba i vedtak nr. 393 (2011–2012) Regjeringen komme tilbake med en vurdering av i hvilken grad sosialhjelp kan og bør kombineres med krav til aktivitet, og med forslag til hvordan dette kan gjøres.

Som et ledd i oppfølgingen av denne anmodningen fikk Proba samfunnsanalyse i oppdrag fra Arbeidsdepartementet å gjennomføre en undersøkelse av kommunenes praksis om bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.<sup>39</sup> Undersøkelsen viste, i likhet med tidligere undersøkelser, at omfanget av vilkårsetting varierer mye mellom kommunene. Ved ett av fem NAV-kontor anslås det at det stilles vilkår i de aller fleste sakene, over 80 prosent. Samtidig oppgir om lag ett av fem kontor at de stiller vilkår i mindre enn én av fem saker. Andelen av sakene der det stilles arbeidsrettede vilkår er omtrent den samme. Større kontorer stiller oftere vilkår enn mindre kontorer, og en del små kontorer opplyser at de kjenner brukerne godt og har andre former for oppfølging enn bruk av vilkår. Arbeidsrettede og økonomiske vilkår er mest brukt. De vanligste er registrering som arbeidssøker, vilkår om dokumentasjon, pålegg om å søke jobber, deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak, krav til annen yrkesrettet aktivitet, gjøre gjeldende økonomiske rettigheter og vilkår om å møte til veiledningstimer på NAV-kontoret. Vilkår om deltakelse i utdanning og vilkår om arbeid for sosialhjelp benyttes sjelden. Det kan stilles flere vilkår til samme stønadsmottaker.

Det stilles langt oftere vilkår overfor unge i aldersgruppen 18 til 30 år enn for andre grupper. Dette gjelder særlig arbeidsrettede vilkår i form av yrkesveiledning, jobbsøking, deltakelse i kvalifiserings- eller kompetansehevende tiltak og arbeid for sosialhjelp. Rundt halvparten av NAV-kontorene anslår at de stiller vilkår overfor unge i over 80 prosent av sakene. Nærmere to av tre kontorer opplyser at det stilles vilkår i over 60 prosent av sakene som gjelder ungdom.

<sup>39</sup> Proba samfunnsanalyse, *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. Rapport 2013/09. Oslo: 2013.

Kjennetegn ved brukerne har stor betydning for om det stilles vilkår, og hvilke vilkår som stilles. I tillegg til unge, er det mest vanlig å stille vilkår, inkludert arbeidsrettede vilkår, for langtidsledige. Innvandrere er overrepresentert blant mottakere av sosialhjelp, og dette er en gruppe det ofte stilles vilkår til. Det er også vanlig å stille vilkår overfor personer med nedsatt arbeidsevne som følge av manglende grunnleggende kvalifikasjoner, og personer med omsorgsansvar for små barn. Det er mindre vanlig å stille vilkår, herunder arbeidsrettede vilkår, til personer med rusproblemer og personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer.

Det er grunn til å tro at holdninger til vilkårsetting i noen grad påvirker omfanget. De siste årene har det vært en økt bevissthet om at vilkårene skal være individuelt tilpasset. NAV-reformen ser ut til å ha ført til en økning i bruk av arbeidsrettede vilkår.

Regjeringen ønsker ikke et regelverk som innebærer at alle skal inn på aktivitetstiltak fra første dag. En person som i utgangspunktet er selvforsørget gjennom arbeid, men som oppsøker NAV-kontoret for å få stønad i tilknytning til en enkeltstående stor utgift, har ikke behov for tiltak og vilkår. En del tjenestemottakere har store rusproblemer eller helsemessige problemer, og trenger behandling for dette før krav om aktivitet er relevant. Vilkår skal i første rekke brukes overfor personer som trenger en kombinasjon av oppfølging og tiltak.

I et møte mellom Arbeidsdepartementet, KS og et utvalg små og store kommuner kom det fram at kommunene anser at gjeldende bestemmelser om vilkår fungerer godt, og at det ikke er behov for endringer i loven. Kommunene pekte imidlertid på et behov for tydeligere retningslinjer knyttet til bruk av sanksjoner dersom vilkårene brytes. Bruk av sanksjoner ved brudd på vilkårene gir kommunene mulighet til å gjøre vilkårene reelle, også når stønadsmottaker mener at det pålagte vilkåret ikke er egnet.

Regjeringen mener tildeling av sosialhjelp kan og bør kombineres med vilkår om aktivitet i saker hvor kommunen anser dette som hensiktsmessig. Den lovregulerte muligheten for å stille vilkår ved tildeling av sosialhjelp ivaretar på en god måte kommunenes behov for fleksibilitet, og kommunene ønsker ikke endringer i dette. Regelverket åpner for at kommunene kan knytte vilkår til stønaden i den grad kommunen finner det hensiktsmessig.

Ettersom økonomisk stønad er en rettighet for personer som ikke har muligheter for å forsørge

seg selv, er det problematisk å bruke reduksjon over tid eller stans i stønad som sanksjon ved vilkårsbrudd. Stans i stønaden vil kunne være i strid med loven, og det vil være lovstridig å redusere stønaden slik at stønadsmottaker kan komme i en nødsituasjon. Ved sanksjonering av vilkårsbrudd vil det også måtte tas hensyn til at stønadsmottakerens familie ikke må rammes. Det er særlig viktig å beskytte eventuelle barn. KS og kommunene har derfor pekt på behovet for å tydeliggjøre det juridiske handlingsrommet ved utdypende retningslinjer for bruk av sanksjoner ved brudd på lovlig satte vilkår. Slike retningslinjer krever ikke endringer i lov eller forskrift. Regjeringen har fulgt opp dette gjennom utdyping og presiseringer i rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

## 6.4 Oppsummering

Regjeringen vil rette særskilt innsats mot utsatte unge og personer med psykiske helseproblemer. Mange av disse har behov for tidlig og målrettet innsats for å unngå utestenging fra arbeidslivet.

Det er betydelige kostnader ved at unge mennesker faller varig utenfor utdanning og arbeidsliv, både for den enkelte og for samfunnet. Tiltak som kan hindre at unge faller utenfor og blir langtidsmottakere av offentlige ytelser i ung alder, er derfor viktig for å få flere i arbeid.

Regjeringen vil legge til rette for god psykisk helse i befolkningen, og for at personer med psykiske helseproblemer skal kunne delta i arbeidslivet. Erfaring fra *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* viser at det er nødvendig med en langsiktig og systematisk satsing på arbeid og psykisk helse for å oppnå en endring for den enkelte, arbeidslivet og samfunnet.

Arbeid og aktivitet har positive effekter, og er ofte helsebringende for mottakere av helse-relaterte ytelser. For personer med psykiske helseproblemer kan arbeid være en viktig del av behandlingen. Utsatte unge kan stå i fare for å miste tilknytning til arbeid og utdanning, og dermed også til viktige sosiale nettverk over tid. Regjeringen ønsker å føre en politikk som støtter oppunder valg som fører fram til aktive yrkesliv.

Regjeringen vil

- utvide garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne fra aldersgruppen 20-24 år til gruppen 20-29 år. Tidspunktet for utvidelsen vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene

- bidra til å styrke det tverrsektorielle samarbeidet og tett individuell oppfølging for at den enkelte unge skal lykkes i å gjennomføre utdanning eller delta i arbeidslivet
- bidra i arbeidet med å fremme god psykisk helse for unge, blant annet gjennom *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*, som legges fram samtidig med denne meldingen
- bedre markedsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet for å legge til rette for god tilgang til praksisplasser og målrettet bruk av arbeidspraksis for unge
- sette i gang et forskningsprosjekt om hvordan individstøtten påvirker unges tilpasning til arbeid og utdanning

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen legger gjennom de strategiene og forslagene som er omtalt i kapittel 4, 5 og 6 grunnlag for å inkludere flere av de som i dag står utenfor arbeidslivet i inntektsgivende arbeid. Tiltakene i meldingen er rettet mot at flere mennesker i utkanten av arbeidsmarkedet skal komme i arbeid eller få et bredere og mer varig fotfeste i arbeidslivet. Gevinsten både for den enkelte og for samfunnet vil avhenge av hvor mange flere som kommer i arbeid, hvor mye de vil jobbe og hvor mange flere år de blir værende i arbeid. Selv beskjedne endringer kan gi store gevinster.

### *Virkningsfor individ og samfunn*

Å være i inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst sammenliknet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Siden ytelsesnivået for de aller fleste er basert på tidligere inntekt, er nivået i inntektssikringsordningene i dag slik at de fleste vil få høyere inntekt dersom de går fra trygd til arbeid. Manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig forklaring på lavinntekt, både for husholdninger og for enkeltindivider. I tillegg kommer personlige og velferdsmessige gevinster av å være i arbeidsfellesskapet og kunne forsørge seg ved eget arbeid.

Arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betydning for både verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. I forbindelse med denne meldingen er det gjort beregninger som viser at varige skift i arbeidsinnsatsen per innbygger framover, vil ha stor betydning for offentlige budsjetter. Særlig hvis flere kommer i arbeid framfor på trygd, fordi det offentlige da ikke bare får større inntekter, men også mindre utgifter, jf. omtalen i kapittel 3. Som vist i denne meldingen er andelen i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser høy i Norge sammenliknet med andre land. Potensialet er derfor stort, både for at flere skal kunne komme i heltidsarbeid og for at flere enn i dag skal kunne kombinere graderte ytelser med deltidsarbeid.

Flere av tiltakene som foreslår i denne meldingen skal vurderes nærmere. Det er behov for ytterligere utredning før en kan komme tilbake med konkrete forslag til endringer i regelverk. Det er derfor ikke mulig å gi konkrete anslag på hvor mange flere som vil kunne komme i arbeid som følge av Regjeringens forslag. Muligheten for å lykkes vil være avhengig av en rekke forhold, også av utviklingen på arbeidsmarkedet generelt. I en situasjon med stor etterspørsel etter arbeidskraft, vil muligheten til å inkludere nye grupper i arbeidslivet være større enn i en situasjon med større ledighet i økonomien.

Gevinstene ved å inkludere flere i arbeidslivet vil altså være store, men de kommer ikke av seg selv. Det stiller økte krav til arbeidslivets inkluderingssevne, noe som isolert sett kan gi økte kostnader for virksomhetene. Samtidig vil det kreve bedre oppfølging og tiltak fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

### *Administrative og økonomiske konsekvenser*

Flere forslag i meldingen peker i retning av mer og bedre oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen, Hvis man gjennom tidligere og bedre oppfølging lykkes i å få flere tilbake i arbeid, vil de eventuelt økte kostnadene ved dette ha et motstykke i reduserte kostnader i form av reduserte utgifter til de helserelaterte ytelsene, som igjen vil redusere etatens administrative kostnader til oppfølging på lengre sikt.

Regjeringen varsler i denne meldingen at den vil opprette flere tiltaksplasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Den nærmere vurdering av tiltaksnivået vil bli foretatt i forbindelse med de årlige budsjettprosessene, bl.a. på bakgrunn av utviklingen i ledighet og i antall personer med nedsatt arbeidsevne. Eventuelle økonomiske konsekvensene av en vridning av tiltaksinnsatsen i retning av flere tiltaksplasser innenfor ordinært arbeidsliv vil samtidig bli vurdert.

Regjeringen vil igangsette et arbeid med å utforme tiltakene slik at de er forenlige med kravene til lovlig støtte etter EØS-regelverket. Både denne gjennomgang av dagens tilskuddsatser og



forsøk med resultatbasert finansiering, vil skje innenfor en kostnadsnøytral ramme.

Det arbeidet som er eller vil bli igangsatt, og som blant annet omfatter ulike forsøk eller forskningsaktiviteter med sikte på å utvikle tiltaks- og virkemiddelapparatet for personer med nedsatt arbeidsevne, vil bli finansiert innenfor gjeldende økonomiske og administrative rammer.

Utsatte unge og personer med psykiske lidelser er sårbare grupper hvor det er sentralt med tidlig og målrettet innsats for å unngå utestengning fra arbeidslivet. Regjeringen vil øke innsatsen for at utsatte unge og personer med psykiske lidelser skal kunne fullføre opplæring, være yrkesaktive og bruke sin kompetanse og arbeidskraft. Blant annet vil Regjeringen utvide garantiordningen for unge med nedsatt arbeidsevne fra aldersgruppen 20-24 år til gruppen 20-29 år. Tidspunktet for utvidelsen vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettene.

Innsatsen i *Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007–2012)* er videreført i forbindelse med Prop. 1 S (2012–2013) for Arbeidsdepartementet. Videreføringen omfatter om lag 230 mill. kroner knyttet til personellressurser og arbeidsrettede tiltak i Arbeids- og velferdsetaten. Bevilgningen over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett på 31 mill. kroner har også blitt videreført i 2013. Tiltakene som er omtalt i *Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse (2013–2016)*

skal gjennomføres innenfor en kostnadsnøytral ramme.

#### *Samlede virkninger*

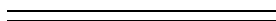
Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av de strategiene og forslagene som er omtalt i meldingen. Det skyldes både at det vurderes endringer som omfatter flere grupper og virkemidler samtidig og at konsekvensene i form av resultater og måloppnåelse først vil kunne komme noe fram i tid. Strategiene og forslagene må konkretiseres ytterligere før det kan anslås konkrete budsjettmessig 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.

Arbeidsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Arbeidsdepartementet 9. august 2013 om Flere i arbeid blir sendt Stortinget.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren,  
07 Media AS

Trykk: 07 Xpress AS 08/2013

